



GT – 11: Grandes projetos urbanos, financeirização, estado e planejamento corporativo

ARTICULAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS E A POLÍTICA AMBIENTAL DA CIDADE: CONCESSÕES DE PARQUES MUNICIPAIS NO RIO DE JANEIRO

Johana Maiy Alecrim Alves Gomes
Programa de Pós-graduação em Geografia (UERJ)
johana.gomes@hotmail.com

RESUMO: No município do Rio de Janeiro, capital do estado, há Parques Naturais Municipais, unidades de conservação de proteção integral, e também Parques Urbanos, áreas destinadas ao lazer. A Prefeitura, no contexto neoliberal, vem buscando conceder a gestão desses parques para empresas privadas, a partir de reformulações legislativas e licitações dos mais variados tipos. Entendemos que a reorganização regulatória que permite a apropriação privada dos parques, sejam eles unidades de conservação ou parques urbanos, configura um problema a ser investigado. O objetivo do trabalho é apresentar considerações sobre cenário atual das concessões de parques municipais do Rio de Janeiro, a partir de uma metodologia fundamentada em pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Até o momento, os resultados evidenciam conflitos de interesse entre os diferentes agentes envolvidos no processo.

Palavras-chave: Parques Naturais Municipais, Parques Urbanos, Concessões

1. INTRODUÇÃO

No contexto do capitalismo contemporâneo, percebemos uma série de reformulações jurídicas que privilegiam e promovem associações entre Estado e grupos econômicos. Não é novidade a relação entre entes públicos e privados, mas atualmente, sob o neoliberalismo, essa relação se aprofunda a partir de novas alianças e cenários, através de um número cada vez maior de parcerias público-privadas, concessões e alianças dos mais variados tipos.

A política ambiental não está dissociada desse cenário. Novos mercados se constituem a partir de legislações que regulamentam a emissão de carbono, a política de transição energética, o marketing associado à sustentabilidade, e, também, a gestão de áreas protegidas. Isto é, as nossas unidades de conservação, territórios com finalidade de proteção ambiental, são hoje inseridas em um mercado, no qual a gestão dessas áreas passa a ser realizada por empresas e operações consorciadas, que lucram exponencialmente a partir dos valores de ingressos, serviços turísticos etc.

No Brasil, essas áreas protegidas são regidas principalmente pela Lei n.º 9.985 de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que classifica, entre os objetivos da categoria Parque, a preservação de ecossistemas de grande beleza cênica, estimulando o desenvolvimento turismo ecológico.

No município do Rio de Janeiro, capital do estado, há 17 Parques Naturais Municipais, unidade de conservação do tipo proteção integral, que, além do objetivo já citado, apresenta como finalidade básica a preservação de ecossistemas naturais, e é de posse e domínio público. Nos últimos anos, todavia, a prefeitura vem concedendo a gestão dessas áreas para o setor privado. Esse processo acontece em diferentes instâncias administrativas. Parques Nacionais e Estaduais também tem sido cada vez mais inseridos em decretos de desestatização e em programas de concessões¹. Na cidade, além dos já citados Parques Naturais Municipais, há outras unidades de conservação da categoria parque no município: o Parque Nacional da Tijuca, e os Parques Estaduais da Pedra Branca e do Mendanha. Não vamos nos ater a eles neste trabalho, apenas aos municipais.

A nível municipal também existem os Parques Urbanos, que de acordo com o Plano Diretor de 2011, são aqueles que não apresentam relevância ecológica e, portanto, não são classificados como unidades de conservação. Hoje também estão sendo concedidos a empresas através de licitações dos mais variados tipos.

A Lei Orgânica do município do Rio, estabelece, no seu Capítulo V que lida com o Patrimônio Municipal, o artigo 235:

As áreas verdes, praças, parques, jardins e unidades de conservação são patrimônio público inalienável, sendo proibida sua concessão ou cessão, bem como qualquer atividade ou empreendimento público ou privado que danifique ou altere suas características originais. (Rio de Janeiro, 2010, p. 89)

¹ GOMES (2024b) apresenta o avanço da privatização da gestão turística de Parques Nacionais no Brasil nos últimos anos, que foi bastante significativo. A autora também apresenta os mecanismos jurídicos utilizados hoje para a promoção desse tipo de gestão.

Em 2023, entretanto, foi apresentado na Câmara de Vereadores o Projeto de Emenda à Lei Orgânica Nº 22/2023, que alteraria o artigo para a seguinte redação: “As áreas verdes, praças, parques, jardins e unidades de conservação são patrimônio público inalienável, sendo autorizada sua concessão ou cessão”. O projeto está em tramitação e vem gerando debate público².

Fica evidente, portanto, que há uma problemática em que muito tem a Geografia a contribuir. A reorganização legislativa que permite a apropriação privada dos parques do município do Rio de Janeiro, sejam eles unidades de conservação ou parques urbanos, configura um problema a ser investigado.

Discutir as diferentes implicações de se conceder um parque que é UC e o que não é, o impacto da gestão privada no uso coletivo desses espaços, as consequências desse processo para o uso público, a arrecadação estatal, o crescimento empresarial e concentração de capital, são possíveis desdobramentos de análise.

O objetivo do presente trabalho é apresentar considerações sobre cenário atual das concessões de parques municipais do Rio de Janeiro, a partir de uma metodologia fundamentada em pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

Foram investigados, na pesquisa documental, os editais de concessões e contratos firmados, bem como alterações legislativas que tramitam hoje na câmara de vereadores, envolvendo a política ambiental e de concessões, além da legislação ambiental nacional, como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e políticas regulatórias recentes de apoio às alianças entre ente público e privado.

Quanto a pesquisa bibliográfica, foi realizada seleção e análise de autores que discutem as reconfigurações da proteção ambiental no capitalismo atualmente, como Oliveira (2019), Smith (2007), Souza (2022), a partir da chamada neoliberalização da natureza (Castree, 2008) ou globalização neoliberal (Porto-Gonçalves, 2006). A pesquisa de campo aconteceu em uma

² O Observatório de Metrôpoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), sediado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), se manifestou publicamente através do portal “Outras Palavras”, condenando a prática rotineira do Estado de “uso de instrumentos auxiliares como emendas, revisões e projetos de lei para sujeitar os interesses coletivos aos do mercado no processo de produção da cidade. Mercantiliza-se diretrizes de construção, normativas urbanas, áreas ambientais e espaços públicos, desde que existam agentes que paguem para usufruir”. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/rio-quando-o-mercado-e-o-arquiteto-da-cidade/> Acesso em junho de 2024.

audiência pública realizada em junho de 2024, que discutiu a implementação do Programa Parques Cariocas.

