Gestão Colaborativa em Uso Público nas Florestas e Campos Nacionais

GUIA PARA AUTORIZAÇÕES DE USO ESPECIAL, ACORDOS DE COOPERAÇÃO E PARCERIAS PARA RECREAÇÃO AO AR LIVRE E TURISMO UTILIZADO PELO SERVIÇO FLORESTAL DOS ESTADOS UNIDOS

USAID
DO POVO DOS ESTADOS UNIDOS

FOREST SERVICE
DEPARTMENT OF AGRICULTURE

CENTER FOR PROTECTED AREA MANAGEMENT
COLORADO STATE UNIVERSITY

Elaborado em nome do Escritório de Programas Internacionais do Serviço Florestal dos Estados Unidos (USFS-IP) para o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID) através do Programa Parceria para a Conservação da Biodiversidade da Amazônia (PCAB)

Jim Bedwell

junho 2020

Copyright © 2020 pelo Centro para Gestão de Áreas Protegidas da Universidade Estadual do Colorado

Este livro foi escrito para promover boas práticas na gestão colaborativa de uso público. Todos os conceitos e idéias desenvolvidos para este projeto são de domínio público e podem ser usados livremente por qualquer pessoa, desde que os autores e a editora recebam o devido crédito.

Foto da capa de Tom Iraci.

Sumário

I. Introdução 1
II. O contexto para Autorizações de Uso Especial do USFS e sua gestão 9
III. A experiência do Programa de Usos Especiais do USFS 15
IV. Estudos de caso e lições aprendidas 37
V. Conclusão 63
VI. Contribuições para a elaboração deste guia 65
VII. Bibliografia 71

I. Introdução

Foto de Elena Todorova

Os benefícios na gestão de áreas protegidas para o desenvolvimento de atividades de recreação e o turismo têm sido bem documentados, tanto nos Estados Unidos como em outras partes do mundo. Os benefícios mais conhecidos incluem: o aumento das oportunidades econômicas nas escalas local, nacional e regional; a proteção do patrimônio natural e cultural; e a melhoria da qualidade de vida dos usuários e comunidades do entorno.

Nos Estados Unidos, em 2017, centenas de milhões de visitas recreativas e turísticas às áreas e águas públicas geraram 880.000 empregos e US$51 bilhões em gastos diretos nas comunidades locais. Se considerarmos somente o Serviço Florestal dos Estados Unidos (USFS) esses números chegam a 143.000 empregos e US$10,3 bilhões.

O USFS (que também chamamos de "órgão") tem proporcionado oportunidades de recreação ao ar livre e turismo praticamente desde a sua criação em 1905. Durante grande parte de sua existência, a maioria das infraestruturas e serviços eram fornecidas pelas equipes do próprio órgão e por meio de investimentos de recursos provenientes do orçamento federal. Conforme aumentavam demandas por recreação e exigências de visitantes por maior quantidade e melhor qualidade dos serviços, o órgão começou a

desenvolver políticas e mecanismos para envolver o setor privado e outros parceiros na prestação destes serviços.

Muitos países em desenvolvimento não têm capacidade organizacional e financeira para fornecer acesso, bem como infraestruturas e serviços necessários para programas de recreação e turismo de qualidade, que gerem os benefícios listados acima. Nesse caso, envolver o setor privado, através de entidades com ou sem fins lucrativos, pode ajudar a alcançar estes resultados.

Este guia analisa as medidas específicas desenvolvidas pelo USFS para utilizar o setor privado como parceiro na prestação de serviços e infraestruturas de recreação ao ar livre. Também inclui estudos de caso sobre uma variedade de mecanismos e descreve "lições aprendidas" ao longo de sua história. O autor espera colaborar com o desenvolvimento de um turismo recreativo sustentável que beneficie a terra e as pessoas.

Este guia foi desenvolvido para servir de referência e apoiar a parceria entre o Serviço Florestal dos Estados Unidos, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, sendo este último um órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente no Brasil.

Contexto e intenção deste guia

De acordo com o Sistema Nacional de Monitoramento da Visitação (NVUM, na sigla em inglês), o Serviço Florestal dos Estados Unidos (USFS) recebe aproximadamente 193 milhões de visitantes por ano para atividades de recreação ao ar livre e turismo. Algumas unidades das Florestas Nacionais recebem milhões de visitantes por ano, enquanto áreas mais isoladas recebem cerca de 100.000 visitantes. Somente a Floresta Nacional White River, no Estado do Colorado, na Região das Montanhas Rochosas, por exemplo, recebe cerca de 12,4 milhões de visitantes por ano.

Para atender essa grande demanda e gerar benefícios para a saúde, a economia e a sociedade, protegendo o ambiente natural e cultural, o USFS desenvolveu o que chamaram de *modelo de entrega sustentável* para fornecer infraestrutura e serviços recreativos, pautados em quatro pilares fundamentais:

- **Fundos vinculados** do Congresso dos Estados Unidos com base em impostos e taxas cobrados pelo Tesouro dos EUA
- **Taxas cobradas e retidas diretamente pelo órgão** para usos específicos no programa de recreação. As taxas são cobradas do público em geral e de empresas permissionárias.
- **Acordos com organizações sem fins lucrativos** e grupos de voluntários para realizar trabalhos de manutenção de infraestruturas e restauração ambiental ou captar recursos para estes fins.
- **Autorizações de uso especial com empresas com fins lucrativos para fornecimento de infraestruturas e serviços para uso público.**

Esses componentes são necessários para entregar um programa de recreação ao ar livre de qualidade. Os três últimos pilares evoluíram ao longo do tempo com o aumento da interação entre indivíduos, comunidades e empresas com as paisagens naturais e culturais sob a gestão do USFS. Isso criou demandas de ampliação de infraestruturas e serviços, assim como impactos ambientais, que extrapolam a capacidade de resposta do órgão através dos fundos vinculados. Este aumento de demandas trouxe também novos recursos para o órgão, provocou mudanças significativas e gerou inovações à medida quese adapta às mudanças sociais e às dinâmicas e expectativas governamentais. Os quatro pilares do modelo de entrega sustentável devem ser vistos com atenção por qualquer país ou entidade que vislumbre o desenvolvimento de um programa de recreação ao ar

Figura 1: Os pilares do modelo de entrega sustentável do USFS e seus resultados

livre/turismo e podem ter aplicabilidade, desde que sejam feitas as devidas adaptações para *condições* locais e seus respectivos graus de complexidade.

O primeiro pilar, dos fundos vinculados de origem governamental, deve dar conta de estruturar o órgão principal — equipes, escritórios e equipamentos — que apoiarão o desenvolvimento e fiscalização os outros três pilares. Estes, por sua vez, não se sustentam sem um órgão com equipe adequada e capacitada. Há uma relação direta entre investimento em pessoal e os retornos sob a forma de benefícios econômicos e sociais. Um empresário diria: "*onde não há investimento, não há retorno!*"

Além dos serviços e infraestruturas fornecidos pelo governo, as *Autorizações de Uso Especial* (SUAs, na sigla em inglês) com empresas do setor privado com fins lucrativos são a principal fonte de infraestruturas e serviços para o uso público no Sistema de Florestas Nacionais (NFS). Estima-se que 25-33% de todas as visitas ao Sistema de Florestas Nacionais são realizadas por meio do setor privado. O restante das visitas é feito por membros da população que visita áreas de forma autônoma, utilizando transporte e equipamentos próprios, engajando-se em atividades recreativas de sua escolha, sem a necessidade de guias ou infraestrutura construída.

Em diversos países em desenvolvimento o envolvimento do setor privado apresenta potencial para ampliação de infraestruturas e prestação de serviços de uso público, protegendo o ambiente natural, sendo este o foco principal deste guia.

O USFS tem trabalhado em parceria com o setor privado para fornecer serviços e infraestruturas de recreação ao ar livre desde sua criação em 1905. Atualmente, utiliza uma ampla gama de Autorizações de Uso Especial para fornecer inúmeras possibilidades, desde áreas de esqui altamente estruturadas a áreas de camping criadas e geridas pela iniciativa privada, até expedições com guias especializados em áreas silvestres/remotas. O órgão também utiliza acordos de cooperação público-intergovernamental-organizações sem fins lucrativos que são ferramentas inovadoras criadas

recentemente para viabilizar investimentos em recreação ao ar livre e outros serviços ambientais.

A intenção deste guia é documentar os tipos de acordos e autorizações que vêm sendo utilizados, além de descrever como o USFS os administra para:

- Proporcionar oportunidades sustentáveis de recreação ao ar livre para cidadãos locais e visitantes de todo o país e do mundo
- Proteger o ambiente natural
- Criar benefícios econômicos e sociais para as comunidades locais e para os estados

O programa de Autorização de Uso Especial será discutido no contexto dos outros três pilares do modelo de entrega sustentável do USFS, quando apropriado.

Este guia foi desenvolvido para o Escritório de Programas Internacionais do USFS para informar gestores de unidades de conservação no Brasil em substituição de um seminário sobre o tema agendado para abril de 2020 em Brasília, cancelado devido à pandemia do COVID-19. Espera-se ainda que este guia possa servir para outros países que buscam alternativas de integrar o setor privado na gestão das áreas protegidas. Por fim, espera-se também que este guia seja útil aos gestores do USFS e administradores de uso especial do Sistema de Florestas Nacionais.

Serviço Florestal dos Estados Unidos - Uma visão geral

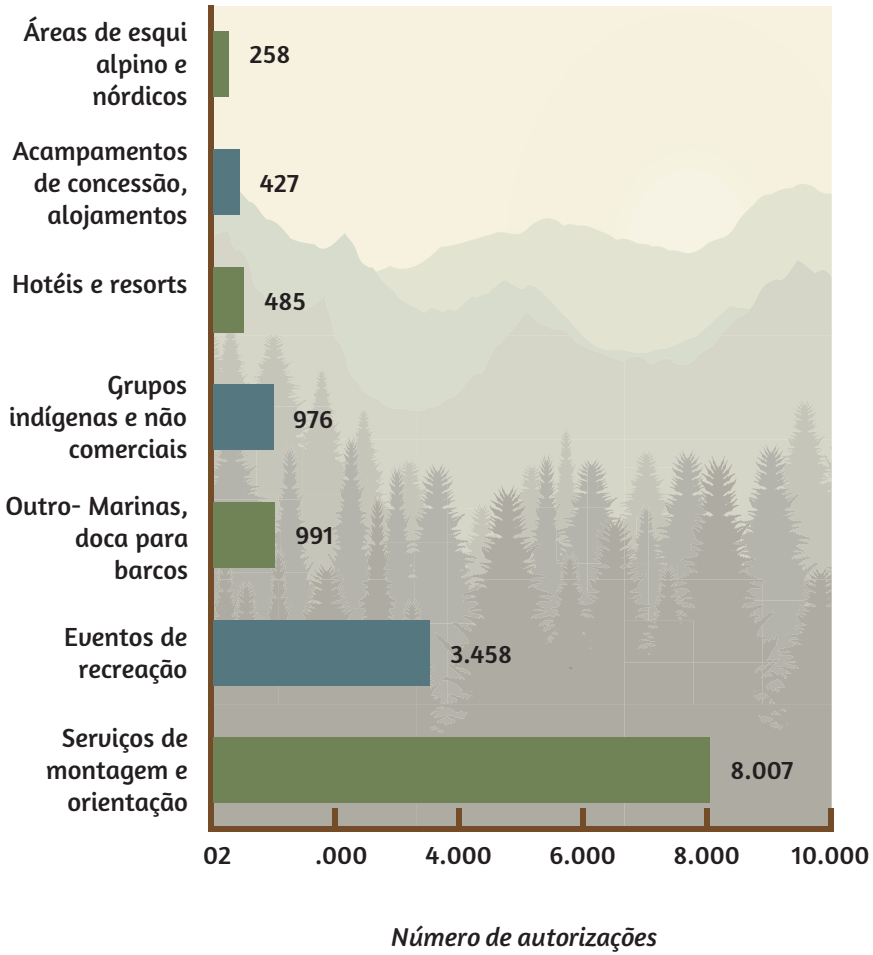
O USFS foi criado sob o Departamento de Agricultura do Estados Unidos em 1905, para geriro número crescente de Reservas Florestais Federais dos EUA, que foram inicialmente estabelecidas em 1891. O objetivo destas reservas era "melhorar e proteger as florestas... com a finalidade de garantir condições favoráveis de fluxo de água e prover o fornecimento contínuo de madeira". Diversas leis, desde então, modificaram a missão do órgão, principalmente a Lei de Uso Múltiplo – Rendimento Sustentado de 1960 e a Lei de Manejo Florestal de 1976, que codificaram a gestão existente de outros recursos como: pastos, exploração de minérios, vida silvestre e recreação ao ar livre. Em suma, o Serviço Florestal tem sido um órgão de "uso múltiplo" com a ética de conservação de longo prazo. A missão do órgão é:

> *Manter a saúde, a diversidade e a produtividade das florestas e campos da nação para atender às necessidades das gerações presentes e futuras.*

Atualmente, o Sistema de Florestas Nacionais (NFS) é composto por 154 florestas e 20 campos nacionais cobrindo mais de 193.000.000 acres (>77.000.000 hectares) em 42 dos 50 estados e no território de Porto Rico. O programa de recreação ao ar livre tem grande ênfase em todo o Sistema de Florestas Nacionais e é um fator importante na identidade e relevância do USFS para muitos americanos. O programa de recreação ao ar livre contribui com US$10,3 bilhões em atividade econômica anualmente e apoia 143.000 empregos em tempo integral e parcial, quase metade de toda a contribuição do USFS para o Produto Interno Bruto (PIB) e geração de emprego.

O USFS envolve o setor privado na prestação de serviços e infraestruturas recreativas, mas também autoriza muitos outros usos não recreativos (chamados de usos do solo) do Sistema de Florestas Nacionais, tais como: infraestruturas e serviços de eletricidade, transportes, coleta e tratamento de água, torres de comunicação... por meio de autorizações de uso especial. Existem quase 78.000 autorizações de uso especial de solo e recreação em vigor em todo o Sistema de Florestas Nacionais. Destas, 30 mil são de recreação. As categorias e números das SUAs, na sigla em inglês (Autorização de Uso Especial) são mostrados na Figura 2.

Figura 2: Tipos de uso especial do USFS



A pertinência, termos e condições desses tipos de SUAs serão discutidos em seções posteriores.

Definições

Muitos termos diferentes são usados dentro do USFS e em outros órgãos para descrever os tipos de autorizações para uso de áreas públicas. Alguns são mais genéricos, enquanto outros têm definições jurídicas específicas. Para efeitos de clareza, no presente guia serão utilizadas as seguintes definições:

- Parceria — Termo geral que se refere a duas ou mais entidades com interesse comum, públicas e/ou privadas, trabalhando em conjunto para benefício mútuo. Muitas vezes utilizado para enfatizar um "espírito de cooperação" sem qualquer acordo legal em vigor ou para promover uma "cultura da boa vontade" entre o USFS e os permissionários de uso especial. Também, mais especificamente usado para acordos formais de cooperação com organizações sem fins lucrativos e grupos voluntários para o desenvolvimento de trabalhos de restauração ambiental, manutenção de trilhas e infraestruturas, ou fornecer informações ao público. Esses acordos de cooperação definem áreas de benefício mútuo, compromissos específicos de cada parceiro, termos e condições. Os acordos constituem um componente fundamental do *modelo de entrega de recreação sustentável* do USFS e promovem conexões entre o órgão e as comunidades locais. São atualmente uma área de grande inovação para a cooperação público-privada e público-público.
- Voluntários e contratos de voluntariado — Indivíduos ou organizações que doam tempo sem compensação para trabalhar em campo ou em escritórios para apoiar os programas do USFS. O voluntariado é um grande componente do *modelo de entrega de recreação sustentável* do USFS, com mais de 110.000 voluntários doando aproximadamente 5.000.000 horas de trabalho, o que representaria cerca de US $120.000.000 anualmente. Além do trabalho e dos resultados econômicos, o voluntariado ajuda a criar fortes vínculos com as

comunidades locais, que pode ser chamado de “Responsabilidade Cidadã”.