2. PARQUES DO RIO DE JANEIRO

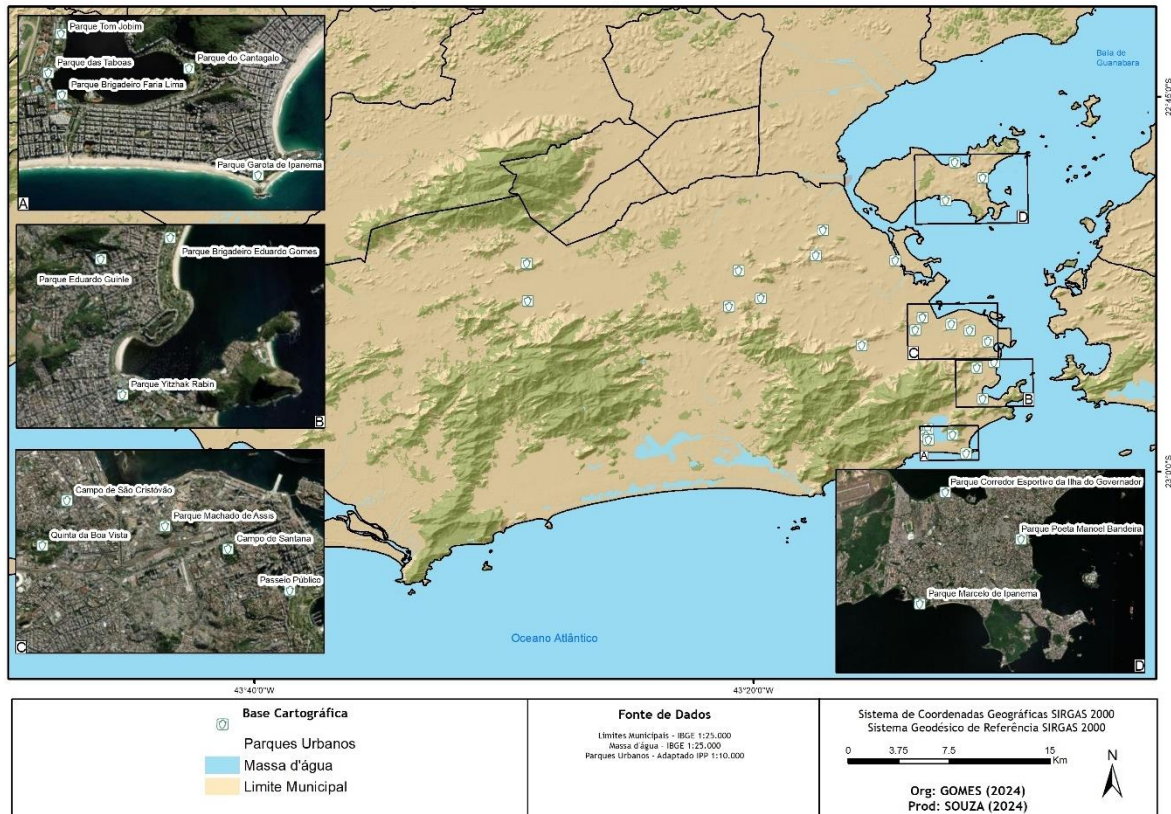
O município do Rio de Janeiro, capital do estado homônimo, apresenta protagonismo e pioneirismo no desenvolvimento da atividade turística nacional, interligada, por sua vez, a elaboração da política ambiental, como discute Gomes (2021a). Também se destaca no cenário das concessões e políticas neoliberais, como nos projetos relacionados ao Porto Maravilha, que por sua vez, deram origem à Companhia Carioca de Parcerias e Investimentos (CCPar), que hoje promove as concessões de parques. Isto é, a CCPar, empresa do Município do Rio de Janeiro, responsável pelas concessões e Parcerias Público-Privadas da Cidade, foi criada em junho de 2022, assumindo as atribuições da antiga Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp), que coordenava o processo de implementação da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Hoje, a CCPar vem promovendo diversos projetos que envolvem concessões na cidade, e grande parte deles envolve a gestão de espaços públicos, na condição de parques.

Nos modelos propostos atualmente, todos os parques concedidos pela Prefeitura teriam a manutenção do acesso público e gratuito. A contrapartida financeira das empresas seria a possibilidade da gestão de restaurantes e lanchonetes, atividades esportivas e de lazer, estacionamentos, cobrança por uso do banheiro, patrocínio por uso dos espaços visuais e aluguel de áreas para realização de eventos, por exemplo. Conforme abordado na introdução, quando falamos de “parques” no município do Rio de Janeiro, estamos falando dos parques urbanos e das unidades de conservação.

Quanto aos primeiros, expostos no Mapa 1, são eles a Quinta da Boa Vista, Jardim de Alah, o Campo de Santana, o Passeio Público, o Parque Machado de Assis, o Campo de São Cristóvão (São Cristóvão), o Parque Brigadeiro Eduardo Gomes, o Parque Tom Jobim (que faz parte de um complexo de parques da Lagoa Rodrigo de Freitas, com mais três áreas de lazer: o Parque do Cantagalo, o Parque dos Taboas e o Parque Brigadeiro Faria Lima, o Parque Yitzhak Rabin, o Parque Recanto do Trovador, o Parque Garota de Ipanema, o Parque Eduardo Guinle, o Parque Orlando Leite, o Parque Marcelo de Ipanema, o Parque Poeta Manoel Bandeira, o Parque Ari Barroso, o Parque Esportivo da Maré, o Parque Corredor Esportivo da Ilha do

Governador, o Parque Municipal Urbano da Serra da Misericórdia, o Parque de Madureira, o Parque Pinto Telles, o Parque Vila Kennedy, o Parque Fazenda do Viegas e os recentes Parque Rita Lee, inaugurado dia 12 de maio de 2024, o Parque de Realengo, inaugurado em 15 de junho de 2024, e o Parque da Pavuna, inaugurado dia 22 de junho de 2024. Há também o Parque Piedade e o Parque Oeste, previstos para inaugurar até o fim de 2024, e o Parque do Porto³, projeto ainda em fase de negociação com o governo federal para cessão de áreas da União, e também para adequação das atividades portuárias, já que envolve praças flutuantes. As recentes datas de criação foram apresentadas na intenção de evidenciar que há, presentemente, um interesse da Prefeitura em ampliar o número de parques.