- Autorização de Uso Especial (SUA, na sigla em inglês) — Uma autorização por escrito, um termo de autorização, locação ou de serviço que permite o uso ou ocupação de terrenos do Sistema de Florestas Nacionais, inclusive termos e condições sob os quais esse uso, ou ocupação, pode ocorrer. Existem várias categorias de SUAs:
    - **Concessão** — Um tipo de SUA em que o permissionário opera uma infraestrutura que foi criada e é de propriedade do governo. O permissionário cobra uma taxa ou ingresso do público pela utilização da infraestrutura e pelos serviços prestados, utilizando parte da receita das referidas taxas para manter a infraestrutura e outra parte para pagar ao órgão governamental uma taxa de utilização. Exemplos incluem áreas de camping, pousadas e centros de visitantes construídas com recursos governamentais. Os prazos variam de 5 a 30 anos.
    - **Permissão de Uso Especial** — Uma SUA que fornece permissão, sem transferência de uma área específica, mas que prevê a ocupação e uso de áreas do Sistema de Florestas Nacionais para fins específicos. Estas permissões são revogáveis, rescindíveis e não-compensáveis. O permissionário cobra uma taxa pelos serviços prestados e paga uma percentagem da receita ao USFS. Exemplos incluem serviços de aluguel de equipamento e guiagem. Podem ter validade de 1-20 anos.
    - **Permissão por Período** — Uma SUA onde o permissionário constrói infraestruturas para uso de longo prazo e presta serviços ao público em áreas do Sistema de Florestas Nacionais. O permissionário cobra taxas para cobrir os custos de construção e prestação de serviços, fornecendo ao USFS uma percentagem das receitas pelo uso do solo. Normalmente firmado por 20-30 anos, mas para áreas de esqui os prazos são de 40 anos devido ao aporte de investimentos necessários. Exemplos incluem áreas de esqui, resorts de hotelaria e marinas.
    - **Permissão Temporária** — Uma SUA de curto prazo (de 1 dia a 1 ano) que prevê o uso e ocupação temporária de áreas do Sistema de Florestas Nacionais para apoiar um evento ou serviço ao público. As taxas para o USFS podem incluir uma tarifa fixa, com base no número de participantes ou uma percentagem de recebimentos. Exemplos incluem eventos recreativos como: competições de longa distância a pé ou em bicicleta, corridas de aventura, além de casamentos, fotografia

Foto de Ralph Lee Hopkins

comercial, filmagens, e aluguel de equipamentos e guiagem por curtos períodos de tempo.

- **Arrendamentos, Direito de Uso e Direito de Passagem** — Tipos de permissões por período que são utilizadas para autorizações de uso do solo de longo prazo (ao contrário da recreação), como para estradas e rodovias construídas por outro órgão governamental, serviços públicos como linhas elétricas, tubulações, reservatórios de água e comunicações. Estes instrumentos estão fora do escopo deste guia, mas vale ressaltar que muitos estão sobre a tutela das mesmas autoridades que fazem a gestão das SUA de recreação e são muitas vezes referidos em conjunto.

- Contratos — Diferentemente das SUAs (onde um permissionário paga ao órgão uma taxa pelo uso de solo e/ou instalações), o USFS também contrata instituições do setor privado, pagando um valor negociado pela construção de instalações ou prestação de serviços. O prazo pode ser de alguns dias ou vários anos. Os contratos são uma das ferramentas que um órgão pode utilizar para fornecer serviços como segurança, gestão de resíduos, construção ou transporte, e por isso são mencionados aqui, mas estão fora do escopo deste guia.

II. O contexto para Autorizações de Uso Especial do USFS e sua gestão

Foto de Tomas Castelazo

O quadro de regulamentações

Como observado anteriormente, o Serviço Florestal dos Estados Unidos têm utilizado as parcerias com o setor privado para prestação e melhoria dos serviços e infraestruturas desde sua criação em 1905. Este direito está fundamentado na Lei Orgânica de Administração de 4 de junho de 1897 (geralmente referida como a "Lei Orgânica") que autorizou o Secretário de Agricultura "a emitir regras e regulamentos para a ocupação e uso das Florestas Nacionais". Desde então, muitas leis específicas foram aprovadas e regulamentos criados em relação aos tipos específicos de uso. Os mais relevantes para recreação ao ar livre e uso público estão resumidos na Tabela I na próxima página:

Tabela 1: Leis relevantes para recreação ao ar livre e uso público

Autoridade leis	Tipo de utilização	Tipo de SUA
Lei de Permissão por Período (Lei de 4 de março de 1915)	Instalações construídas pelo setor privado, por exemplo: ▪ Docas de Barco e Marinas ▪ Hotéis, Alojamentos de Turismo Remotos, Resorts ▪ Restaurantes	Permissão por Período — Uso e ocupação até 80 acres (32 hectares) por um máximo de 30 anos.
Lei Granger-Thye de 1950	Instalações de propriedade do governo, por exemplo: ▪ Áreas de Camping e de Piquenique ▪ Chalés e Resorts ▪ Centros de Visitantes	Permissão (autorização G-T) — Utilização de instalações públicas e melhorias por até 30 anos. Prazo de acampamentos foi estabelecido pela política como 5 anos, extensível a 10 com base no desempenho.
Lei Nacional de Permissão de Área de Esqui em Florestas de 1986	Instalações e serviços criados pela iniciativa privada em áreas de esqui Alpino e Nórdico	Permissão por Período — o tamanho da área varia conforme a necessidade das atividades, conforme determinado pelo oficial autorizado por até 40 anos.
Lei de Melhoria da Recreação em Solo Federal de 1994	Utilização de terrenos do Sistema de Florestas Nacionais com instalações temporárias ou sem instalações, por exemplo: ▪ Aluguel de equipamentos e Serviços de Guia ▪ Eventos Recreativos ▪ Lojas ▪ Transporte e equipamentos	Permissões temporárias de 1 dia a 1 ano, ou - Permissões de até 10 anos para Empresa de Aluguel de Equipamentos e Guias.

A partir destas e de outras leis pertinentes, o USFS desenvolveu regulamentos e políticas que regem a gestão das permissões. Links para acessar mais informações podem ser encontradas na seção Bibliografia e uma breve descrição é apresentada na Tabela 2.

Tabela 2: Regulamentos e políticas de administração de permissões do USFS

Regulamentos e políticas	Nome abreviado	Itens cobertos
Código de Regulamentos Federais (CFR) 251, Subparte B	36 CFR 251, subparte B	Diretivas para toda a gestão de usos especiais em terras do Sistema de Florestas Nacionais: ▪ Processo de candidatura ▪ Termos e Condições ▪ Taxas e isenções de taxas ▪ Rescisão, revogação e suspensão ▪ Administração
Manual do Serviço Florestal 2700	FSM 2700 — Gestão de usos especiais	▪ Autoridades ▪ Responsabilidades ▪ Cartilhas
Cartilha do Serviço Florestal 2709.11	FSH 2709.11 — Manual de usos especiais	▪ Processo de candidatura ▪ Avaliação (Triagem) de Propostas ▪ Conteúdo da proposta ▪ Análise Ambiental ▪ Termos e Condições ▪ Administração ▪ Determinação da taxa
Cartilha do Serviço Florestal 2709.14	FSH 2709.14 — Manual de usos especiais de recreação	▪ Capítulo 50 — Serviços de Aluguel de Equipamentos e Guiagem - Permissões, Administração e Taxas ▪ Capítulo 60 — Resorts de Recreação de Inverno — Requisitos de permissão, Análise Ambiental e Planos Operacionais

Além das Autorizações de Uso Especial, os Acordos de Parceria são outras áreas que envolvem recursos externos para fornecer uma ampla gama de serviços. Existem muitas leis que autorizam o USFS a usar estes instrumentos. Abaixo descrevemos os principais instrumentos e legislação que trata de cada tema:

Tabela 3: Leis relevantes para acordos de parceria

Lei ou política	Características
Lei dos Fundos Cooperativos e Depósitos de 1975	▪ Acordos de Parceria, inclusive: • Participando • Desafio de Partilha de Custos • *Joint Venture*
Federal Grants and Cooperative Agreements Act of 1978	
Lei das Dotações Consolidadas de 2014	▪ Lei dos Fundos Cooperativos alterada para aumentar a autoridade das associações interpretativas
Cartilha do Serviço Florestal 1509.11 ▪ Capítulo 20 Cartilha de Subvenções e Acordos de Cooperação ▪ Capítulo 70 Cartilha de Acordos de Parceria	▪ Autoridades ▪ Iniciação, Negociação, Execução ▪ Processos de Aprovação e Administração dos Acordos

O organograma — Sistema de Florestas Nacionais do USFS

O Sistema de Florestas Nacionais é gerido por uma organização de quatro níveis sob o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). Cada nível é liderado por um "oficial" que tem autoridade legal e responsabilidade por questões ambientais, financeiras e de pessoal/equipes. Cada oficial possui equipes de profissionais que representam as principais áreas da missão institucional, bem como pessoal técnico e administrativo. Os quatro níveis e suas funções principais são:

Sede nacional

Dirigido pelo *Chief Forester* (que chamaremos de "Chefe") e Deputy Chiefs (que chamaremos de "Chefes Adjuntos"). Estes, por sua vez, supervisionam as principais áreas da missão institucional. O "WO" (*Washington-DC Office*, Escritório de Washington) é responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas, supervisão das unidades de campo e definição de diretrizes. É a principal ligação de outros órgãos governamentais como o USDA e o Congresso dos EUA, elaborando propostas orçamentárias anuais, distribuindo recursos e definindo metas para as unidades de campo.

O Diretor de Recreação, Patrimônio e Recursos Voluntários tem a principal responsabilidade pela política de recreação, sua supervisão e definição de diretrizes para usos especiais e outros acordos. O Escritório de Programas Internacionais faz parte da Sede Nacional.

Regiões - Escritórios regionais

Existem nove regiões do USFS, sendo cada uma liderada por um Regional Forester (que chamaremos de "Coordenador Regional") que possui seu próprio Diretor Regional de Recreação, Patrimônio e Voluntários (combinações de programas variam de região para região) em sua equipe de profissionais. As regiões são responsáveis pela supervisão das Florestas e Campos Nacionais, garantindo o cumprimento da lei, a execução das políticas públicas, a utilização adequada do orçamento objetivando atingir as metas propostas, assim como capacitação de equipes das Floresta e dos Distritos.

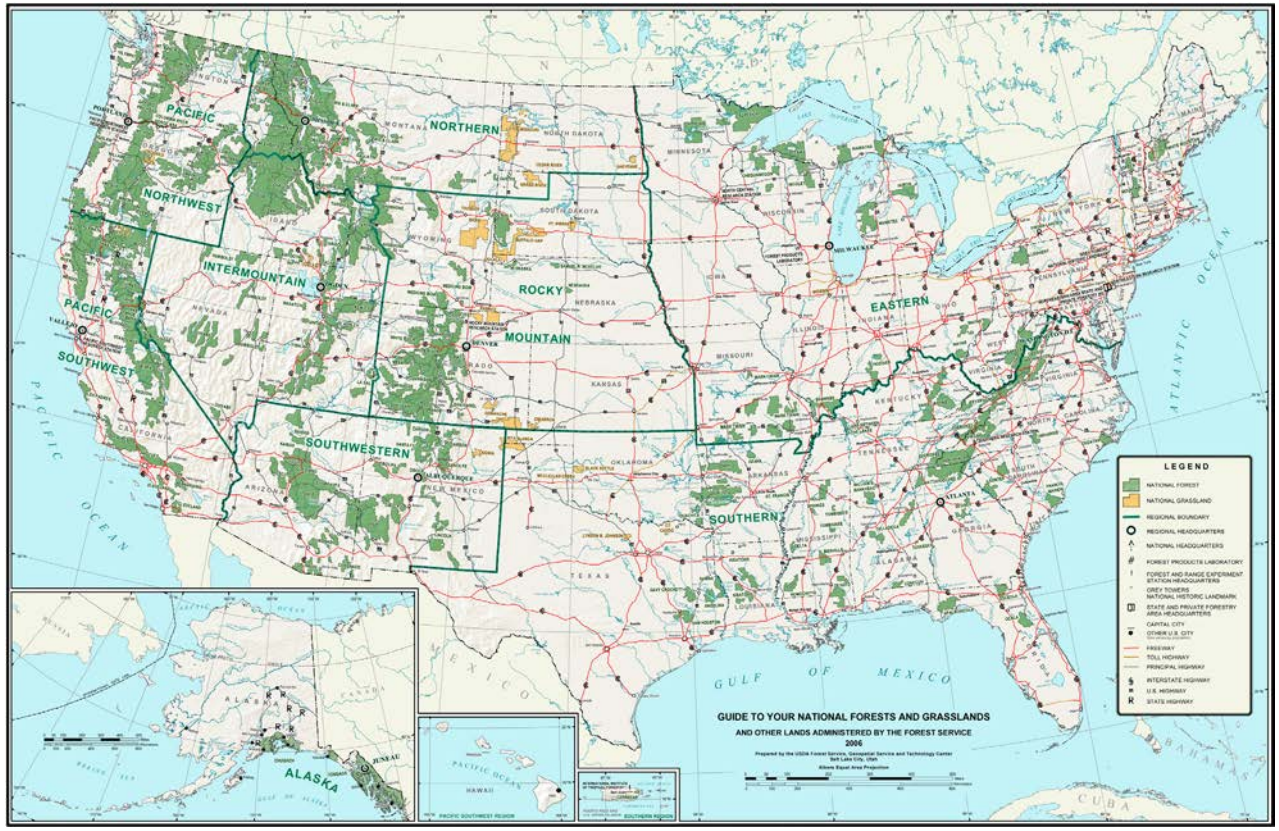
Os Coordenadores Regionais têm autoridade para aprovar autorizações de

uso especial de grande porte como a criação de novas áreas de esqui ou reservatórios, mas a maioria das SUAs de menor porte são responsabilidade de Supervisores Florestais Nacionais e dos Guarda-parques Distritais. Os recursos sobre decisões das SUAs são encaminhados aos Coordenadores Regionais para julgamento e decisão.

Florestas e Campos Nacionais — Escritórios de supervisão

Os *Supervisores Florestais* lideram as unidades de Florestas e Campos Nacionais contando com uma equipe profissional, incluindo um Oficial de Recreação ou de Serviço Público. Eles fazem supervisão direta das operações de campo para garantir o cumprimento legal das metas. Eles também fornecem apoio ao Distrito Florestal com especialistas/profissionais tais como; engenheiros, arquitetos paisagistas, cientistas do solo, planejadores e outros, o que é impraticável ter em todos os distritos.

Os *Supervisores Florestais* servem *como oficiais* autorizados para SUAs de grande porte, tais como áreas de esqui, resorts e concessões de áreas de camping que englobam toda uma floresta, bem como SUAs de uso do solo para atividades relacionadas à água, eletricidade e transportes.



Mapa do Serviço Florestal dos Estados Unidos

Distritos florestais

Os *Guarda-parques Distritais* e seus funcionários nos Distritos Florestais são a linha de frente do trabalho de campo, estão em contato direto com o público e fazem a gestão das SUAs. Os Distritos possuem pessoal profissional como: analistas florestais, biólogos de animais silvestres, planejadores de recreação e conservacionistas, bem como técnicos e funcionários sazonais para realizar o trabalho de campo.

Os *Guarda-parques Distritais* são *oficiais autorizados* para a maioria das SUAs, inclusive permissões para prestação de serviços de aluguel de equipamento e guiagem, eventos recreativos e docas de barcos. Dependendo do número e tipo de permissões, o *Distrito Florestal* pode ter 1-3 administradores de uso especial para supervisionar as SUAs de recreação e uso da terra, trabalhando sob a supervisão de um Oficial da equipe de Recreação ou Serviços Públicos do Distrito.

Funções e contribuições de outros órgãos

Embora o USFS tenha a principal autoridade e responsabilidade pela gestão das Florestas e Campos Nacionais, há relações com outros órgãos locais, estaduais e federais que afetam a gestão de algumas SUAs de recreação. Seguem alguns exemplos:

Órgãos estaduais de peixes e vida silvestre – Os 50 estados têm autoridade delegada pelo governo federal para gerenciar peixes e animais silvestres, determinando os tamanhos saudáveis de populações (de peixes e animais) e a emissão de permissões de caça, captura e pesca. Qualquer pessoa que esteja caçando ou pescando espécies predefinidas dentro do estado deve possuir uma permissão estadual. Empresas de aluguel de equipamento e guiagem que realizam atividades comerciais no Sistema de Florestas Nacionais devem ter uma SUA e garantir que todos os clientes tenham as permissões estaduais adequadas.

Órgãos de segurança pública e saúde dos condados – Os Condados são subdivisões políticas abaixo dos estados (na hierarquia encontram-se entre o estado o município). Por autoridade delegada ou outros acordos, os condados geralmente têm a responsabilidade principal por assuntos referentes à saúde e saneamento, vigilância sanitária (serviços de alimentação), aplicação de código de obras, busca e resgate, e alguns níveis de fiscalização da lei em terras do Sistema Florestal Nacional. Os Distritos Florestais fazem a coordenação conjunta com os condados para serviços relacionados à gestão de permissões para áreas de esqui, resorts, concessões de áreas de camping e prestação de serviço de guiagem/ aluguel de equipamentos.

Departamento de Comércio dos EUA, Administração de Pequenas Empresas (SBA) – Quase todos os fornecedores que possuem SUAs de recreação do USFS são classificados como pequenas empresas, exceto pelas áreas de esqui e alguns resorts. Estes fornecedores estão, muitas vezes, baseados em comunidades rurais perto de uma Floresta Nacional e contam com equipes como conhecimento ou paixões para a realização de atividades como caça, pesca, observação de aves ou *rafting*, mas possuem pouca experiência de administração de empresas e negócios. O USFS, portanto, tem um acordo com a SBA para fornecer treinamentos sobre administração de empresas e negócios. Ambos, juntamente com outros órgãos, como o de Desenvolvimento Econômico Rural do USDA, podem oferecer empréstimos para *start-ups* e outros incentivos financeiros. Muitas agências estaduais de desenvolvimento econômico têm programas semelhantes.

III. A experiência do Programa de Usos Especiais do USFS

Como um órgão determina a necessidade de infraestruturas e serviços específicos? Como se determina o que pode ser fornecido pelo setor privado e qual deve ser a responsabilidade do órgão público? Como é determinado o escopo ou a capacidade das infraestruturas e serviços? Deve haver uma "permissão única" com todas as atividades para uma área protegida ou deve ter uma permissão para cada atividade? Uma vez que a permissão ou as permissões estejam em vigor, como é que o órgão garante que o permissionário trabalhe de forma satisfatória? Como é que o órgão toma medidas corretivas perante o permissionário se houver deficiência no desempenho?

Essas perguntas são as linhas mestras do conteúdo deste capítulo. Como geralmente acontece, não há uma resposta correta, pois as circunstâncias variam de acordo com a capacidade do órgão, disponibilidade de potenciais permissionários, demanda por atividades específicas e preocupações ambientais. A análise e o planejamento dos recursos econômicos e naturais são essenciais, mas muitas vezes é necessário um processo evolutivo de tentativa, monitoramento e adaptação.

É importante entender que o USFS está passando por esse processo evolutivo em seu Programa de Usos Especiais há mais de um século e

Foto de Melvin Wahlin

continua a se adaptar conforme ocorrem mudanças econômicas e outras mudanças sociais. Descrevemos aqui uma visão geral, simplificada, dos principais processos atualmente utilizados na administração do programa. Para mais informações, consulte os links do Manual do Serviço Florestal e da Apostila, indicados na seção Bibliografia, no final deste relatório. Além disso, os estudos de caso mencionados neste capítulo podem fornecer elementos importantes de como outros componentes do modelo de recreação sustentável oferecem alternativas para enfrentar os desafios contemporâneos de lazer e turismo sustentáveis.

As principais categorias de processos que descrevem a gestão do Programa de Usos Especiais do USFS são:

- Determinação de Necessidade, Capacidade e Alocação de Uso
- Encontrar a empresa ou entidade sem fins lucrativos adequada
- Administração da Permissão

Necessidade, capacidade e alocação de uso

Há quatro etapas ou processos que o USFS usa para tomar uma decisão sobre a quantidade e a localização dos serviços comerciais dentro de suas florestas e campos nacionais (áreas protegidas):

1. Avaliação das necessidades
2. Análise de capacidade
3. Alocação de uso
4. Avaliação ambiental

Determinação da necessidade e escopo

O ponto de partida para se permitir um novo uso ou uso extra é a determinação do Serviço Florestal da *necessidade pública* de tais serviços. Essa determinação deve incluir uma análise da capacidade dos recursos para sustentar o uso, a análise das capacidades de carga para lidar com o uso extra, dentre outros fatores.

A determinação da necessidade pode ser uma questão complexa e sujeita a muitos fatores. Contudo, a análise não deve ser mais complexa que o necessário. É importante que o órgão faça isso de maneira profissional e imparcial, tendo em vista que a maioria dos clientes de um bom fornecedor considera que uma visita à uma Floresta Nacional é uma experiência altamente memorável.

Como dito anteriormente, o USFS já administra quase 30 mil unidades recreacionais por meio das SUAs (na sigla em inglês, Autorização de Uso Especial). Portanto, o órgão raramente gera novos negócios no Sistema de Florestas Nacionais. O que vem ocorrendo é que a maioria das propostas para novas autorizações vem de empresas ou indivíduos interessados em iniciar um negócio, ou em expandir um existente fora das terras do Sistema de Florestas Nacionais, dentro das áreas públicas. Organizações sem fins lucrativos e instituições educacionais ou religiosas também podem utilizar as áreas do Sistema de Florestas Nacionais. Há muitas razões nas quais uma nova autorização pode ser útil, inclusive para:

- Planejamento ou análise do órgão, culminando na divulgação de uma oportunidade
- Pessoas físicas, jurídicas, organizações cívicas ou religiosas, ou outras instituições apresentam uma proposta
- Pedido da comunidade local ou regional por serviços ou desenvolvimento econômico
- Ocorrência de atividade ilegal/não autorizada conhecida ou suspeita
- Identificação de habitats, espécies ou ambientes sensíveis que requerem interpretação e/ou proteção, sendo mais adequadamente visitados com um guia experiente.

Antes de investir um tempo significativo na realização de uma análise de necessidades, existem critérios básicos ou "peneiras" que devem ser atendidos para qualquer proposta:

- O uso proposto está em conformidade com o plano de manejo de terras e recursos da Floresta Nacional ou do Campo? O tipo de uso ou instalação é apropriado para as terras do Sistema de Florestas Nacionais?
- É necessário usar as terras do Sistema de Florestas Nacionais para a atividade ou pode ser acomodado em terras particulares ou outras categorias?
- O uso proposto está em conflito com outros usos estabelecidos?
- A proposta resultará em um nível aceitável de impactos ambientais e culturais?

Se a proposta ou o conceito desenvolvido pelo órgão atender a esses critérios, o próximo passo é prosseguir com uma Avaliação de Necessidades ou determinar se há alguma necessidade de uma SUA (consulte a seção Efeito Diminuto abaixo).

Os fatores considerados em uma avaliação de necessidades são:

- Uma demanda pública demonstrada ou potencial por serviços ou infraestruturas
- A capacidade do solo e da água de aguentar a atividade de maneira sustentável
- O grau de acesso e possibilidade de uso do solo em uma área
- Tipos e níveis de serviço atuais oferecidos e usados por outros permissionários na área

Vide FSH 2709.14, capítulo 50, para obter informações detalhadas sobre as avaliações de necessidades. O link para o website consta na seção Bibliografia.

Efeito diminuto

Muitos grupos que solicitam autorização podem ser de natureza não comercial e podem ter um "efeito diminuto" na área e em outros usuários. Um exemplo pode ser de organizações sem fins lucrativos, cívicas ou religiosas que organizam viagens de grupos para fazer camping em Florestas Nacionais, onde os custos são compartilhados entre os participantes. Nesse caso, o gestor pode dispensar a necessidade de uma SUA. Eis os critérios:

- Atender aos "critérios básicos" apresentados acima
- O grupo que não pode ter mais de 75 pessoas
- O uso não pode gerar conflitos entre visitantes, nem afetar negativamente a experiência de outros visitantes
- O uso deve ter apenas efeitos diminutos ou não gerar nenhum impacto nas áreas, recursos ou programas do Sistema de Florestas Nacionais
- O uso seria condizente com o que se pretende das instalações, e não excederia a capacidade da infraestrutura

Análise de capacidade

A análise de capacidade é usada para determinar o número de pessoas que podem ser acomodadas dentro de uma área protegida, como uma Floresta Nacional, sem afetar adversamente o ambiente natural e social. Isso é feito para cada tipo de atividade ou grupos de atividades que ocorrem na mesma área e ajudará a informar os tipos de SUAs (na sigla em inglês - Autorização de Uso Especial), o número de SUAs e o número de pessoas que podem ser atendidas em cada SUA. Isso, uma vez mais, é uma análise complexa e não há uma receita de bolo ou uma resposta única, pois se trata de um processo de análise que será específico para cada caso. O USFS desenvolveu metodologias de sistemas de análise e planejamento que podem ser utilizadas nestes casos: The *Recreation Opportunity Spectrum* (ROS) - Espectro de Oportunidades de Recreação, chamado pelo ICMBio de Rol de

Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC) e os *Limits of Acceptable Change* - Limites de Mudança Aceitável.

Geralmente, há dois aspectos a serem considerados na definição da capacidade de uma área: Capacidade da Terra e dos Recursos; e a Capacidade Social.

Capacidade da terra e dos recursos

O solo e a água podem sustentar quantidades variadas de uso público, dependendo dos níveis de consolidação de infraestruturas e da interação com outros objetivos de manejo. Áreas com solos sensíveis ou úmidos não podem suportar muito uso ou instalação de infraestruturas. Uma área identificada como habitat de espécies raras, ameaçadas ou em extinção deve ser excluída de uma zona de uso público, o mesmo acontece com áreas de grande importância religiosa ou cultural. A topografia íngreme e a vegetação densa podem limitar o número de hectares que podem acomodar o uso público. A quantidade limite para a prática de pesca esportiva durante o ano e a quantidade de peixes que uma pessoa pode pescar determinará o número de permissões de pesca que serão disponibilizadas. Fatores como estes ajudarão a determinar a quantidade de área (hectares) adequada para uso público.

Capacidade social

A capacidade social é determinada pela quantidade de interação entre visitantes e grupos desejada por eles ou definida pelo órgão gestor. As áreas em que se deseja uma sensação tranquila de isolamento, exploração e descoberta, como em um passeio de observação de pássaros ou em uma viagem remota de barco pelo rio, terão uma capacidade muito menor do que naquelas em que se deseja a participação em grupo e a interação social. Exemplos destes últimos são áreas de esqui, centros de visitantes ou acampamentos para grupos onde as pessoas "veem e são vistas" ou têm uma experiência compartilhada com outras pessoas.

A capacidade social é culturalmente definida, pois algumas culturas têm maior desejo e tolerância à interação social em ambientes naturais do que outras. Pode ser bastante subjetivo e requer algum conhecimento dos níveis atuais e anteriores de uso e das expectativas sociais do mercado-alvo. Se o público-alvo for composto de comunidades locais, é aconselhável um processo de envolvimento das pessoas para determinar os tipos de experiências desejadas. Se o mercado-alvo for principalmente para turistas vindos de cidades distantes ou mesmo de outros países, esse engajamento é mais difícil, mas ainda é aconselhável o diálogo com autoridades, guias ou outros fornecedores locais, potenciais ou existentes.

Determinação da capacidade resultante

A capacidade da terra e dos recursos, e a capacidade social são usadas para determinar o nível desejado de estruturação e serviços, inclusive aqueles passíveis de concessão via autorizações de uso especial. A construção de um complexo hoteleiro e de um restaurante alteram a capacidade resultante de uma área, assim como estradas e trilhas, pois aumentam o acesso e a concentração de pessoas. Exigir que, em áreas naturais sensíveis, os passeios sejam realizados com guias pode aumentar a capacidade resultante de uma área, ao garantir que o comportamento dos visitantes seja apropriado e com baixo impacto (isso ocorrerá desde que haja guias treinados em número suficiente para atender à demanda). Caso contrário, essa medida poderá diminuir a capacidade resultante de uma determinada área.

O *Recreation Opportunity Spectrum* (ROS), um processo de planejamento e análise desenvolvido pelo USFS, é baseado em uma variedade de

configurações, desde sítios consolidados com infraestrutura altamente concentrada, até grandes áreas silvestres, com objetivos condizentes de gestão em relação aos níveis de estruturação e acesso, interação social e tipos de monitoramentos gerenciais evidentes. O processo Limites de Mudança Aceitável (LAC) veio logo após o ROS usando alguns dos mesmos conceitos, mas incorporando o monitoramento de indicadores físicos, biológicos e sociais para avaliar níveis de uso aceitáveis e medidas de monitoramento para sinalizar a necessidade de ajustes. O LAC cria meios para realizar uma gestão adaptativa do uso da recreação ao longo do tempo, à medida que os efeitos são vistos (ou não) para indicadores críticos.

O mais importante é a busca do equilíbrio entre as capacidades da terra e dos recursos, a capacidade social com base nas expectativas do usuário e nas quantidades desejadas de interações humanas, e a criação de infraestruturas para atender estas demandas. A capacidade é geralmente definida como "pessoas de uma só vez" em uma instalação ou área. Esse é um conceito fácil de entender para uma edificação, como uma loja, restaurante, estacionamento ou área de camping. Para o uso de uma grande área sem infraestrutura ou ao longo de um recurso linear, como uma estrada, trilha ou rio, é útil pensar no número e na frequência desejada de encontros entre as pessoas ou na distribuição de pessoas na área. Para atividades guiadas, a capacidade é definida em "atendimentos", ou o número de pessoas que podem participar de uma atividade em um dia multiplicado pelo número de dias por ano que o concessionário pode operar. Uma vez mais, o equilíbrio de capacidades entre os serviços prestados na área protegida e as infraestruturas de apoio destes serviços são importantes para gerar experiências de qualidade.

A mesma coisa vale para os números, tipos e capacidades das SUAs. Quais são os tipos de atividades demandadas pelo público ou mercado-alvo? Pelas comunidades locais? Qual é a capacidade da terra e dos recursos de dar suporte para essas atividades? Então deve-se questionar que experiência social você deseja criar? Quais são os tipos e números de infraestruturas e serviços necessários para apoiá-los (SUAs)? Algumas destas autorizações, como nos casos de hospedagem e restaurantes, podem ser fornecidas por comunidades e outros fornecedores mais adequados para a área protegida?

Alocação de uso

Finalmente, muitas vezes faz-se necessário tomar uma decisão em relação à quantidade de capacidade, ou quantidade desejada de usos que é alocada para atividades guiadas, atividades de fornecedores ou que utilizam a infraestrutura existente e uso do público em geral. Como citado anteriormente, os Estados Unidos têm uma longa história de pessoas envolvidas em atividades autônomas de recreação ao ar livre nas Florestas e Campos Nacionais, que utilizam seu próprio transporte, equipamentos e conhecimentos. Esse uso representa aproximadamente 2/3 da visitação anual total no Sistema de Florestas Nacionais, com o restante fornecido pelo setor privado operando sob os contratos de SUAs. Até mesmo as atividades que exigem técnica, habilidades e equipamentos específicos, como nas práticas de *rafting* e escalada, são realizadas de forma autônoma.