Mapa 1: Parques Urbanos do Rio de Janeiro



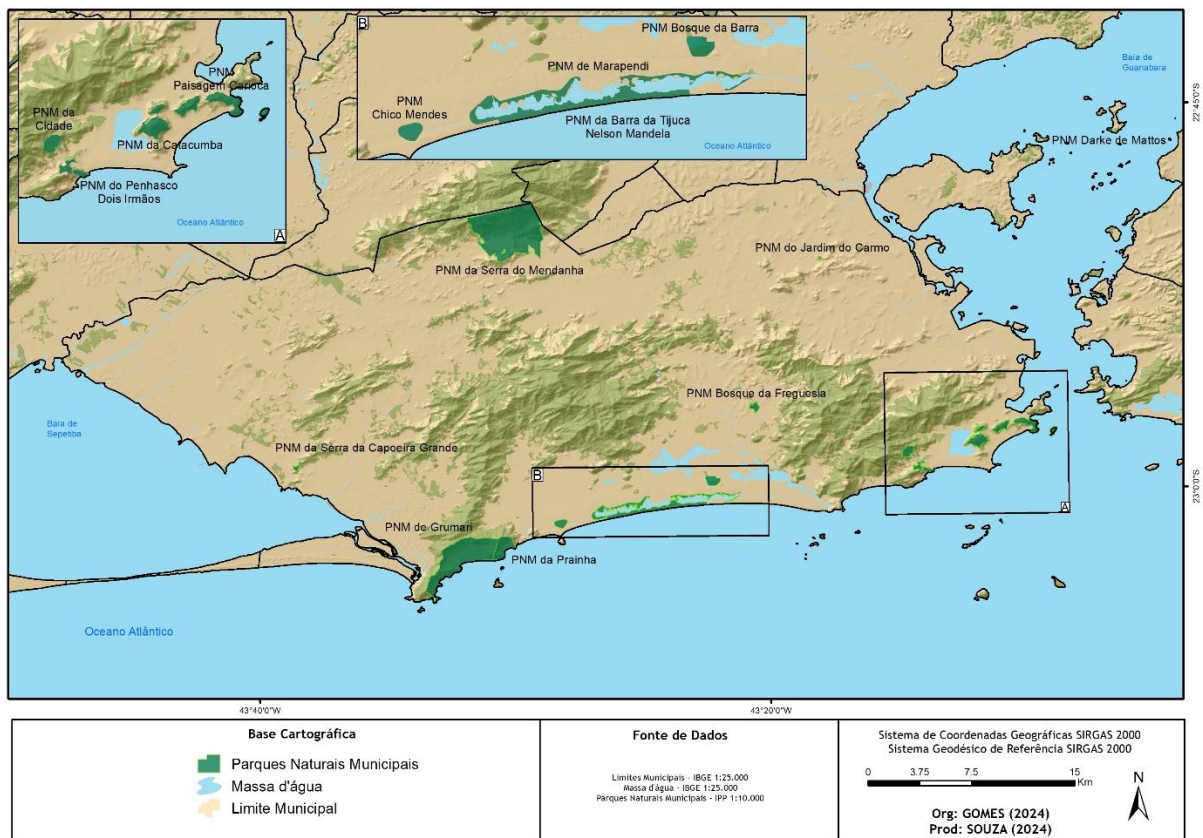
Fonte: organizado pela autora (2024)

³ O prefeito Eduardo Paes apontou que seu objetivo é “fazer um parque absolutamente inovador, trabalhar com a questão da sustentabilidade”. O Parque do Porto tem como finalidade consolidar a “revitalização da Zona Portuária e devolver a frente marítima da Baía de Guanabara à cidade”, envolvendo a criação de um novo píer para navios de turismo e de um museu a céu aberto para esculturas e obras monumentais, “uma espécie de Inhotim carioca”, com praças flutuantes, experiência que “já foi adotada em Nova York”, segundo site institucional da Prefeitura. Disponível em: <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-planeja-construcao-do-parque-do-porto-nova-orla-de-convivio-publico-lazer-cultura-e-eventos-do-rio/>. Acesso em junho de 2024.

De acordo com o site institucional da Prefeitura, a ampliação de áreas verdes e de lazer busca, além dos benefícios relacionados a integração da comunidade, a preservação do meio ambiente e redução das ilhas de calor, e, além disso, o município está investindo “na concessão de áreas públicas da cidade, como o Jardim de Alah e o Parque da Catacumba, com o intuito de melhorar esses espaços para o uso da população” (PREFEITURA DO RIO, 2024b). A questão é que o Parque da Catacumba, diferente dos parques citados nessa notícia institucional, é uma unidade de conservação. A falta da distinção dessas categorias, no nosso entendimento, configura uma ausência importante na veiculação da notícia à população.

Os parques urbanos de fato são importantes para a integração da comunidade. O já consolidado Parque Madureira, o recente Parque Realengo e o futuro Parque Piedade são exemplos espaços de lazer para a população da zona norte e oeste da cidade. Mas as unidades de conservação, especialmente da categoria parques, apesar de também possuírem entre os seus objetivos o uso público, essa não é a finalidade primordial. Os Parques Naturais Municipais estão apresentados no Mapa 2.

Mapa 2: Parques Naturais Municipais do Rio de Janeiro



Fonte: organizado pela autora (2024)

São eles o Bosque da Barra, Paisagem Carioca, Bosque da Freguesia, da Cidade, da Barra da Tijuca (Nelson Mandela), Chico Mendes, da Prainha, da Serra da Capoeira Grande, do Jardim do Carmo, Darke de Mattos, de Grumari, de Marapendí, do Penhasco Dois Irmãos, da Serra do Mendanha, Jose Guilherme Merquior, Fonte da Saudade, da Catacumba. Todos os PNM são unidades de conservação do tipo proteção integral, em que o objetivo principal é a preservação, e não o uso.