Portanto, nos Estados Unidos, raramente toda a capacidade de atividades específicas de uma área pode ser alocada via SUAs com o setor privado. Essa situação pode não ser o caso de muitos países em desenvolvimento, ou pode variar de um lugar para outro dentro do mesmo país. A quantidade de capacidade, ou uso permitido, alocado para uso público versus uso privado/comercial é determinado avaliando-se:

- Níveis históricos de uso para cada setor
- Tendências de uso prospectado para cada setor
- Quantidade de capacidade atualmente utilizada e quantidade disponível

- Desejo das comunidades pela criação de empresas
- Grau de risco da atividade para os participantes ou o meio ambiente
- Grau de controle do comportamento dos participantes em ambientes sensíveis desejados pelo órgão gestor

Além da alocação da capacidade total entre uso público e privado, muitas vezes há a necessidade de alocar a parte dedicada ao uso privado/comercial entre os permissionários de usos concorrentes. Esta é novamente uma área sensível à medida que surgem questões sobre viabilidade comercial, concorrência e tamanho do mercado. Aqui temos as principais considerações:

- Níveis históricos de uso de cada permissionário
- Tendências de uso prospectado para cada atividade
- Nível mínimo de viabilidade comercial
- Desejo de escolha do consumidor
- Manutenção de padrões de qualidade por meio da competição com outros fornecedores

Algumas considerações finais sobre a alocação de uso para serviços de fornecedores e guiados em áreas protegidas:

- É aconselhável **não** alocar toda a capacidade identificada em uma área durante as fases iniciais de desenvolvimento de uma atividade, e;
- Deve haver um mecanismo para ajuste de atendimentos alocados, se um permissionário não estiver realizando a quantidade de atendimentos alocados a ele.

Essas medidas permitem que o gestor da área protegida tenha flexibilidade para responder a situações inusitadas, como novas propostas, crescente demanda ou um serviço de guia que não atenda às expectativas. Além disso, permite abordagens de gestão adaptativa, o que é muito importante ao lidar com as muitas incógnitas de uma área protegida ou programa em desenvolvimento.

Avaliação ambiental

A Lei Nacional de Proteção Ambiental (NEPA, sigla em inglês) dos Estados Unidos, de 1970, exigia que qualquer atividade ou ação de outras partes em terras federais deveria ser analisada quanto aos seus impactos no ambiente natural. Os impactos e as medidas para mitigá-los deveriam ser documentados em uma Avaliação Ambiental (EA) com um Aviso de Decisão e Descoberta de Nenhum Impacto Significativo ou uma Declaração de Impacto Ambiental (EIS) através de um Registro de Decisão. Atividades que tivessem pequeno porte e gerassem mínimos impactos poderiam ser "isentos" de análises posteriores. Ainda assim, a atividade deveria ter seus impactos avaliados perante a NEPA, mas os requisitos de documentação seriam menores e a decisão seria registrada por um memorando de decisão.

Nas décadas subsequentes, o escopo da NEPA foi expandido para incluir a análise dos efeitos sobre a saúde humana, nos ambientes sociais e econômicos. Processos e decisões judiciais refinaram e alteraram os critérios de sua aplicação para muitos órgãos, inclusive o Serviço Florestal. O envolvimento do público é essencial para qualquer análise desse tipo.
Mais de 100 países desenvolveram leis com base na NEPA, exigindo a análise e divulgação de impactos ambientais relacionados às ações do governo. O importante aqui é que o grau de impacto, positivo e negativo, sobre o ambiente natural e social de uma área protegida e de suas comunidades vizinhas, seja cuidadosamente considerado ao se tomar decisões sobre o desenvolvimento e o aumento da visitação.

Encontrando a empresa ou entidade sem fins lucrativos adequada

Uma vez que os processos acima tenham determinado a necessidade e o escopo das atividades comerciais ou a serem fornecidas por terceiros (independentemente se o órgão ambiental determinou a necessidade ou se uma empresa propôs uma atividade não solicitada), começa o processo de identificação de entidades qualificadas para a concessão de permissão futura. O objetivo é encontrar o fornecedor mais qualificado para prestar serviços ao público, proteger o ambiente natural e atender objetivos da comunidade em que a área protegida está inserida. A repartição equitativa, entre fornecedor e governo, das taxas e ingressos pagos pelos clientes de atividades/usuários de terras públicas também é um critério levado em consideração.

As etapas deste processo são as seguintes:

1. Determinação de interesse competitivo
2. Elaboração de uma chamada pública (início da licitação)
3. Avaliação e concessão de autorização de uso especial
4. Requisitos pós-decisão

Determinação de interesse competitivo

Muitas vezes, o nível de interesse competitivo é óbvio. Existem várias pessoas ou empresas que manifestaram interesse em realizar uma atividade na área protegida? Existem pessoas com as habilidades e conhecimentos das comunidades para fazer isso? Por outro lado, isso não está aparente? A menos que exista apenas uma entidade dentro de uma área ou região que se destaca por ter a capacidade de fornecer um conjunto desejado de instalações e/ou serviços, é melhor continuar com um processo aberto de divulgação para determinar o interesse. Isso garante ao órgão melhor possibilidade de considerar diferentes abordagens para suas necessidades e evita o favoritismo.

Uma *manifestação de interesse* pode ser simples. No mínimo, um anúncio deve ser publicado em um jornal de circulação geral na localidade ou região de interesse. O anúncio também pode ser distribuído por meio de diários de negócios e agências locais de desenvolvimento de negócios. A notificação deve ser breve e incluir não apenas:

- Localização e descrição dos serviços necessários.
- Explicação de que uma chamada pública/licitação será iniciada se o interesse competitivo for justificado.
- O local onde os fornecedores interessados em participar podem demonstrar seu interesse e obter mais informações.

Elaboração de uma chamada pública/licitação

Se houver interesse competitivo, uma chamada pública/licitação deve ser redigida e divulgada. A divulgação precisa ter a devida publicidade, com divulgação pública em um jornal de ampla circulação local ou regional por um período mínimo de 30 dias. Os elementos essenciais de cada chamada devem incluir, ao menos:

- Descrição geral da área – A descrição incluiria o nome da área e as características que teriam influência na oportunidade de serviço proposta. Pode incluir, entre outros, localização, acessos, clima, topografia e vegetação.
- Oferta – A oferta deve descrever os serviços e instalações (se houver) necessários.
- Políticas e regulamentos do órgão pertinentes que afetarão a operação do contrato SUA.
- Permissão – Inclusão de uma amostra de permissão e uma discussão sobre requisitos específicos, dentre outros, o tipo de permissão,

taxas, responsabilidade, posse, renovação, seguro, plano operacional e outras disposições importantes.

- Envio de lances – Inclua instruções sobre quando e onde enviar lances. Especifique o material a ser enviado com a oferta, inclusive os serviços propostos que seriam fornecidos, um plano operacional proposto, número e tipo de usuários esperados, uma demonstração financeira, planos de financiamento, referências comerciais e pessoais.
- Critérios de avaliação – A divulgação dos critérios pelos quais as propostas serão avaliadas e a seleção do premiado será feita. Isso não apenas melhora a qualidade das propostas recebidas, mas também fornece uma maneira objetiva e condizente de comparar propostas. O USFS geralmente usa os seguintes critérios de avaliação; Pode haver outros que sejam adicionados para responder às condições ou objetivos locais do órgão receptor, como planos de emprego e desenvolvimento de negócios locais:
    - Plano operacional anual proposto (inclusive serviços obrigatórios e opcionais). O plano operacional deve incluir informações sobre os conhecimentos técnicos do proponente para fornecer os serviços identificados.
    - Plano de negócios, experiência comercial e referências.
    - Recursos financeiros. Este e o item acima indicam a capacidade financeira e de gerenciamento dos proponentes para fornecer os serviços identificados.
    - Proposta de taxas a serem cobradas do público.
    - Proposta de taxa a ser paga ao governo.

Um link de website com um exemplo de chamada pública para operação de concessão de áreas de camping do USFS pode ser encontrado na seção Bibliografia. Consulte também FSM 2712.2 e FSH 2709. ll, Capítulo 41.53f para obter instruções sobre a determinação e preparação de chamada pública/licitação.

Avaliação de propostas e seleção de autorização de uso especial

O Serviço Florestal geralmente reúne um painel de 3 a 5 servidores qualificados para avaliar as propostas no nível do servidor autorizador. Se houver preocupações de influência indevida sobre autoridades locais, pode ser aconselhável elevar o painel de avaliação para o próximo nível na organização. O painel pode recorrer a outros conhecimentos dentro do órgão para fins específicos, como análise de dados financeiros, por exemplo. O painel de avaliação pode considerar apenas o pacote de inscrição por escrito do candidato e quaisquer informações de desempenho anteriores obtidas pelo

Serviço Florestal, e utilizar apenas os critérios detalhados para avaliação na chamada pública. Durante o processo, o painel pode entrar em contato com quaisquer referências, inclusive todas as entidades federais, estaduais e locais que tiveram um relacionamento comercial com o candidato. O painel também pode considerar informações de desempenho anteriores de outras fontes.

O painel de avaliação fará uma recomendação ao servidor responsável pela autorização sobre qual candidato oferece os melhores serviços ao público e o melhor valor pago ao governo. O servidor autorizado tomará a decisão de seleção. Todos os candidatos serão notificados sobre o candidato selecionado via correio oficial. O proponente selecionado é notificado por correspondência escrita com uma carta de seleção que fornece mais instruções sobre os itens necessários para concluir o processo de licenciamento.

O Serviço Florestal se reserva o direito de rejeitar toda e qualquer inscrição que entender pertinente.

Requisitos pós-seleção

Depois que um proponente é selecionado, as seguintes informações devem ser enviadas e aprovadas pelo Serviço Florestal antes da emissão de uma autorização de uso especial:

- Um plano operacional anual final contendo todos os itens incluídos no que foi enviado em resposta à chamada pública, modificado conforme apropriado, com base nos comentários do órgão.
- Quaisquer documentos financeiros necessários para o processamento de taxas.
- Documentação do seguro de responsabilidade civil exigido e, se pertinente, do seguro patrimonial.
- Documentação da garantia de desempenho, se pertinente. Trata-se de um seguro pago a uma empresa fiadora, ou depósito de quantia pré-estabelecida, que cobrirá os custos incorridos pelo governo no caso de o permissionário deixar de concluir seu trabalho.
- Depósitos e adiantamentos necessários.
- Documentação de que quaisquer serviços públicos foram obtidos em nome do candidato selecionado.
- Uma permissão de comércio e quaisquer outras certificações ou permissões federais, estaduais ou locais necessárias.

O candidato selecionado deverá enviar todos esses itens dentro de 30 dias a partir da data da carta de seleção. Se esses requisitos não forem atendidos dentro desse período, a autorização de uso especial não será emitida. O requerente que receber a classificação mais alta seguinte poderá ser selecionado para a permissão de uso especial, sujeito aos mesmos requisitos.

De acordo com a política do USFS, as seleções para autorizações de uso especial podem receber recursos ou contestações e podem ser levadas à níveis superiores do órgão para análises mais detalhadas. Isso ajuda a garantir que as políticas e procedimentos sejam seguidos e que não haja favorecimento indevido a nenhum candidato.

Administração da permissão

O relacionamento do órgão com o permissionário é de parceria, mas também de supervisão ou regulação. Equilibrar os dois requer habilidade e experiência. Os relacionamentos mais intensos são baseados no entendimento compartilhado dos papéis uns dos outros, dos objetivos mútuos e na boa comunicação. A boa administração ocorre quando todas as partes se comunicam com clareza, estão cientes de suas responsabilidades e as cumprem como parceiros na prestação de serviço público.

Os seguintes princípios foram identificados ao longo do tempo como chaves para uma boa relação entre o USFS e o permissionário:

- Ambas as partes devem estabelecer um relacionamento comercial profissional desde o início, começando com entrevistas pré-permissão.
- Os servidores devem ajudar o permissionário a entender claramente todas as cláusulas da permissão de uso especial, e os permissionários devem se sentir à vontade para solicitar maiores esclarecimentos.
- Os servidores devem trabalhar com o permissionário na preparação do plano operacional anual.
- Os servidores devem entender políticas, procedimentos, regulamentos, requisitos de seguro, formulários e processos financeiros de uso especial.

- Os servidores devem ter conhecimento suficiente sobre a operação que a autorização de uso especial é permitida para entender o que é viável e razoável para o permissionário realizar.
- Os servidores precisam estabelecer contato com o permissionário em seu local de operação para fins de inspeção e administração.
- O permissionário deve iniciar contato com seu oficial autorizado para manter canais de comunicação abertos e positivos.
- Os servidores responsáveis pela autorização devem assumir o proativo na administração do programa de uso especial.
- Os servidores e permissionários precisam responder um ao outro em tempo hábil.
- Uma boa documentação é muito importante na boa administração.
- Os permissionários precisam instruir adequadamente seu pessoal sobre os objetivos do Serviço Florestal, a ética do uso do solo e os termos e condições da permissão de uso especial e do plano operacional.

Preparação da Autorização de Uso Especial (SUA, na sigla em inglês) - Termos e Condições

O USFS desenvolveu muitas permissões padronizadas diferentes para a gama de serviços e instalações autorizadas por entidades comerciais e sem fins lucrativos, sob as várias autoridades listadas na Tabela 1 deste guia. Várias referências de contratos com empresas de guiagem que alugam equipamentos, inclusive de camping, marinas, resorts e áreas de esqui estão disponíveis na seção Bibliografia, juntamente com um link para o website do USFS que dá acesso a vários tipos de autorização. Todos os formulários de permissão foram desenvolvidos em um formato automatizado de preenchimento para facilitar o trabalho da equipe de campo e ao mesmo tempo proteger a redação legal das cláusulas exigidas. Não é intenção repetir aqui o esboço dessas permissões, mas destacar seções que formam a essência do acordo entre o órgão e o permissionário, sobre o que é esperado e como elas serão monitoradas.

Os Termos e Condições (T&C) do contrato SUA, ou permissão, identificam o que é esperado do permissionário, como a permissão será monitorada, possíveis ações que o USFS pode executar para garantir o desempenho e como as taxas serão determinadas e processadas. Há alguma variação nos Termos e Condições para diferentes tipos de permissões com base nos atributos das diferentes atividades, mas os seguintes itens são encontrados em todas as permissões:

- *Termos Gerais,* inclui a área permitida, a autoridade sob a qual ela é concedida e a data de validade da permissão.
- *Melhorias,* inclui as melhorias a serem realizadas pelo governo e aquelas a serem realizadas pelo permissionário. O processo de aprovação de planos para construir ou reformar, expectativas de manutenção e proteção de patrimônio histórico e ambiental pode ser encontrado aqui.
- *Operações.* O principal componente desta seção é o requisito para a preparação e aprovação de um plano operacional anual. O plano operacional descreve a época de uso, locais para operação, medidas de segurança, considerações de proteção ambiental e muitos outros itens. A responsabilidade e as expectativas de fiscalização pelo USFS e outras agências reguladoras também constam desta seção.
- *Direitos e Responsabilidades.* Os principais elementos encontrados aqui são os requisitos de seguro e garantia de desempenho.
- *Proteção de Recursos,* inclusive responsabilidades do permissionário pela proteção da vegetação e outros recursos ambientais, culturais e direitos religiosos dos nativos americanos.
- *Taxas de uso do solo e responsabilidade.* Como eles serão calculados, quando serão pagos, os requisitos de manutenção de registros e os direitos do USFS de revisar registros financeiros e realizar auditorias.