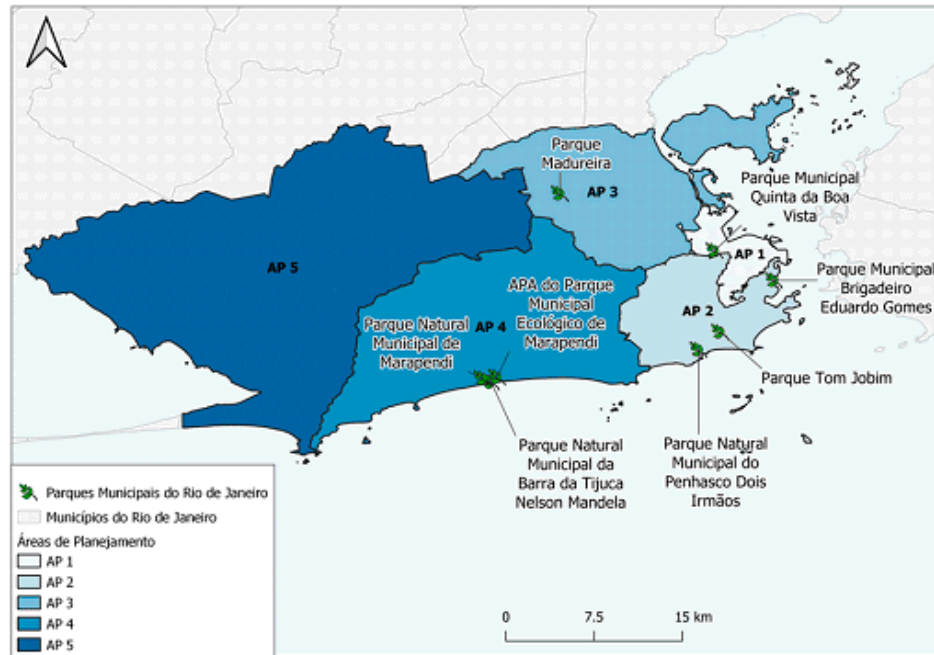
O Parque Natural Municipal da Catacumba foi concedido no primeiro semestre de 2023. A empresa, que assumiu o contrato de concessão de 25 anos, foi a Lagoa Aventuras, que já era permissionária do Parque desde 2010 (ou seja, já tinha a delegação da prestação de serviços).

Com o regime de concessão substituindo a permissão, a empresa agora é responsável por novos investimentos, com valor de R\$ 2 milhões. O valor de outorga fixa a ser repassada ao Município ficou definido em R\$ 350 mil (taxa para exploração do serviço que deve ser paga pela vencedora da licitação), e a concessionária repassará mensalmente 2% da receita bruta. O acesso ao parque se mantém gratuito. A Lagoa Aventuras será responsável pela manutenção e adequação dos equipamentos de turismo às normas de acessibilidade e instalação de novos mobiliários, e as obras de arte já expostas ao ar livre serão mantidas. A ideia, segundo o então o subprefeito da Zona Sul, Flávio Valle, “é avançar cada vez mais com a concessão de espaços públicos que, com regras claras, são muito bem geridos pelo setor privado” (PREFEITURA DO RIO, 2024a). Será construído um estacionamento de 22 vagas com previsão de ampliação para 66, que será cobrado aos visitantes, e também um restaurante, quiosque e lanchonete, além de uma nova tirolesa, lojinha de souvenir e centro de visitantes com museu que contará a história da favela que havia na área. Ou seja, até o processo de remoção dos moradores da Favela da Catacumba na década de 1970 poderá ser utilizado como serviço turístico. O Parque “foi o primeiro de uma série de parques que a Prefeitura do Rio estuda conceder à iniciativa privada” (ibid.).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi contratado em dezembro de 2022 pela Prefeitura para estruturar a concessão de parques públicos, fazer os estudos de diagnóstico, projetos básicos, a partir da desestatização de seis blocos de parques compostos por sete unidades. Nesse projeto inicial, estavam previstos quatro parques urbanos, Quinta da Boa Vista, Madureira, Flamengo e Tom Jobi, e três naturais, Parque Natural Municipal Penhasco Dois Irmãos, Parque Natural Municipal Marapendí e Parque Natural Municipal Nelson Mandela, esses dois últimos formando um único bloco, Complexo

Marapendi, conjunto, apresentado no Mapa 3, escolhido para formar “um grupo de ativos mais representativo” (BNDES, 2023). A financeirização reduz unidades de conservação à ativos.

Mapa 3: Parques para concessão no município do Rio de Janeiro



Fonte: BNDES

Ao passo que o projeto estruturado pelo BNDES seguia acontecendo, a Prefeitura organizou outra concessão, a do Jardim de Alah. Em novembro de 2023, foi assinado contrato com o vencedor da licitação, o Consórcio Rio + Verde, formado pelas empresas Accioly Participações⁴, Grupo DC-Set, Opy Soluções Urbanas e Pepira. Também concorreram o Consórcio Novo Jardim de Alah, composto pela Magus Sgg e a Dream Factory, e a empresa Duchamp Administradora de Centros Comerciais, que concorria sozinha.

⁴ Em reportagem veiculada pela Folha, intitulada “Quem é Alexandre Accioly, o dono de quase tudo nas áreas mais nobres do Rio de Janeiro”, podemos conhecer mais sobre as centenas de empreendimentos do empresário que lidera o consórcio. Disponível em: <https://f5.folha.uol.com.br/celebridades/2023/09/quem-e-alexandre-accioly-o-dono-de-quase-tudo-nas-areas-mais-nobres-do-rio-de-janeiro.shtml> Acesso em junho de 2024. Já em reportagem da Revista Piauí, que critica a transformação do Jardim de Alah em “um shopping center a céu aberto, composto de 56 lojas, lounge, palco para apresentações, praça de alimentação e um estacionamento com 228 vagas”, podemos conhecer melhor os outros empresários do consórcio, como aquele que é genro do presidente do Grupo Globo, o que foi responsável pelo marketing da campanha de Sérgio Moro, e o que faz parte do grupo de amigos do Sérgio Cabral, além de alguns casos de irregularidades e denúncias na justiça. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/jardim-alah-concessao-shopping-tombamento/> Acesso em junho de 2024.

Entre as responsabilidades da empresa concessionária, que fará a gestão por 35 anos, estão o investimento estimado de R\$ 110 milhões em melhorias no espaço, R\$ 20 milhões por ano em manutenção e o valor da outorga paga ao Município foi de R\$ 18,4 milhões. Entretanto, o processo vem sofrendo uma série de entraves.

Antes mesmo da assinatura do contrato, já havia quatro ações judiciais contestando a licitação: uma Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, uma Ação Popular promovida pela sociedade civil, uma Ação Anulatória de Licitação e um Mandado de Segurança, esses dois últimos solicitados pela Duchamp, segunda colocada na concorrência.

As ações contestam a validade da licitação, por motivos jurídicos distintos. As duas últimas, promovidas pela empresa, contestam a licitude da avaliação das propostas, enquanto as primeiras abordam o interesse público e discutem o descumprimento da Lei Orgânica Do Município, já citada, que impede a concessão de áreas verdes. Apesar de não ser o objetivo do trabalho analisar os trâmites judiciais que ocorrem especificamente em relação à concessão do Jardim de Alah, consideramos que os argumentos das ações nos ajudam a elucidar as complexidades envolvidas nas concessões, de modo geral.

Por exemplo, uma das contestações da Duchamp foi a comprovação de experiência técnica exigida pelo edital. A empresa alega que o consórcio vencedor apresentou apenas uma declaração do município de Curitiba para comprovação da sua capacidade técnica para cumprir os objetivos do edital, e a empresa citada na declaração não tinha vínculo societário com as sociedades consorciadas. O mandado de segurança promovido pela Duchamp defende que não houve comprovação do vínculo societário, o que descumpra as regras editalícias.

Outro ponto de contestação do mandado é a avaliação, na sessão pública ocorrida em junho de 2023, das propostas econômicas antes da avaliação das propostas técnicas, com atribuição de pontos aos itens editalícios. A proposta de outorga fixa da Duchamp ficou em R\$ 30 milhões, a do Rio+Verde R\$18 milhões e a do Novo Jardim de Alah em R\$ 4 milhões. Na sessão do mês seguinte, foi apresentado o resultado da avaliação técnica, e a Rio+Verde ficou então em primeiro lugar, ultrapassando a Duchamp que era a primeira em valor de outorga, que a partir daí entrou com recursos para questionar a isonomia do processo, visto a alteração da ordem dos processos estabelecida em edital: primeiro a avaliação técnica, depois econômica.

Já a Ação Civil Pública denuncia que a licitação afronta ao artigo 235 da LOM, questiona o prazo de 35 anos da concessão afirmando que há um limite de 10 anos para a cessão

de uso remunerado de bens imóveis do patrimônio do Município, e discute a natureza dos bens públicos, salientando que tem regime jurídico distinto dos bens privados, na medida em que tem finalidade pública e devem ser resguardados de vontades particulares para manutenção da sua destinação coletiva.

A Ação Popular, petição promovida por representantes de associação de moradores, sustenta que o processo licitatório é ilegal, apontando uma série de violações da Lei Orgânica Municipal, decretos de tombamento do patrimônio do local, Estatuto da Cidade e outros. Solicita a anulação da concessão, caracterizando-a como ato lesivo.

Fica evidente, portanto, as distintas ramificações de problemáticas que podem se abrir a partir desse modelo de concessão. Há a disputa jurídica em torno da legalidade, sobretudo porque são novos instrumentos regulatórios, ou ao menos novos mercados inseridos em antigos instrumentos regulatórios, que não dão conta das novas especificidades. A criação de precedentes e jurisdições pode influenciar processos licitatórios futuros, há o impacto sobre o patrimônio público, e há dúvidas sobre a qualificação técnica das empresas gestoras. Mas cabe também lembrar que moradores de Ipanema organizados em associações e empresas que oferecem R\$ 30 milhões de outorga e perdem a licitação não são os únicos agentes impactados com as concessões de parques. O caso do Jardim de Alah, apesar de elucidar a disputa de interesses envolvidos no novo mercado que se constitui hoje, não dá conta de apresentar as complexidades que existem em parques como o de Madureira, de outra realidade social, em que a população realiza uma série de apropriações do espaço⁵ que seriam comprometidas com a concessão, nem dá conta dos desafios relacionados às unidades de conservação.

O Ministério Público do Rio, após as denúncias, suspendeu a licitação em dezembro de 2023, mês seguinte a assinatura do contrato. Em janeiro de 2024, entretanto, o Supremo Tribunal de Justiça suspendeu, por sua vez, a liminar que paralisava a formalização e início da execução do contrato de concessão, alegando que se tratava de um projeto de revitalização urbanística de importante área da cidade que está degradada, que a paralisação prejudicava a segurança da região, “área abandonada e ocupada por usuários de drogas”, compromete a “economia do entorno da região, que se beneficiará com o incremento turístico e comercial proporcionado pela revitalização da área”, impede “arrecadação tributária” e “gera instabilidade

⁵ Ver o trabalho de Cavalcanti (2016, p. 12), que afirma que “a população local tem no parque Madureira uma opção de lazer gratuita, bem como o acesso a atividades culturais”, o utiliza para atividades físicas e vê o parque opção “segura de entretenimento e lazer”.

jurídica e tumulto administrativo” (SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2024). Argumentações alinhadas ao discurso neoliberal. Apesar da autorização para continuidade, em abril de 2024, uma Ação Civil Pública da 1ª Promotoria de Meio Ambiente do MPRJ foi promovida e concedida, resultando na suspensão, novamente, da concessão. Segue a disputa até a finalização deste trabalho, em junho de 2024.

Em concomitância às concessões específicas, como é o caso da Catacumba e Jardim de Alah, segue o projeto do pacote de parques junto ao BNDES. Mas houve uma significativa alteração. O já citado projeto em parceria da Prefeitura com o BNDES hoje é chamado pela CCPar de “Programa Parques Cariocas”, que é o mesmo projeto de modelagem descrito anteriormente, com uma mudança nos parques escolhidos. O programa hoje tem, em seu primeiro lote, os parques Parque Madureira, Dois Irmãos, Garota de Ipanema, Parque da Cidade, Orlando Leite e Pinto Teles. Este lote é parte do projeto de concessão que conta com mais de 20 parques no planejamento, para o futuro, e diz a Prefeitura que

O programa Parques Cariocas representa uma iniciativa ambiciosa da Prefeitura do Rio de Janeiro, *sendo um dos maiores programas de requalificação de áreas verdes do mundo*. Uma das frentes deste programa é a requalificação de parques através de concessão de serviços de apoio à visitação. [...] Para este lote, a previsão de investimentos é superior a R\$ 75 milhões direcionados para a introdução de novas atrações, modernização de equipamentos e instalações, e expansão dos serviços oferecidos aos visitantes. Adicionalmente aos investimentos iniciais, ao longo de 30 anos de contrato haverá o compromisso de investimentos da ordem de R\$ 1,2 bilhão, destinados a serviços turísticos, educação ambiental, apoio à visitação, manejo ambiental, limpeza, conservação e vigilância dos parques. Esse investimento contínuo não apenas assegura a preservação do meio ambiente, mas também busca aprimorar constantemente a experiência dos visitantes. Além de contribuir para a qualidade de vida da população da cidade e de seus visitantes, o programa Parques Cariocas visa impulsionar o desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais por meio do turismo sustentável. O acesso a todos os parques permanece público e gratuito. Como contrapartida, a empresa parceira tem permissão para realizar atividades comerciais e eventos (Prefeitura do Rio, 2024, grifo nosso).