- *Revogação, Suspensão e Rescisão.* Definição de termos, autorizando direitos oficiais, direitos do permissionário e processos necessários.
- *Disposições Gerais.* Qualquer coisa que não se enquadre nas categorias acima pode ser incluída aqui, mas requer revisão e aprovação pela Sede Nacional e seus consultores jurídicos. Os requisitos para preferência local de contratação ou desenvolvimento de negócios podem ser colocados aqui.

Monitoramento do desempenho

Os Termos e Condições das permissões descritas acima compreendem os elementos pelos quais os servidores do Distrito Florestal e o servidor autorizador monitoram e avaliam o desempenho do permissionário. O monitoramento e a avaliação são realizados por meio de fiscalizações e *análises anuais de desempenho.*

Inspeções

Responsabilidade do Serviço Florestal: É de responsabilidade do servidor autorizado garantir que os Termos e Condições da SUA sejam cumpridos, que o plano operacional seja seguido, que a operação seja condizente com as leis e regulamentos federais, estaduais e locais pertinentes, e que os clientes estejam recebendo os serviços contratados de maneira segura.

Essas responsabilidades são executadas por meio da realização de fiscalizações e do monitoramento das inspeções do próprio permissionário. Os resultados das fiscalizações fornecem a base para a classificação de desempenho anual.

Frequência de inspeção: É desejável inspecionar todas as operações autorizadas pelo menos uma vez por ano, inclusive visitas aos locais das operações de campo do permissionário.

Devido ao número de SUAs que o Serviço Florestal administra e o número limitado de servidores em muitas áreas, isso nem sempre é possível. A equipe do Serviço Florestal utiliza frequentemente a "Gestão de Riscos" ao avaliar quais permissionários e operações fiscalizar e com que frequência. Entre os critérios usados:

- *Complexidade das operações de SUA e grau de risco para os clientes.* Por exemplo, a área de esqui com a permissão será visitada e fiscalizada com frequência durante a estação de operação, talvez até semanalmente. Uma operação guiada de observação de pássaros pode ser fiscalizada apenas na sua primeira vez, ou nem isso.
- *Experiência e histórico do permissionário.* Uma vez que um permissionário tenha demonstrado operação de qualidade, atendendo a todos os T&C da permissão, a frequência da fiscalização poderá ser reduzida. Por outro lado, se um permissionário tiver um histórico ruim, podem ser necessárias fiscalizações e discussões mais frequentes sobre bom desempenho. Isto ocorre se o permissionário estiver em período probatório ou tiver recebido avisos sobre a necessidade de melhorar.
- *Feedback de clientes ou outras pessoas do público.* Embora o USFS não possua uma pesquisa formal de satisfação de clientes, reclamações dos clientes sobre a conduta e a qualidade de sua experiência são feitas aos servidores do USFS. Da mesma forma, outras pessoas em atividade de recreação dentro da Floresta Nacional podem observar e relatar comportamentos ou impactos desagradáveis ao meio ambiente. O acompanhamento desse feedback pode exigir uma fiscalização no local.

Outro aspecto da frequência de fiscalização que se desenvolveu em resposta aos desafios da equipe é a área de "autofiscalização" ou fiscalização por outras entidades (terceiros). Essa abordagem reconhece que o USFS não é a única fonte de conhecimento, que as operações não podem

simplesmente parar enquanto aguardam uma fiscalização necessária e que outras agências podem ter jurisdição sobre parte da operação. Para realizar uma autofiscalização, uma lista de verificação para a atividade pode ser desenvolvida e o permissionário é obrigado a revisar seus elementos e registrar ocorrências mensalmente. Outros exemplos incluem fiscalizações de segurança alimentar por um município local; fiscalizações de teleféricos pelo inspetor de seguros certificado do permissionário ou por um órgão estadual responsável por elevadores e bondes; e testes de qualidade da água realizados pelo permissionário e inspecionados por um órgão estadual. O USFS pode revisar todas as listas de verificação mensais ou outras fiscalizações como parte de sua revisão geral no final do ano ou na estação operacional.

Condução de fiscalizações: Os servidores do órgão podem visitar a operação de um permissionário a qualquer momento, mas é preferível informar o permissionário com antecedência e convidá-lo a participar. A maioria das SUAs, na sigla em inglês (Autorização de Uso Especial) contém uma cláusula intitulada "Direito de entrada e fiscalização do Serviço Florestal" ou uma cláusula semelhante. Esta cláusula declara "O Serviço Florestal tem o direito de acesso irrestrito à área ou instalação objeto desta permissão para garantir a conformidade com as leis, regulamentos e portarias e com os termos e condições desta permissão". Este direito de entrada deve ser divulgado ao permissionário. O direito abrange todos os aspectos da SUA localizados nas terras do Sistema de Florestas Nacionais. Convém que o fiscal faça com que o permissionário ou um agente designado o acompanhe durante a fiscalização como cortesia e evite perturbações indevidas aos clientes.

Os servidores que fazem fiscalizações devem ser conhecedores, qualificados, bem treinados e capazes de conduzir a fiscalização de maneira impessoal e profissional. Clientes e guias podem conversar com o fiscal, mas os negócios pertinentes à operação devem ser discutidos apenas com o permissionário ou com um agente designado.

Embora sejam feitas fiscalizações para garantir a conformidade da permissão, elas também podem ser úteis para o permissionário no gerenciamento de suas operações. Um mau entendimento dos termos e condições da permissão geralmente é a causa do não cumprimento. É aconselhável que o inspetor tenha uma cópia da permissão em seu poder no local. O plano operacional, a área ou o plano do local e os termos e condições da permissão podem precisar ser mencionados durante a discussão no local.

Se forem encontradas deficiências significativas durante uma fiscalização, o permissionário será instruído pelo oficial autorizado sobre os procedimentos adequados para conformidade e deverá cumprir as instruções. Dependendo da natureza da deficiência, o permissionário pode receber um aviso verbal, um aviso por escrito ou um aviso de violação. A gravidade da infração depende dos riscos à saúde e segurança pública e dos impactos potenciais ou reais nos recursos. Em alguns casos, a não conformidade evidente ou a violação da lei pode resultar na suspensão imediata das operações.

Cópias das fiscalizações são colocadas no arquivo da permissão e entregues ao permissionário.

Responsabilidade do permissionário em relação às fiscalizações: Os permissionários têm a responsabilidade de inspecionar as áreas cobertas por sua permissão, para garantir que a segurança pública, a saúde e o bem-estar sejam adequadamente protegidos. Os permissionários e seus clientes também devem proteger os recursos florestais. Os servidores devem informar o permissionário dessas responsabilidades no momento da emissão da permissão. As obrigações do permissionário não dependem de

nenhum dever do Serviço Florestal de inspecionar as instalações. Uma falha do Serviço Florestal em fiscalizar não é uma defesa do não cumprimento dos termos e condições da permissão.

Fiscalização de registros: Para fins de administração da permissão (inclusive a verificação de que as taxas pagas estão corretas e a avaliação da adequação da base de taxas), o permissionário deve disponibilizar todos os livros contábeis e registros de apoio às atividades comerciais (quando solicitado) para análise por representantes qualificados do Serviço Florestal. A revisão dos livros contábeis e dos registros de suporte será feita em datas convenientes para o permissionário e os revisores. As informações financeiras obtidas serão tratadas como confidenciais.

O USFS exige que os permissionários mantenham os registros acima e os mantenham disponíveis para revisão por cinco anos após o final do ano envolvido.

Se houver suspeita de contabilidade/relatórios inadequados, uma auditoria formal pode ser realizada. Nesse caso, o servidor solicita assistência de um auditor do órgão do USFS, localizado nos escritórios regionais.

No caso de suspeita de denúncia fraudulenta, os relatórios podem ser cruzados com os relatórios dos Departamentos Estaduais de Pesca e Caça, dos Conselhos Estaduais de Licenciamento, das Divisões Estaduais de Segurança no Trabalho e da Receita Federal dos EUA, conforme necessário para estabelecer completamente os parâmetros do problema.

Revisões de conformidade com os direitos civis: Revisões de conformidade são implementadas como parte do monitoramento. Como concedente de assistência federal, o Serviço Florestal é obrigado a monitorar o desempenho dos beneficiários do programa para garantir que cumpram sua responsabilidade de cumprir as leis, regulamentos e políticas de direitos civis. O Serviço Florestal estabeleceu políticas que fornecem revisões periódicas de todos os solicitantes e beneficiários da assistência. Existem dois tipos de análises de conformidade: pré-autorização e pós-autorização. Essas análises resultam em um relatório escrito que mostra o status de conformidade de destinatários e beneficiários. Cada permissão de operadora de aluguel de equipamentos e de guia também terá uma cláusula de não-discriminação.

Avaliação e classificação de desempenho

Em geral, os permissionários terão avaliações anuais de desempenho. Os permissionários de uso temporário devem cumprir os termos e condições da permissão, mas uma avaliação formal de desempenho é opcional.

A classificação de desempenho baseia-se em fiscalizações realizadas durante a estação operacional, quaisquer cartas ou relatórios recebidos em conformidade com requisitos financeiros e outros requisitos de relatório. O fator-chave para a avaliação e classificação é se o permissionário cumpriu os termos e condições da permissão e o plano operacional.

As avaliações e classificações de desempenho são de grande importância para o permissionário. Elas devem ser conduzidas pelo servidor autorizado de forma presencial, sempre que possível. Os tópicos podem incluir uma revisão da temporada, itens que precisam ser aprimorados, ideias oferecidas pelo fornecedor, mudanças no plano operacional, esforços especiais dignos de elogios e planos do USFS na área. A operadora de aluguel de equipamentos pode dar retorno quanto à conduta dos fiscais, se assim o desejar.

Uma revisão no meio da temporada é bem útil se houverem considerações quanto aos serviços prestados pela operadora. Se forem observadas deficiências de operação que possam resultar em uma não conformidade ou que seja inaceitável, é importante notificar o permissionário e fornecer um prazo para a correção das deficiências.

Categorias e elementos de classificação

As categorias de classificação devem ser objetivas e mensuráveis, com base em fatos, informações disponíveis, observações dos fiscais e resultados das investigações. Uma classificação será atribuída a cada categoria com base no desempenho do permissionário em relação às várias considerações listadas nessas categorias. Os permissionários que vão além do que normalmente é esperado, fornecendo mais qualidade ou serviço devem ser elogiados durante sua classificação. As categorias de classificação variam de acordo com o tipo e a escala de uma SUA, mas a seguir estão apresentados exemplos comuns de categorias para prestadores de serviços, como operadoras de aluguel de equipamentos:

Cumprimento das condições da permissão. Revisar a conformidade do permissionário com todos os termos e condições de outras permissões pertinentes. Para esta revisão, incluir: 1) pagamento de taxa, 2) seguro, 3) publicidade, 4) conformidade com direitos civis, 5) registros de uso, 6) conformidade com leis e regulamentos, 7) requisitos mínimos de uso, 8) registros precisos e adequados para auditoria e 9) outras disposições da permissão.

Conformidade com os planos operacionais. Todos os elementos do plano operacional serão revisados, inclusive itens como: 1) seguindo o itinerário/horários, 2) tamanho do grupo, 3) uso real x autorizado, 4) medidas de segurança pública, 5) medidas de proteção de recursos, 6) informações adequadas e precisas sobre cálculo de taxas, 7) gerenciamento de melhorias e 8) outras provisões.

Serviço ao Público. Essa classificação é baseada na interação entre a operadora com os clientes, com outros permissionários, com servidores do Serviço Florestal, com membros da comunidade e visitantes não-comerciais. Isso inclui, mas não somente, a operar de maneira profissional, fornecendo assistência de emergência quando apropriado, mostrando gentileza a outros grupos de usuários e fornecendo tarifas, serviços e/ou acomodações aos hóspedes, conforme o caso. Quaisquer reclamações recebidas durante a temporada podem ser incluídas, mas devem ser avaliadas para determinar se são legítimas antes de serem usadas em uma avaliação.

Segurança. Analisar o desempenho do permissionário em relação à segurança, saúde e bem-estar dos clientes, funcionários e do público em geral. Seguem as considerações: 1) atendimento de emergências; 2) procedimentos de segurança cumpridos; 3) certificação e suprimentos de primeiros socorros, conforme exigido pelas regras do conselho de licenciamento; 4) registro de acidentes; 5) adequação, disponibilidade e uso de equipamentos de segurança; e 6) conformidade com os padrões de segurança para a atividade.

Proteção de recursos. Essa classificação será baseada no uso e proteção de recursos naturais do permissionário, proteção de recursos culturais e conformidade com os regulamentos de incêndio. Como os clientes são de responsabilidade direta do permissionário, suas ações durante uma viagem programada também influenciarão a classificação.

Acidentes graves. Revisar os registros de acidentes envolvendo a condução de atividades objeto da permissão. Os acidentes devem ser

descritos com detalhes nos anexos do formulário de classificação. Os tipos de acidentes que se enquadram nessa categoria são, entre outros: acidentes de barco; lesões a convidados ou funcionários; violação recorrente ou grave das leis e regulamentos sobre peixes e animais silvestres; operação imprudente de equipamentos; confrontos com outros usuários; morte acidental; danos significativos aos recursos; ou outras violações da lei ou termos de permissão. É importante que a equipe responsável do USFS coordene as investigações/revisões com os conselhos de licenciamento apropriados ou outras agências colaboradoras o mais rápido possível.

Um exemplo do formulário de avaliação de desempenho para uma permissão de operadora consta na seção Apêndice.

Classificação geral

É atribuída uma classificação geral, considerando as classificações de categoria individual e sua respectiva importância para o desempenho geral. Uma classificação probatória ou inaceitável em **uma** categoria não leva necessariamente a uma classificação probatória ou inaceitável **em todas.** Três níveis diferentes de desempenho são reconhecidos da seguinte forma:

Aceitável – O desempenho é satisfatório e atende aos padrões mínimos estabelecidos para as atividades permitidas. Algumas deficiências menores que precisam de correção podem ser incluídas neste quesito. Se essas deficiências persistirem por um tempo razoável após a notificação, elas podem resultar em uma classificação probatória.

Probatório – O desempenho é menos que aceitável para uma ou mais categorias de classificação significativas, mas não representa uma ameaça imediata à segurança dos clientes ou de outras pessoas, não viola a lei e não representa uma ameaça de danos significativos aos recursos. No entanto, é obrigatória uma ação corretiva por parte do permissionário, pois a continuidade da operação nesse nível de desempenho é inaceitável. Exemplos: não envio dos relatórios e pagamentos de taxas exigidos repetidamente; itinerários e/ou horários são rotineiramente incorretos; e alterações nas melhorias do site ou nos planos operacionais são feitas sem a aprovação do servidor autorizado. A base da classificação será documentada com clareza no formulário ou anexos da classificação.

Um permissionário que recebe uma classificação geral probatória de desempenho recebe um período específico, não superior a um ano, para remediar a situação. Se um permissionário continuar a operar no nível probatório, o servidor autorizado poderá suspender ou revogar a permissão.

Inaceitável – O desempenho é claramente inaceitável para uma ou mais categorias de classificação significativas e a operação deve ser suspensa. Esse nível de desempenho pode representar uma ameaça à segurança de convidados ou outras pessoas, uma violação grave da lei ou representar uma ameaça de danos significativos aos recursos. A não obtenção das permissões ou registros necessários, violações recorrentes ou graves quanto a peixes e animais silvestres ou outras leis e regulamentos pertinentes, falta de pagamento de taxas, falha no cumprimento do seguro e falsificação de registros podem resultar em uma classificação inaceitável.

Uma classificação geral de desempenho inaceitável resultará na suspensão ou revogação da permissão.

Embora não exista uma categoria de classificação oficial de “extraordinário”, aspectos positivos do serviço de um permissionário e excelente

desempenho são observados em avaliações escritas. O desempenho do permissionário que excede o padrão aceitável para todas as principais categorias, atividades executadas de maneira a demonstrar liderança no setor, o respeito do permissionário pelos recursos do Sistema de Florestas Nacionais e o mais alto nível de serviço público de qualidade são indicativos de um desempenho excepcional.