Esse programa está hoje na fase de Consulta Pública, realizada via formulário online, e também via Audiência Pública, que ocorreu no dia 14 de junho de 2024. Entre as fases seguintes, que ainda não ocorreram, estão a publicação do Edital de Concorrência e assinatura de contrato. Em síntese, como apresentado, o prazo previsto para a Concessão é de 30 anos, os investimentos obrigatórios são de R\$ 75 milhões, outorga fixa mínima de R\$ 4 milhões, investimentos revertidos em serviços turísticos e ambientais com manutenção do acesso gratuito. Segue o padrão já conhecido das concessões de unidades de conservação: licitação que prioriza maior valor de outorga, prazo de décadas, e diretrizes flexíveis que abrem uma gama de possibilidades contratuais.

Conforme mencionado na introdução, a pesquisa de campo realizada para a elaboração deste trabalho consistiu na participação na audiência pública que discutiu especificamente o Programa Parques Cariocas. Não é nosso objetivo discorrer sobre todo o cronograma da audiência, nem tampouco há condições, nesse trabalho, de expor todos os agentes envolvidos. Mas apresentaremos aqui argumentos levantadas pelos representantes da sociedade civil que pediram a palavra no evento e nos ajudam a discutir as questões que se elaboram a partir da possibilidade da concessão.

Entre as críticas da sociedade civil, na audiência, destacamos a ausência de consulta à comunidade usuária dos parques, ou seja, falta de participação nos processos decisórios; a modelagem da concessão, isto é, argumentou-se que não são apenas os serviços que seriam concedidos, o projeto abre brecha para uma gestão privada da área territorial; parques urbanos e parques naturais municipais não podem estar no mesmo pacote de licitação porque unidades de conservação seguem o SNUC e não podem ter planejamento voltado para benefício privado; conflito quanto a legitimidade do processo, porque a Lei Orgânica atual veda esse tipo de concessão, então parece que o Estado está contando com a aprovação da emenda em votação, proposta pelo Partido Novo, que alteraria a Lei Orgânica e permitiria concessão de áreas verdes; a definição dos parâmetros da construção de aparelhos de lazer nos espaços concedidos e dos balizadores dos limites à visitação; o período de concessão, muito grande para projetos pilotos; a crítica ao critério de escolha da concessionária, estritamente econômico, a partir da outorga fixa, que inclusive não incentiva pequenos investidores e pequenos empresários locais; a defesa de que, em tempos de crise climática, não devemos usar nossas unidades de conservação a serviço do lucro de alguns, com o argumento de que acimentar os parques vai na contramão do que deveríamos buscar; a cronologia dos procedimentos licitatórios, porque, no modelo vigente, a assinatura do contrato é anterior à apresentação da proposta de implementação das obras e projetos; questiona-se a possibilidade de perda de uso público e autonomia da comunidade nos parques, já que eventos precisariam de agendamento prévio e autorizações por parte da concessionária.

Os representantes da Prefeitura e do BNDES responderam aos questionamentos da população, mas o encerramento da audiência não foi, de maneira alguma, marcado pelo consenso. A sociedade civil se mostrou insatisfeita com a condução do programa, e a Prefeitura, representada naquele momento pela CCPar, concordou em estender o período de aquisição de respostas do formulário online de consulta pública, e apresentará os resultados posteriormente.

Não foi marcada nova audiência, e o Estado se comprometeu em responder todas as dúvidas enviadas na consulta pública e levar em consideração as intervenções da população para elaboração das próximas etapas da modelagem. O que, evidentemente, não parece possível, já que as intervenções da sociedade civil demandaram um tipo de concessão completamente diferente da apresentada, não ajustes no projeto atual.

3. FINANCEIRIZAÇÃO E NATUREZA

É importante mencionar que nos últimos anos, diversas unidades de conservação brasileiras vêm sendo inseridas em decretos de desestatização e projetos e programas de parcerias. Uma série de Parques Nacionais e Estaduais tem seu uso público hoje geridos por empresas privadas, muitas vezes na forma de consórcios. Esse texto tem como recorte espacial o município do Rio de Janeiro, mas o processo analisado não se limita a escala municipal⁶.

Compreendemos que a dinâmica realizada atualmente pela Prefeitura do Rio de Janeiro faz parte de um cenário econômico de financeirização, e, sobretudo, de reconfiguração das maneiras através das quais a natureza é mobilizada no capitalismo. As empresas que realizam a gestão de unidades de conservação ou de parques urbanos, hoje, se apresentam como sustentáveis, como promotoras de soluções ambientais, discurso que também é mobilizado pelos órgãos institucionais, que promovem a ideia de que a cidade precisa de áreas verdes revitalizadas com apoio do capital corporativo.

Consideramos que a Geografia apresenta imensa relevância na análise das novas configurações da apropriação da natureza pelo mercado, na medida em que é uma ciência que tem na sua essência a compreensão do ambiente⁷. Quatro autores da Geografia serão utilizados como base para a discussão desta seção: Porto-Gonçalves (2006), Smith (2007), Marques (2018) e Oliveira (2019).

⁶ Para aprofundar a discussão, sugerimos a leitura de Gomes (2021b), que apresenta a reconfiguração legislativa que nos últimos anos promoveu a gestão privada de áreas protegidas, nas formas de concessão e outros tipos de parceria. E também Gomes (2024a), que desenvolve a ideia de que estado do Rio de Janeiro é protagonista no processo de neoliberalização da natureza.

⁷ Reproduzindo Marcelo Lopes de Souza (2022), o ambiente emerge “das interações entre “natureza” (a dimensão geobiofísica, naturogênica) e “sociedade” (as relações sociais e o espaço material e imaterial que elas produzem: territórios, lugares etc.)” e “admitir a pertinência de um domínio ontológico geobiofísico e de um domínio antropossocial não é o mesmo, note-se, que abrir mão de reconhecer os hibridismos, as interpenetrações complexas, a não linearidade das interações”.

Partimos do pressuposto de que, no capitalismo, a natureza sempre foi apropriada, na medida em que

A constituição e generalização da propriedade privada que está na origem do capitalismo está relacionada com a transformação da terra e da natureza em riqueza e em mercadoria [...]. A alienação em relação à natureza se torna geral e estrutural no capitalismo com a universalização das trocas e da forma mercadoria, cuja circulação é mediada pelo dinheiro e por um sistema de equivalências que sustenta o valor como abstração concreta, fragmentando a natureza e mobilizando os seus elementos como recursos ou meros objetos (MARQUES, 2018, p. 54).

A gênese do capitalismo se estabelece a partir da mercantilização da terra e seus recursos, e, portanto, da natureza, mas o contexto que se estabelece a partir da década de 1970 tem especificidades quanto ao formato dessa mercantilização. Isto é, compreendemos que se durante muito tempo a natureza foi apropriada na forma de recurso direto, tangível, utilizado na produção, nas últimas décadas do século XX, a configuração de um novo mercado se estabelece, em que o discurso da sustentabilidade promove a proteção ambiental como mercadoria.

Porto-Gonçalves (2006) caracteriza esse período como o de globalização neoliberal, denunciando as respostas do mercado à problemática ambiental. Smith (2007) discute esse movimento apresentando uma nova dimensão da produção capitalista da natureza que transformou consideravelmente a relação social com o mundo natural. Marques (2018) entende que as atuais estratégias político-econômicas promotoras de ganho futuro para proprietários de terras e títulos exigem o aprofundamento do debate teórico sobre a relação sociedade e natureza. Oliveira (2019), por sua vez, elabora a tese de que os discursos pautados na sustentabilidade são mecanismos de manutenção da exploração capitalista da natureza que ganham força na década de 1990, consequência de uma reconfiguração neoliberal. Seleccionamos as passagens abaixo como fundamento teórico do argumento central dessa seção:

O período atual, de globalização neoliberal, difere dos outros períodos que lhe antecederam pela especificidade do desafio ambiental que lhe acompanha e que, também, o constitui. Afinal, até os anos 1960, a dominação da natureza não era uma questão, e sim uma solução — o desenvolvimento. É a partir desse período que se coloca explicitamente a questão ambiental. [...] A globalização neoliberal é uma resposta de superação capitalista a essas questões para o que, sem dúvida, procura, à sua moda, se apropriar de reivindicações como o direito à diferença e com ele justificar a desigualdade e, também, assimilar à lógica do mercado a questão ambiental. (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 51-52)

A partir das décadas de 1980 e 1990, uma gama extraordinária de novas “mercadorias ecológicas” entrou em operação. [...] Enquanto a mercantilização tradicional da natureza geralmente envolvia a colheita de valores de uso como matérias-primas para a produção capitalista – madeira para mesas, petróleo para energia, minério de ferro para aço, vários grãos para pão – esta nova geração de mercadorias ecológicas é diferente. Se eles se tornam ou não a matéria-prima para a produção futura é algo secundário à sua produção. Em vez disso, estas mercadorias são simultaneamente escavadas (em termos de valor de troca) das relações sócio-naturais pré-existentes e, como parte da sua produção, são reinseridas ou permanecem inseridas na natureza socializada – quanto mais “naturais”, melhor. O capitalismo verde pode ser apresentado como um meio de atenuar os impactos ambientais da exploração capitalista da natureza, ou criticado como simplesmente um verniz ambiental para a exploração sustentada [...]. Tornou-se nada menos do que uma grande estratégia para a mercantilização ecológica, a mercantilização e a financeirização que intensifica e aprofunda radicalmente a penetração da natureza pelo capital. (SMITH, 2007, p. 17. Tradução livre)

Os processos geobiofísicos que constituem o que conhecemos por natureza têm sido envolvidos num emaranhado de relações sociais que visam subordiná-los aos sentidos e ritmos determinados pela aceleração da circulação do capital em escala global. [...]. A realização de acordos e convenções mundiais com o intuito de estabelecer uma governança ambiental ou “regime internacional ambiental” compatível com o objetivo de crescimento econômico sem limites dá os seus primeiros passos com os tratados firmados na Conferência da ONU de 1972, num período em que o capitalismo iniciava uma nova fase de reestruturação econômica e política. Em nome da premente necessidade de “salvar o planeta”, a solução anunciada por nossos governantes foi a abertura de novas frentes de expansão para os negócios do capital! Assim, a perspectiva global característica do ambientalismo dominante foi absorvida por uma economia ambiental transnacional. (MARQUES, 2018, p. 44)

Esta nova visão de forma alguma afasta a condição de "recurso" que o capitalismo entende a natureza e ainda mantém o território como fonte de riqueza a ser controlada por poucas mãos, agora em forma de patente, propriedade intelectual e controle do capital técnico-científico. [...] se trataria, então, de uma mediação para um novo paradigma, mas que mantém a natureza enquanto reserva de valor exclusivo de uma classe [...]. se não é possível pensar em um sistema de produção de mercadorias sem exploração da natureza como recurso, é ao menos plausível imaginar uma proposta de uso "racional" destes recursos naturais? É indiscutível que assistimos à obliteração das riquezas naturais e contaminação massiva do ar, da água e do solo, mas a financialização da natureza e privatização do território parecem ancorar a crise ambiental como uma simples falha no ajuste entre economia e ecologia. (OLIVEIRA, 2019, p. 113-115)

Fica evidente, portanto, que a Geografia contribui para o entendimento da transformação da apropriação da natureza pelo capital. O discurso da sustentabilidade possibilitou a abertura de novos mercados, e hoje, cresce o número de empresas voltadas para a operação de parques e promoção do turismo. A Cataratas S.A., por exemplo, empresa que faz a gestão do BioParque e do Aquário, no município do Rio, além do transporte de visitantes ao Parque Nacional da Tijuca (o mais visitado do Brasil), tem investimento da Advent International, fundo estadunidense que possui em torno US\$ 100 bilhões sob sua gestão. A

Parquetur, que opera hoje o primeiro Parque Nacional do Brasil, o do Itatiaia, sob a condição de concessionária BR Parques, tem a sua composição societária formada 99% por um Fundo de Investimento em Participações e 1% por uma empresa Sociedade Autônoma.