Ações corretivas

Qualquer processo legal contra um permissionário do contrato SUA ou o cancelamento prematuro de uma permissão tem uma alta probabilidade de ser controversa e talvez resulte em litígio nos tribunais. Portanto, é vital preparar uma documentação cuidadosa, inclusive registros de itens específicos de não conformidade com datas e locais de ocorrência, documentação de comunicação sobre os esforços empreendidos para obter conformidade e quaisquer respostas do permissionário. Ações adversas ou corretivas requerem um julgamento sensato, comprometimento da gerência e documentação completa e oportuna. Os servidores do nível hierárquico mais alto do órgão são notificados, pois geralmente é necessário consultoria jurídica ou solicitações de apoio de outras instâncias cabíveis.

Aviso de não-conformidade – Quando o permissionário está em desacordo com os termos da permissão e antes da suspensão, revogação ou rescisão, o oficial autorizado notifica o permissionário por escrito dos motivos de tal ação potencial e tempo razoável para sanar qualquer não conformidade. Os motivos, remediações e períodos devem ser especificados e bem documentados.

As permissões de uso especial podem ser suspensas, revogadas ou encerradas por qualquer um dos seguintes motivos:

- Não cumprimento dos termos e condições da permissão
- Falha na prestação dos serviços acordados
- Com o consentimento do permissionário
- Quando, sob suas condições, ocorre um tempo, evento ou condição fixa ou acordada
- Razões de interesse público.

O servidor pode suspender e revogar autorizações de utilização especial. Eles são definidos como:

Suspensão – A revogação temporária, total ou parcial, da ocupação ou uso de privilégios concedidos sob uma permissão de uso especial. O permissionário tem a oportunidade de corrigir itens de não conformidade. É necessária uma notificação oficial.

Revogação – A cessação de uma autorização de uso especial por ação de servidor autorizado antes do final do período especificado de ocupação ou uso devido ao descumprimento dos termos e condições da permissão pelos permissionários, falha no exercício dos privilégios concedidos, consentimento de permissionário, ou por razões específicas e convincentes de interesse público. Os permissionários terão a oportunidade de resolver qualquer não conformidade. É necessária uma notificação oficial.

As SUAs também podem ser rescindidas ou podem “terminar em seus próprios termos” (expirar).

Rescisão – A cessação de uma permissão de uso especial mediante acordo com o permissionário ou quando uma condição ou termo da permissão que prevê a rescisão for atendido. Isso não constitui uma decisão ou ação adversa do servidor autorizador, portanto, as rescisões não são passíveis de recurso. No entanto, é necessária notificação e documentação oficiais.

Renovação, transferência e rescisão de SUAs

Com a variedade de tipos de permissão utilizados pelo USFS, é difícil retratar as regras relativas a renovações, transferências e rescisões da Autorização de Uso Especial. Um critério determinante para renovações e transferências de permissões é se há benfeitorias (instalações) nas terras do Sistema de Florestas Nacionais e se essas melhorias são de propriedade do governo ou das empresas privadas.

Nenhuma melhoria permanente e benfeitorias de propriedade do governo: Serviços de aluguel de equipamento e orientação, eventos recreativos e permissão do tipo Granger-Thye se enquadram nessa categoria. As permissões são emitidas por períodos de 1 dia a 10 anos e não implicam propriedade ou interesse na terra. As permissões temporárias e padrão não são transferíveis. Em outras palavras, elas não podem ser vendidas ou doadas pelo permissionário atual ou anterior. Se uma SUA terminar porque o prazo da permissão expirou, fica a critério do USFS renovar a permissão. Se não houver interesse competitivo, eles podem renová-la ao permissionário anterior. Se houver interesse ou condições competitivas na área de interesse, o USFS poderá fazer uma chamada pública ou permitir que a permissão seja rescindida. De qualquer forma, quaisquer alterações na área em que a SUA foi operada ou na política da SUA podem ser refletidas nos termos e condições atualizados quando uma permissão é renovada.

Benfeitorias pertencentes ao setor privado nas terras do Sistema de Florestas Nacionais: Exemplos desta categoria são áreas de esqui, pousadas, cabanas e marinas construídas e desenvolvidas no Sistema de Florestas Nacionais por empresas privadas. São regidos pela autoridade de permissão. Quando o prazo da permissão se aproxima do vencimento, o permissionário pode solicitar a renovação da SUA. Se as condições da operação e desempenho forem aceitáveis, a permissão é geralmente renovada. No entanto, se houver alterações nas condições ou na política relacionadas ao tipo de permissão condicionada, novos termos e condições serão incluídos na SUA renovada.

Como na categoria anterior, a SUA não é transferível pelo permissionário atual. Ela não possui valor monetário. O proprietário pode vender as melhorias para um novo comprador, mas o USFS tem o poder de analisar a capacidade técnica e financeira do possível comprador e rejeitar sua solicitação de uma SUA. Por esse motivo, vendedores prudentes solicitam uma revisão pelo USFS das qualificações do potencial comprador antes de concluir a venda de seus ativos.

Houve casos em que o USFS determinou que as instalações existentes não estavam mais atendendo ao interesse público e não mereciam permanecer em terras públicas. Isso geralmente acontece quando um portador de SUA está com dificuldades financeiras, quando há diminuição de demanda e as condições das instalações estão ruins. Isso pode acontecer em áreas de esqui e pousadas, entre outros usos. O permissionário pode rescindir voluntariamente a SUA ou o USFS pode permitir que ele rescinda em seus próprios termos. Nesses casos, o permissionário é obrigado a remover todas as estruturas das terras do NFS e restaurar o local às condições naturais, na medida do possível.

Pessoal e funções dos níveis da organização no USFS

Consulte a Seção II para obter uma descrição da organização do USFS e hierarquia.

Quase toda a administração das Autorizações de Uso Especial de Recreação ocorre no nível de campo do USFS, principalmente no nível do Distrito Florestal, com o apoio do Escritório do Supervisor. O servidor que emite a

autorização é geralmente o guarda-parque do distrito, com os supervisores florestais desempenhando esse papel em SUAs maiores, como áreas de esqui. Mesmo quando o Supervisor Florestal é o servidor autorizador, as atividades administrativas diárias, como fiscalizações quanto à conformidade da permissão, revisão de planos de desenvolvimento, supervisão de projetos de construção relacionados a SUA e resposta a incidentes geralmente ocorrem no nível do Distrito Florestal. Nesses casos, o Supervisor Florestal ainda pode conduzir a Avaliação e Revisão Anual de Desempenho, acompanhada ou pelo menos informada pelo guarda-parque do Distrito Florestal.

O Escritório do Supervisor pode fornecer serviços de apoio ao guarda-parque do Distrito Florestal, particularmente quando se faz necessário o uso de habilidades específicas em planejamento ou análise ambiental. Alguns exemplos podem ser: engenheiros e arquitetos paisagistas com conhecimentos de planejamento e reformas de infraestrutura ou cientistas do solo e consultoria em hidrologia para tratar de impactos em áreas úmidas ou riachos.

Os Escritórios Regionais geralmente abrigam a equipe técnica para ajudar os Distritos Florestais e guarda-parques a escolher o tipo correto de permissão para uma atividade, preparar uma chamada pública, conduzir o processo de avaliação e seleção e administrar ações corretivas. Eles fazem isso por meio de treinamento periódico da equipe de campo, revisão dos principais documentos e consultoria em caso de dúvidas ou problemas. Os Escritórios Regionais também servem como ponto de conexão com o consultor jurídico do órgão e se baseiam nessa experiência para responder a questões de permissão em campo. Relacionados às funções legais, os Servidores Florestais Regionais atuam como oficiais de revisão e decisão para apelos de decisões de nível mais baixo da SUA e para litígios no tribunal. Finalmente, auditores e especialistas financeiros estão localizados no nível regional, onde realizam auditorias periódicas de rotina das SUAs mais complexas, como áreas de esqui e resorts, e respondem a solicitações de auditorias quando surgem problemas em outras autorizações.

Base de dados

O USFS usa um banco de dados padronizado, o Sistema de Dados de Uso Especial (SUDS) em todo o Sistema de Florestas Nacionais. O SUDS é usado para manter um registro de todas as SUAs, registrar as fiscalizações e avaliações de desempenho, relatar informações aos principais tomadores de decisão e ao Congresso dos EUA e para cobrança e contabilidade automatizadas de recebimentos de taxas. Embora tenha sido afetado por dados defeituosos causados pelo download de informações de sistemas anteriores, esse banco de dados integrado é, em última análise, uma medida de economia de tempo e controle de qualidade para o programa.

A inserção de dados é feita pelos administradores de permissões nos níveis de Distrito Florestal e Floresta Nacional. Suporte técnico, consultoria, aconselhamento e supervisão geralmente são realizados nos níveis do Escritório Regional. A programação é feita por meio da equipe de Tecnologia da Informação da Sede Nacional. O uso dos dados ocorre em todos os níveis da organização, inclusive a Sede Nacional, onde são utilizados para justificar orçamento e outros relatórios ao Chefe do USFS, ao USDA e ao Congresso dos EUA.

Taxas para autorizações de uso especial e uso público

Determinação da taxa

A maneira como as taxas são determinadas e usadas varia de acordo com o tipo de instalação e a autoridade subjacente que a criou (consulte a Tabela 1). A determinação da taxa pode ser complexa, como no caso das áreas de esqui, ou mais simples, como no caso das taxas fixas ou por pessoa, usadas

para eventos de recreação ou locais para piquenique em grupo. Os métodos para calcular taxas para as diferentes atividades podem ser encontrados no Manual de Usos Especiais (FSH 2709.11, capítulo 30). Um resumo simplificado dos métodos e usos de determinação de taxas está na tabela 4 na próxima página.

Localização da retenção de taxas e uso das taxas

A tabela a seguir representa uma amostra dos tipos de usos e infraestruturas que o USFS utiliza SUAs ou cobra taxas. Para obter mais informações sobre a variedade de infraestruturas e serviços em que o órgão exige uma SUA, consulte o Anexo 2, capítulo 10, do FSH 2709.11. Deve-se evidenciar ao leitor que existe uma ampla variedade de tipos de permissão, métodos de cálculo de taxa, local onde as taxas são retidas e como as taxas podem ser utilizadas. Isso se deve em parte à longa história de uso do Sistema de Florestas Nacionais e a uma série cada vez maior de leis e regulamentos criados para permitir a adaptação às mudanças nas condições ao longo do tempo. Para um país ou agência que está começando com um sistema de concessões e permissões de uso recreativo, recomenda-se um sistema simplificado de regulamentos que se utilize as boas práticas e experiências internacionais de gestão , reduzindo a complexidade para todos os envolvidos.

Durante a maior parte de sua história, o USFS não estava autorizado a reter taxas (além de um valor nominal para cobrir os custos de coleta) cobradas dos permissionários de Uso Especial ou do público. As taxas coletadas eram enviadas ao Tesouro dos EUA para futura relocação pelo Congresso, de acordo com as prioridades nacionais. Com a aprovação da Lei Melhoria da Recreação em Terras Federais (FLREA), em 1994, o órgão conseguiu, pela primeira vez, definir e reter taxas para melhorias nos serviços e infraestruturas de recreação nas Florestas Nacionais onde foram coletados. Isso motivou equipes locais a melhorarem suas programações uma vez que teriam receita garantida. Dessa maneira as equipes do USFS conseguiram reformar e substituir instalações antigas, assim como criar serviços para o público.

No entanto, nem todos os tipos de SUAs ou todos os tipos de uso público foram incluídos na FLREA. Alguns dos maiores geradores de receita, como áreas de esqui, resorts, pousadas e marinas permaneceram com autorizações nos formatos antigos. Os permissionários existentes para alguns desses usos eram resistentes a mudanças. Além disso, para uso autônomo/não-guiado, apenas as instalações mais estruturadas foram elegíveis para as taxas. Portanto, grande parte do uso público no Sistema de Florestas Nacionais ocorre gratuitamente.

É importante mencionar que, diferentemente de outras áreas protegidas federais dos EUA (como algumas administradas pelo Serviço Nacional de Parques), não podem ser cobradas taxas de entrada ou ingressos para acessar áreas do Sistema de Florestas Nacionais devido a questões de equidade social e ao direito adquirido de acesso e uso de áreas públicas. Esses fatores merecem consideração cuidadosa por qualquer órgão de gestão de áreas protegidas no que diz respeito à cobrança de taxas. Mesmo o NPS não cobra taxas na maioria de suas mais de 400 áreas protegidas.

Outro veículo para retenção e utilização de taxas para melhoria direta das instalações para visitantes que vale a pena ser mencionado é a lei Granger-Thye citada anteriormente. Ela foi utilizada principalmente para áreas de camping consolidadas e de propriedade do USFS, mas operados por um permissionário ou concessionária. Também pode ser usada para outras instalações de propriedade do governo operadas pelo setor privado, como algumas construções históricas e centros de visitantes. As taxas devidas pela concessionária são pagas ao USFS ou mantidas em uma conta dedicada

Tabela 4: Tipos de usos e instalações para os quais o USFS utiliza SUAs

	Tipo da permissão	Método da taxa	Disposição das taxas	Uso das taxas
Áreas de camping, áreas de piquenique e outros de posse do USFS, operados por concessão	Permissão tipo Granger-Thye (GT)	Determinado por meio de concorrência em resposta à chamada pública (licitação)	100% retida na Floresta Nacional	Melhoria das infraestruturas onde as taxas foram arrecadadas
Áreas de camping, áreas de piquenique e outros de posse do USFS e operados pelo USFS	Nenhum* - operado pelo USFS	Como definido na Lei ** de FLREA, valor de mercado justo, e na participação social	100% retida pelo USFS. 80% mínimo retido na unidade onde coletado	Melhoria das infraestruturas e serviços na Floresta Nacional onde as taxas foram arrecadadas
Áreas de camping, marinas, resorts privados que operam dentro de áreas do NFS	Permissão por período	Varia. Geralmente, uma taxa fixa para o uso da áreas do NFS mais um % da receita bruta	100% ao Tesouro dos EUA	De acordo com orçamento votado no Congresso, destinado à algum órgão governamental
Áreas de esqui	Permissões por período em área de esqui	Etapas com base na receita bruta indo de 1.5% até 4%	100% ao Tesouro dos EUA	De acordo com orçamento votado no Congresso, destinado à algum órgão governamental
Empresa de aluguel de equipamento e guiagem	Licença, sob a Lei ** de FLREA	3% da receita bruta com ajustes	100% retida pelo USFS. 80% mínimo retido na Floresta Nacional onde coletado	Melhorias à administração. Pode ser usado para a benfeitoria de infraestrutura para beneficiar os fornecedores
Eventos de recreação	Licença, sob a Lei ** FLREA	Taxa por pessoa ou taxa única conforme o número de participantes	100% retida pelo USFS. 80% mínimo retido na Floresta Nacional onde as taxas foram coletadas	Melhorias à administração da permissão

*Cerca da metade das áreas de camping criadas pelo USFS é operada pela equipe de servidores do órgão, junto com uma porcentagem muito maior de áreas do piquenique, entradas de trilha e centros do visitante.

** A Lei de Melhoria da Recreação em Terras Federais 1994 (FLREA), e posterior emenda, permite que o USFS arrecade e retenha taxas para um conjunto definido de instalações e permissões. A FLREA exige que pelo menos 80% das taxas sejam retidas na unidade de Floresta Nacional onde foram coletadas, com os 20% restantes disponíveis para uso para fins administrativos ou movidos para outras unidades. Normalmente, o órgão devolve de 90 a 95% das taxas para a unidade onde as taxas são coletadas, minimizando os custos indiretos, para mostrar o máximo de benefícios aos visitantes que pagam as taxas.

a ser usada para manutenção, reconstrução ou reformas no local onde foram coletadas. No primeiro caso, as melhorias podem ser feitas contratando o trabalho ou pela própria equipe do USFS. Neste último caso, o trabalho a ser realizado e o valor desse trabalho são determinados pelo administrador da permissão do USFS. Negociações podem ser feitas e os trabalhos podem ser realizados pela concessionária sob supervisão direta do USFS.

IV. Estudos de caso e lições aprendidas

Estudos de caso

Os estudos de caso a seguir ilustram como os acordos entre órgãos públicos, empresas do setor privado e entidades sem fins lucrativos podem fazer melhor uso de suas habilidades para realizar investimentos de capital. Igualmente, ilustramos como melhor usar o tino comercial, as habilidades pessoais, as capacidades técnicas e o conhecimento dos comunitários no sentido de fornecer melhores serviços públicos em áreas protegidas, como é feito no Sistema de Florestas Nacionais dos Estados Unidos. Embora todos os casos aqui estejam relacionados com o USFS e se baseiem em conteúdo anterior à formulação deste guia, há inúmeros outros casos relevantes em todo o mundo. Busque a publicação *Stimulating Sustainable Development through Tourism Concessions* na seção Bibliografia para acessar os estudos de caso de destaque apresentados pelo Banco Mundial.

Alguns dos estudos de caso do USFS aqui apresentados não utilizam Autorizações de Uso Especial (SUAs, na sigla em inglês) quanto ao envolvimento de parceiros externos, mas possuem acordos de cooperação ou outros tipos de parcerias e contratos. Alguns usam uma combinação de acordos, entre eles as SUAs. Trata-se de uma área de amplo potencial com diferentes autonomias e práticas a partir da abordagem da SUA. Vale a pena conhecer mais a fundo a temática, assim como fizemos neste guia.

Photo de Tom Iraci

Tabela 5: Estudos de Caso - USFS

Estudo de caso	Floresta nacional ou região	Tipo de autorização	Parceiros	Efeitos
Distrito Florestal Red Rocks	Floresta Nacional Coconino	▪ Permissões FLREA para operadores e guias ▪ Acordo de Parceria com "Amigos dos Red Rocks"	▪ Múltiplas empresas de Aluguel de equipamentos e Guiagem ▪ Cidade de Sedona ▪ Associação de Amigos	▪ Fundos para o pessoal do USFS ▪ Melhorias e manutenção de estradas, trilhas, entradas de trilhas
Sistema de transporte do Hanging Lake	Floresta Nacional White River, Região das Montanhas Rochosas	▪ Permissão FLREA ▪ Acordo de cooperação	▪ Cidade de Glenwood Springs ▪ Departamento de Transportes do Colorado (CDOT)	▪ Redução dos impactos ambientais ▪ Melhor experiência do visitante ▪ Relacionamento com a comunidade
Plano da Área de Recreação da Geleira Mendenhall	Floresta Nacional Tongass, Região do Alaska	▪ Permissões FLREA para guias e transporte	▪ Múltiplas empresas de aluguel de equipamentos, guias e transportes ▪ Associação Interpretativa	▪ Financiamento para Benfeitorias ▪ Aumento das oportunidades turísticas ▪ Serviço concentrado
O Sistema de Trilhas de Mountain bike de Baileys	Floresta Nacional Wayne, Região Leste	▪ Acordos de cooperação	▪ Organização de coordenação e articulação sem fins lucrativos ▪ Cidades e condados locais	▪ Oportunidades recém-criadas de recreação/turismo ▪ Desenvolvimento econômico em uma região com demanda reprimida
HistoriCorps	Em todo o USFS	▪ Acordo Participativo ▪ Contrato de Desafio de Partilha de Custos	▪ Organização sem fins lucrativos	▪ Preservação e uso de estruturas históricas

Estudo de caso	Floresta nacional ou região	Tipo de autorização	Parceiros	Efeitos
Programa de Concessões de Áreas de Camping	Em todo o USFS	▪ Permissão do tipo Granger-Thye (G-T)	▪ Múltiplas empresas privadas como concessionárias	▪ Oportunidades de manutenção de atividades de Camping ▪ Manutenção e melhoria da infraestrutura ▪ Desenvolvimento econômico
Complexo de Recreação Lost Lake	Floresta Nacional Mt. Hood, Região Noroeste do Pacífico	▪ Permissão por período ▪ Permissão tipo G-T	▪ Proprietários de pousadas e permissionários	▪ Serviço ao público ▪ O uso concentrado protege outras áreas não desenvolvidas ▪ Veja concessões de áreas de camping acima

Programa de usos especiais do Distrito Florestal Red Rocks (Red Rocks Ranger District - RRRD)

O distrito florestal Red Rocks onde se encontra a Floresta Nacional de Coconino fica na parte central do estado do Arizona, a 90 km ao sul do Grand Canyon, em uma área de grande interesse geológico e beleza natural.

A floresta nacional circunda a cidade de Sedona, um destino turístico com faturamento de US$600 milhões, que gera cerca de 10.000 empregos, com US$200 milhões em folha de pagamento e arrecada US$14,5 milhões em receitas tributárias para a cidade.

O distrito recebe 2 milhões de visitantes por ano, muitos em busca de guias para passeios em jipe, caminhadas, observação de arte rupestre pré-histórica, passeios a cavalo, ciclismo e experiências metafísicas. Antes do

Foto de Tomas Castelazo

ano de 2010, havia 22 serviços de guia com aluguel de equipamentos, a maioria com jipes motorizados e passeios de quadriciclo.

Abordagem atual de gestão

O número de serviços de guia e aluguel de equipamentos dobrou para 45, e os recebimentos de taxas do RRRD aumentaram de US$ 500.000 para mais de US$ 1.000.000 por ano. Os operadores, sob liderança do RRRD, agora trabalham cooperativamente para melhorar as condições das estradas, trilhas, entradas de trilhas e instalações correlatas. Eis alguns dos benefícios principais:

- Maior variedade de serviços de guiagem, desde passeios motorizados até a lista citada anteriormente.

Foto de Julie Rowe do Serviço Florestal dos EUA

- Aumento da equipe da RRRD no programa de uso especial de recreação, passando de 2 em 2010 para 6 atualmente. O aumento da equipe melhora a gestão das permissões e apoia todo o programa por meio do planejamento da recreação, melhor limpeza e manutenção das entradas de trilhas e outras instalações usadas por todos os visitantes, não apenas guiados.
- Manutenção e gestão de estradas por cooperativas financiadas com taxas recebidas. Sete das empresas de guias de turismo motorizadas também têm contratos de manutenção de estradas, as quais realizam pequenos reparos e manutenção.
- Financiamento de levantamentos arqueológicos e biológicos.

Principais fatores de sucesso

- O RRRD fez uma mudança drástica de atitude e abordagem com seus permissionários, considerando-os como parceiros no serviço público, no cuidado com a área e incentivando o comportamento cooperativo entre eles.
- Uma avaliação de necessidades e uma análise de capacidade foram realizadas para montar o Plano de Gestão de Usos Especiais. O Plano definiu uma visão para aumentar as atividades de guiagem e o total de oportunidades. Em seguida, alocou-se o uso entre as atividades, definiu-se o número de dias de serviço por atividade e o número de permissões necessárias.
- As chamadas foram então desenvolvidas e divulgadas. As propostas resultantes foram avaliadas por um painel interdisciplinar e foram aprovadas as entidades qualificadas.
- As melhorias nos serviços e instalações foram bem comunicadas e evidentes aos permissionários, aos visitantes e à comunidade.
- Um grande acordo com voluntários, chamado “Amigos da Floresta”, complementa o programa de uso especial. Os voluntários trabalham em sítios do patrimônio histórico e centros de visitantes, monitoram

Foto de Julie Rowe do Serviço Florestal dos EUA

impactos na vida selvagem e na água, coletam lixo e fazem contatos com visitantes em trilhas.

Lições aprendidas

- Comportamento e relacionamentos são tudo. A mudança de uma abordagem regulatória para uma abordagem mais "de parceria no serviço público" desencadeou um potencial jamais imaginado pelos permissionários.
- Um processo de planejamento transparente e inclusivo, baseado na análise profissional de necessidades e capacidades desenvolve confiança e entendimento entre os proponentes e a comunidade.
- Com a maioria dos permissionários sediados localmente, a importância da floresta nacional perdurará na comunidade.

Para mais informações entre em contato com:
Julie Rowe
Gerente de Programa de Usos Especiais, Distrito Florestal Red Rocks
Floresta Nacional Coconino
julie.rowe@usda.gov

Área de Recreação da Geleira Mendenhall

A geleira Mendenhall, localizada na floresta nacional de Tongass, nos

Foto de Brad Orr do Serviço Florestal dos EUA

arredores de Juneau, no Alasca, é uma das geleiras mais acessíveis do mundo. Excursões de navios de cruzeiro, empresas de turismo e turistas autoguiados são responsáveis por mais de 600.000 visitantes anualmente, em um período de cinco meses.

Nos anos 60, o Serviço Florestal construiu um centro de visitantes onde os mesmos podiam ver a geleira enquanto aprendiam sobre a ecologia da área e a história cultural. Trilhas e mirantes permitiram um contato mais próximo com a geleira e o ecossistema.

A geleira está recuando há décadas e agora quase não é possível vê-la desde o Centro de Visitantes. Isso fez o USFS repensar as possibilidades de recreação desde Centro e como fornecê-las para que permaneçam um destino atraente.

Abordagem atual de gestão

- Cerca de 20 permissionários transportam visitantes dos navios de cruzeiro e do centro de Juneau, orientando-os em uma série de atividades. Isso inclui caminhadas interpretativas, caiaque e canoagem, caminhadas nas geleiras, passeios de helicóptero e passeios de bicicleta, entre outros. Os recebimentos das taxas chegam a US$ 4 milhões anualmente para todo o Distrito Florestal de Juneau e são retidos com base na lei FLREA. A Floresta Nacional de Tongass

Foto de Rey Was

Foto de Adam Morgan do Serviço Florestal dos EUA

e a região do Alasca continuam a se adaptar às mudanças nas geleiras e nos padrões de recreação/turismo.

- Por meio de consultores, o conjunto de atividades permitidas, o número de permissões necessárias e as taxas cobradas foram revisadas e ajustadas.
- Outro consultor facilitou o envolvimento do público e preparou um plano diretor para a área, identificando e localizando novas instalações e atividades necessárias na área de recreação.
- Um terceiro consultor preparou planos para atualizar e modernizar as exposições do centro interpretativo no sentido de incluir os efeitos das mudanças climáticas e refletir sobre as novas oportunidades de recreação na área.
- Uma Associação de História Natural sem fins lucrativos opera no centro de visitantes perante um acordo de associação interpretativa (IA). Os acordos de IA permitem que o parceiro venda livros, mapas e lembranças relevantes para a área, com lucros que retornam ao USFS para a manutenção e melhoria das instalações.

Fatores-chave para o sucesso

- A retenção das taxas cobradas dos guias que alugam equipamentos sob a lei FLREA financiou a atualização das exposições, contratação de pessoal suficiente para a área de recreação e contratação de consultores externos para facilitar os processos de planejamento profissional.
- A comunicação e o diálogo abertos com todos os permissionários, pessoas da comunidade e a Cidade de Juneau permitiram a solução conjunta de problemas em questões de interesse mútuo.
- Uma abordagem multifacetada para a prestação de serviços, incluindo fornecedores e guias, provedores de transporte, a associação de história natural e a equipe do USFS criou capacidade e flexibilidade para responder a novos desafios.

Lições aprendidas

- A existência de vários fornecedores de transporte causa confusão e congestionamento de tráfego em Juneau e na área de recreação. A cidade está considerando a possibilidade de usar um terceirizado para esses serviços, o que reduzirá o congestionamento na área de recreação, mas poderá afetar negativamente os recebimentos do USFS.
- Os recebimentos das SUAs (na sigla em inglês: Autorizações de Uso Especial) relacionados ao turismo são vulneráveis às grandes flutuações econômicas, como os impactos da COVID-19, afetando o tamanho das equipes do USFS e a implementação do projeto, causando impactos negativos na receita tributária local, empregos e bem-estar econômico regional.
- É difícil obter recursos financeiros governamentais para implementar novas instalações previstas no plano diretor do local. Considera-se agora a possibilidade de viabilizar investimentos e operação privada para toda a área de recreação.

Para mais informações entre em contato:

Jennifer Mac Donald
Oficial da Equipe de Serviços Públicos
Floresta Nacional de Tongass.
jennifer.macdonald@usda.gov

O sistema de trilhas de mountain bike de Baileys

A Floresta Nacional Wayne está localizada na parte sul do estado de Ohio, entre alguns dos municípios rurais mais pobres do estado. As antes prósperas minas de carvão na área estão agora abandonadas. As florestas de madeira de lei agora cobrem as colinas e montanhas, escondendo as antigas

cicatrizes da mineração, mas oferecendo pouco em termos de atividade econômica.

Nos últimos cinco anos, os comunitários, juntamente com o USFS, começaram a procurar alternativas de aumentar a atividade econômica sustentável na área. Uma alternativa que ganhou apoio foi o sistema de trilhas de mountain bike que atravessa uma área da Floresta Nacional, chamada Baileys. Esta área fica a cerca de um dia de carro de aproximadamente 50 milhões de pessoas. Apesar do crescimento da popularidade da mountain biking nos Estados Unidos, os sistemas de trilhas dessa atividade de grande escala e bem projetados na região são escassos. A área de Baileys forneceu uma nova possibilidade para a criação de um sistema de mountain biking, mas o financiamento do governo era muito limitado.

Foto de Dawn McCarthy do Serviço Florestal dos EUA

Abordagem atual de gestão

O USFS tem um parceiro para arrecadação de recursos financeiros, uma instituição de âmbito nacional, sem fins lucrativos, chamada *National Forest Foundation* (NFF sigla em inglês, Fundação Floresta Nacional). A NFF alavanca recursos de fontes governamentais com doações privadas e viabiliza parcerias inovadoras para promover os principais programas do USFS, inclusive recreação ao ar livre. Eles vêm explorando novas abordagens que envolvem empréstimos e a negociação de títulos para viabilizar grandes investimentos de capital, com os beneficiários do projeto reembolsando os investidores ao longo do tempo.

Uma dessas abordagens, chamada *Pay for Success*, foi iniciada com o apoio da NFF para planejar e construir o Sistema Baileys de Trilhas na Floresta Nacional de Wayne. O sistema Baileys incluirá 142 km de trilhas projetadas para mountain bike (além de caminhadas) e duas trilhas localizadas nas comunidades vizinhas. O financiamento total para as melhorias deverá ser de US$ 5,4 milhões. Um Conselho de Governos Locais (duas cidades, duas comunidades e um condado) criou uma entidade chamada Conselho de Recreação ao Ar Livre de Appalachia (ORCA), que em parceria com o USFS, busca recursos de editais e será responsável pelo reembolso dos fundos de investimento. O USFS também busca recursos de editais e doações por meio da *National Forest Foundation* e de outras fontes.

Juntos, o USFS e o ORCA contrataram um consultor especialista em planejamento e design de trilhas para *mountain biking* para desenvolver planos para o sistema, obter recursos, organizar os fundos e construir 25 dos 142 km da trilha. O processo de empréstimo e negociação de títulos Pay for Success não está completamente implementado, mas ele será

Foto de Dawn McCarthy do Serviço Florestal dos EUA

necessário para fornecer os recursos substanciais para concluir a trilha e as entradas de trilhas. No entanto, seu potencial e a colaboração construída entre os diversos atores interessados já ajudaram a atrair mais recursos e doações de várias fontes.