Como aponta Porto-Gonçalves (2006, p. 37), assistimos a “mudança nas relações entre as diversas formas de acumulação capitalista em favor da absoluta hegemonia do capital financeiro”. Para o BNDES, contratado para realizar a modelagem do Programa Parques Cariocas, que será piloto para a elaboração de outros projetos para todo o país, os parques são categorizados “ativos” mais e menos rentáveis. É necessário que compreendamos o “período histórico de globalização neoliberal que vivemos, não só pela complexidade e gravidade que a questão implica como, também, porque muitas vezes se admite como solução o que é parte do problema” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 76).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica evidente a articulação entre Estado e capital corporativo na gestão urbana atual, quando analisamos a reorganização jurídica que promove a concessão de áreas públicas, sejam elas unidades de conservação ou parques urbanos. A apropriação dos territórios requer readequações legislativas e novas políticas de planejamento, afinal, “é preciso que se construam determinadas condições jurídicas e políticas para que as técnicas de dominação da natureza possam se desenvolver” (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 81). E essas condições, por sua vez, criadas pelo Estado, expressam a articulação pública-privada em direção aos interesses do mercado, já que os “mecanismos de desregulação e privatização do patrimônio público não simbolizam a retirada do Estado, mas seu servilismo pleno às grandes corporações capitalistas” (OLIVEIRA, 2019, p. 134).

As ações articuladas entre Estado e capital corporativo transformam a cidade e recriam novas estratégias de apropriação dos territórios. A abertura constante de novas arenas de privatizações, característica essencial do neoliberalismo, estabelece como condição, e também como consequência, reformulações legislativas que promovem um modelo de desenvolvimento alinhado aos interesses empresariais. Como contraposição, é necessário denunciar a ausência de gestão participativa nos processos decisórios, a fim de fortalecer uma apropriação democrática dos nossos espaços públicos, sejam eles unidades de conservação ou parques urbanos.

5. REFERÊNCIAS

BNDES, *BNDES é contratado pela prefeitura do Rio para estruturas concessão de parques públicos*. Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-e-contratado-pela-prefeitura-do-rio-para-estruturar-concessao-de-parques-publicos>.

Publicado em janeiro de 2023. Acesso em junho de 2024.

CASTREE, N. Neoliberalising nature: The logics of deregulation and reregulation. *Environment and Planning A*, V. 40(1), 131–152. 2008

CAVALCANTI, D. A. de O. O Parque Madureira: espaço público e lazer no subúrbio carioca. 2016. 134 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

GOMES, J. M. A. A. Política ambiental e interesses privados na Ilha Grande (RJ): uma análise das áreas protegidas inseridas na ótica neoliberal. Editora Dialética, 2021a.

GOMES, J. M. A. A. Experimentos regulatórios em curso: a neoliberalização da natureza no Brasil a partir da privatização de áreas protegidas. Encontro Nacional da ANPEGE, 2021b.

GOMES, J. M. A. A. Considerações sobre o processo de neoliberalização da natureza em curso no estado do Rio de Janeiro. *Geografares*, Vitória, Brasil, v. 4, n. 38, p. 147–166, 2024a

GOMES, J. M. A. A. NOVAS FORMAS DE ACUMULAÇÃO VIA NATUREZA: privatização de parques nacionais no Brasil. *Geo UERJ*, [S. l.], n. 44, 2024b.

MARQUES, M. I. M. Relação sociedade e natureza e a relação sujeito e objeto: retomando a contenda. *Perspectivas de natureza: epistemologias, negócios de natureza e América Latina*, 2018.

MASCARENHAS, G. Cidade mercadoria, cidade-vitrine, cidade turística: a espetacularização do urbano nos megaeventos esportivos. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 14, n. 1, p. 52-65, 2014.

OLIVEIRA, L. D. Geopolítica ambiental: a construção ideológica do desenvolvimento sustentável (1945-1992). Editora Autografia. 2019.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Ed.– Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PREFEITURA DO RIO, Prefeitura assina contrato de concessão do Jardim de Alah. Disponível em: <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-assina-contrato-de-concessao-do-jardim-de-alah/>. Publicado em novembro de 2023. Acesso em junho de 2024.

PREFEITURA DO RIO, Prefeitura do Rio assina contrato de concessão do Parque da Catacumba na Lagoa. Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/prefeitura-do-rio-assina-contrato-de-concessao-do-parque-da-catacumba-na-lagoa/>. Publicado em abril de 2024. Acesso em junho de 2024. 2024a.

PREFEITURA DO RIO, Prefeitura do Rio inaugura Parque Carioca Pavuna, na Zona Norte: <https://prefeitura.rio/parques-e-jardins/prefeitura-do-rio-inaugura-parque-carioca-pavuna-na-zona-norte/>. Publicado em junho de 2024. Acesso em junho de 2024. 2024b.

PREFEITURA DO RIO, Programa Parques Cariocas. Disponível em: <https://www.ccpar.rio/mapa/parques-urbanos-e-naturais/>. Acesso em junho de 2024.

RIO DE JANEIRO. [Lei Orgânica (1990)]. Rio Lei Orgânica do Município. - 2. ed. rev. e ampl. - Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010.

RIO DE JANEIRO. Lei complementar Nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2024.

RABELLO, S. A concessão do Jardim de Alah, judicialmente contestada, seria temerária. *Jornal do Brasil*.

Disponível em: <https://www.jb.com.br/brasil/opiniaio/artigos/2023/11/1047183-a-concessao-do-jardim-de-alah-judicialmente-contestada-seria-temeraria.html> Publicado em novembro de 2023. Acesso em junho de 2024.

RIO DE JANEIRO. Inquérito Civil MPRJ no 2022.01132327.

RIO DE JANEIRO. Ação Cível Publica. Processo 0840633-75.2024.8.19.0001

RIO DE JANEIRO. Ação Popular. Petição disponível em: https://drive.google.com/file/d/1borcpBhcucVBHSQrKhiTv_kbaWU1qEn6/view. Acesso em junho de 2024.

RIO DE JANEIRO. Mandado de Segurança Cível. Número: 0913493-11.2023.8.19.0001.

RIO DE JANEIRO. Procedimento Comum Cível. Número: 0926318-84.2023.8.19.0001

SMITH, N. Nature as accumulation strategy. In: PANITCH, L.; LAYS, C. (Ed.). *Socialist Register 2007: Coming to Terms with Nature*. New York/London/Halifax. p. 16-36. v. 43. 2007.

SOUZA, M. L. AMBIENTE. *GEOgraphia*, 24(53). 2022.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3387 - RJ (2024/0000893-1)