Quando concluído e comercializado, o Sistema de Trilhas de Baileys deve atrair mais de 180.000 ciclistas de *mountain biking* por ano. Nos primeiros dez anos, esse uso estimulará os seguintes benefícios econômicos nas comunidades do entorno:

- US$ 6,9 milhões em aumento de salários
- US$ 20,1 milhões a mais em gastos com atividades de varejo, hospedagem, restaurantes e bares
- 66 novos empregos
- US$ 7,3 milhões em aumento de receita tributária para governos locais

Fatores-chave para o sucesso

- Disposição por parte do USFS de tentar abordagens inovadoras para melhorar as oportunidades de recreação e as economias locais. Este projeto incluiu o apoio de todos os níveis do órgão, do Escritório Nacional de Parcerias em Washington, DC ao Distrito Florestal local de Atenas na Floresta Nacional Wayne.
- Dedicação de um gerente de projeto do USFS para coordenar um complexo projeto com diversas entidades envolvidas.
- Contratação de um consultor (altamente profissional) de planejamento e design de trilhas para desenvolver os planos do sistema com o envolvimento de diversos atores interessados.
- Alto nível de engajamento e apropriação do projeto pelas comunidades locais. O compromisso foi demonstrado de várias maneiras, inclusive o apoio ao projeto com os eleitores locais, o desenvolvimento de planos, o comprometimento de recursos financeiros e o desenvolvimento de um website. Muitas destas ações seriam difíceis, senão impossíveis para o USFS realizar e maneira isolada.

Lições aprendidas

- Construir uma base de apoio nas comunidades locais é de vital importância e gera resultados inesperados ao longo do tempo.
- Manter o foco e a coesão com todos os atores é difícil e necessário. É importante chegar a um acordo sobre objetivos comuns desde o início e manter o compromisso de alcançá-los de forma integrada. Isso inclui um compromisso com a responsabilidade compartilhada

de manter e operar o sistema de trilhas muito tempo depois da "cerimônia de corte de fita", que marca a conclusão da construção.

Para mais informações entre em contato:
Jacqueline Emmanuel
Diretora
Escritório Nacional de Parcerias do USFS
jacqueline.emmanuel@usda.gov

Dawn McCarthy
Oficial de Assuntos Públicos
Floresta Nacional de Wayne
dawn.mccarthy@usda.gov

Plano de gestão sustentável de Hanging Lake

O Hanging Lake é um belo lago formado por travertino na Floresta Nacional White River (WRNF), com água azul-piscina e cascatas do tipo véu de noiva. Fica a aproximadamente 300m acima do Rio Colorado, em Glenwood Canyon, entre as cidades Vail e Aspen - um dos mais famosos resorts de esqui - e ao leste da histórica cidade turística de Glenwood Springs. A Rodovia Interestadual 70 (I-70), a principal via de transporte leste-oeste que atravessa as Montanhas Rochosas, segue o rio e oferece fácil acesso ao estacionamento da trilha que dá acesso ao Hanging Lake.

Devido à sua beleza, ao seu *status* de Marco Natural Nacional, à proximidade da I-70 e às redes sociais, seu uso explodiu nos últimos anos, quando dobrou seu número de visitantes nos cinco anos anteriores a 2015, onde ocorreram 184.000 visitas, numa média de 1.000 pessoas por dia. Todo o uso ocorre em um corredor de trilha íngreme com 2 km de comprimento, até um lago de apenas 0,4 hectares de tamanho.

Foto de Bryce R. Bradford

Os impactos no ambiente e nas instalações frágeis rapidamente se tornaram inaceitáveis e a satisfação do visitante despencou devido à multidão.

Abordagem atual de gestão
Vendo os problemas gerados pelas grandes aglomerações de visitantes e os consequentes impactos ambientais, a WRNF iniciou um esforço de planejamento colaborativo em 2014. Os principais parceiros incluíram a cidade de Glenwood Springs e o Departamento de Transportes do Colorado (CDOT). Os principais objetivos do Plano de Gestão Sustentável de Visitantes (o Plano) incluem:

- Proteger o recurso natural
- Melhorar a experiência do visitante reduzindo a aglomeração

- Melhorar o turismo em Glenwood Springs

Após a conclusão do plano, a WRNF assinou um Acordo de Cooperação com a cidade de Glenwood Springs, que contratou um operador privado para fornecer serviços de transporte da cidade para Hanging Lake. Além disso, o operador fornece mensagens interpretativas e de segurança ao usuário e opera o sistema de reservas.

A visitação foi limitada a 615 pessoas por dia entre 1º de maio e 31 de agosto, resultando em 61.500 visitantes em 2019. Não há mais estacionamento no local durante esse período. A Cidade oferece estacionamento na cidade, recebendo o aluguel do operador privado e trazendo pessoas para a cidade. O USFS recebe uma taxa de 5% da receita bruta.

Além disso, o USFS reduziu os impactos ao meio ambiente e às instalações e obtém dados de satisfação do cliente no sistema de reservas, fundamentais no processo de gestão adaptativa.

A estratégia adaptativa inclui o monitoramento dos impactos dos seguintes itens:

- Recursos físicos e biológicos
- Instalações
- Satisfação do visitante

Os limites de visitantes podem ser ajustados ao longo do tempo com base nos resultados do monitoramento.

O projeto recebeu amplo reconhecimento e prêmios, inclusive um do Conselho de Turismo do Colorado.

Fatores-chave para o sucesso

- A WRNF conduziu um processo de planejamento colaborativo completo, incorporando os principais atores interessados e o público de maneira aberta e transparente. Os objetivos do projeto foram evidenciados durante todo o processo.
- O plano foi apoiado por análises científicas, inclusive estudos de transporte e movimentação de visitantes realizados pelo Volpe Center do Departamento de Transporte dos EUA, que ajudaram a estabelecer a capacidade de carga do local. O resultado foi confiança e credibilidade entre os principais parceiros e o público.
- A WRNF considerou uma autorização de uso especial apenas para transporte, mas foi flexível o suficiente em sua abordagem para utilizar

Foto de Joshua Hicks

Foto de Kay Hopkins do Serviço Florestal dos EUA

um acordo de cooperação quando a cidade manifestou interesse. Isso permitiu à cidade utilizar seus recursos de estacionamento e contratação, resultando em maiores benefícios turísticos para eles.

- Os critérios da licitação foram amplos, permitindo que os proponentes oferecessem serviços além do requisito básico de transporte. O proponente vencedor ofereceu serviços de interpretação, controle de estacionamento e operação do sistema de reservas (no website da cidade), os quais foram muito benéficos para os parceiros e para o público.

Lições aprendidas

- É vital, porém difícil, manter o compromisso de todos os parceiros durante todo o processo. Para isso, é necessário abordar os problemas de maneira integrada, ao invés de resolver o problema de um parceiro, podendo gerar problemas para outros.
- É vital o apoio dos principais tomadores de decisão, como o supervisor florestal e o prefeito, para flexibilidade e resolução mútua de problemas.

Para mais informações entre em contato:
Kay Hopkins
Planejadora de Recreação ao Ar Livre
Floresta Nacional White River
kay.hopkins@usda.gov

HistoriCorps - Preservação histórica e uso público

O USFS tem milhares de edifícios históricos em áreas do Sistema de Florestas Nacionais. Isso inclui cabanas históricas, torres-mirante, celeiros, instalações de recreação e escritórios. Enquanto alguns estão em uso contínuo e são bem mantidos, muitos caíram em desuso e estão em más condições. Os custos de manutenção dessas estruturas são estimados em milhões de dólares.

Existem muitas organizações e indivíduos nos Estados Unidos dedicados à história e interessados na restauração, preservação e uso de estruturas históricas. No entanto, além de alguns indivíduos dedicados, tem sido difícil organizar voluntários para trabalhar nas estruturas históricas, muitas vezes distantes e dispersas do Sistema de Florestas Nacionais.

Com base no trabalho voluntário na Floresta Nacional Pike-San Isabel, no início dos anos 2000, o Gestor do Programa de Patrimônio Regional do USFS nas Montanhas Rochosas abordou a (CPI) com a ideia de formar uma "brigada" inspirada nos programas de serviços comunitários criados na época da Grande Depressão (década de 30), como o renomado Corpo de Conservação Civil (CCC) ou, como poderíamos chamar em português de Brigada Civil de Conservação. No ano de 2009, através do programa *National Recreation, Heritage, and Volunteer Resources* (Recursos de Voluntariado, Patrimônio e Recreação Nacionais) foram obtidos recursos financeiros para dar o pontapé inicial na iniciativa, e uma organização chamada *"HistoriCorps"* foi formada como uma divisão da CPI.

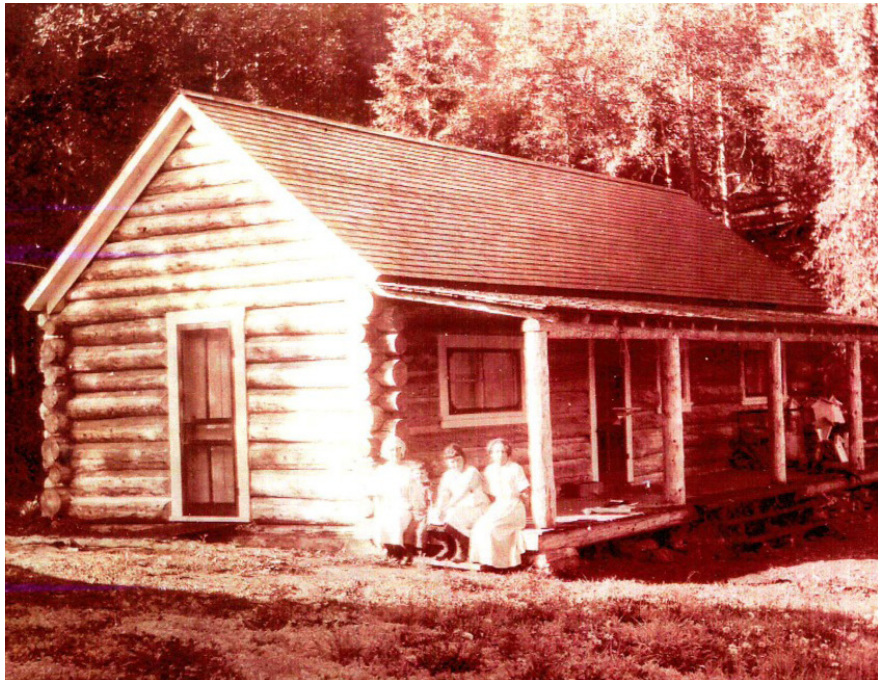


Foto histórica fornecida por Molly Westby do Serviço Florestal dos EUA

Foto de Molly Westby do Serviço Florestal dos EUA

Abordagem atual de gestão

A *HistoriCorps* continuou a evoluir e crescer, atendendo à necessidade de uma organização que pudesse conduzir projetos "chave na mão" para salvar estruturas históricas em terras públicas e fornecer recursos, inclusive com voluntários, conhecimentos, ferramentas e equipamentos.

Tornando-se uma organização sem fins lucrativos independente em 2013, a *HistoriCorps* hoje desenvolve capacidades de órgãos gestores de terras públicas para preservar seu patrimônio histórico, estimular o uso de tecnologias ecológicas e fomentar a gestão entre as comunidades locais. Ao trabalhar com cidadãos, instituições parceiras e mão de obra alternativas,

a *HistoriCorps* está implementando soluções significativas que ajudam a manter e preservar lugares especiais para as próximas gerações.

Até 2020, a *HistoriCorps* contribuiu com 187.908 horas de voluntariado em 268 projetos de preservação em 31 estados e territórios dos EUA. Embora a *HistoriCorps* trabalhe com outras instituições, além do USFS, eles mantêm uma forte parceria e operam sob um Contrato Principal de Participação e um Contrato Principal de Compartilhamento de Custo de Desafios em nível nacional, com acordos complementares para projetos específicos nas Florestas Nacionais.

Foto de Molly Westby do Serviço Florestal dos EUA

Dentre os projetos mais significativos estão a restauração da Estação de Guarda Alpina na Floresta Nacional Gunnison e o Mirante de Incêndios do Pico de Hahn na Floresta Nacional Routt, ambos no Colorado. A Estação de Guarda Alpina foi construída em 1913, com estruturas adicionais construídas pelo CCC, servindo como uma estação remota dos guarda-parques no alto das Montanhas Rochosas. Em 2010, a *HistoriCorps* começou a restaurar a cabana principal, o celeiro e o galpão para voltar às suas condições históricas. Agora está pronto para ser usado como hospedaria sob as permissões da lei FLREA, permitindo um fluxo de receita para mantê-lo.

O Mirante de Incêndios do Pico de Hahn já foi listado como um dos lugares históricos mais ameaçados do Colorado, pois estava em péssimo estado de conservação e não era seguro para uso pelas equipes do órgão ambiental ou pelo público.

Após a estabilização e restauração da equipe da *HistoriCorps* e USFS, ele agora está aberto ao uso público, oferecendo uma vista maravilhosa das montanhas e dos vales do norte do Colorado.

Fatores-chave para o sucesso

- A criatividade dos funcionários do órgão ambiental para aproveitar a paixão e a energia de "preservacionistas da história" em uma organização que possa atender uma necessidade latente.
- Iniciar a nova organização de uma entidade sem fins lucrativos existente para viabilizar apoio e captação de recursos.
- Preencher um nicho único na preservação histórica que combine amor pela história e ambientes externos com a preservação das habilidades de construção rústica que vem desaparecendo com o tempo.

Lições aprendidas

- Nem voluntários nem funcionários são contratados. São feitos arranjos para prazos específicos de trabalho e não para o escopo da atividade. O pessoal do órgão deve ser flexível para medir o progresso e o sucesso.
- As organizações sem fins lucrativos preenchem um nicho que não é lucrativo para empresas privadas. Eles devem arrecadar recursos com base nos interesses dos filantropos e produzir resultados. Os recursos provenientes dos órgãos governamentais raramente cobrem todos os custos.

Para mais informações entre em contato:

Molly Westby
Gerente do Programa de Patrimônio Regional
Região das Montanhas Rochosas
molly.westby@usda.gov

Townsend Anderson
Diretor da *HistoriCorps*
tanderson@historicorps.org

O programa de concessões de áreas de camping do Serviço Florestal

No início dos anos 80, devido ao interesse público em reduzir o tamanho do governo e os impostos que o sustentam, começou a haver cortes no orçamento de recreação ao ar livre do USFS. Em meados da década de 1980, o órgão procurava maneiras de continuar prestando os serviços desejados pelo público e reduzindo os custos.

Foto de Bryan Collings

O Programa de Áreas Desenvolvidas, que incluía áreas de camping, áreas para piquenique e centros de visitantes, era um programa que necessitava de grande quantidade de recursos e logo se tornou um foco de reduções de custos. O órgão administrava aproximadamente 4.800 áreas de camping em todo o país. Embora fosse cobrada uma taxa por pernoite, o órgão estava autorizado a reter apenas uma pequena porcentagem para cobrir os custos administrativos. As receitas restantes eram direcionadas para o Tesouro dos EUA para que fossem realocadas pelo Congresso Nacional, de acordo com suas prioridades.

Algumas Florestas Nacionais começaram a experimentar o uso de voluntários e instituições sem fins lucrativos para operar estas áreas de

Foto de Devyn F. Duvall

camping e houve casos de sucesso e insucessos. Evidenciou-se a necessidade de uma política mais consistente.

Abordagem atual de gestão

A Lei Granger-Thye de 1950, (G-T), uma lei criada inicialmente para garantir que as taxas pagas pelos permissionários que usam pastos em áreas públicas fossem usadas para melhorar a qualidade das pastagens onde as taxas são geradas, é agora utilizada nas permissões para que empresas privadas operem 54% das áreas de camping do USFS. Muitas áreas de camping são locais grandes e complexos, com alto volume de uso em destinos famosos de recreação e turismo. O Serviço Florestal continua operando outras áreas de camping, muitas delas remotas e menores que os locais operados pelas concessões. O USFS mantém a propriedade de todas as áreas de camping - apenas as operações e manutenção são terceirizadas.

Devido ao interesse comercial na operação de áreas de camping do USFS, são realizados processos licitatórios que as detalham, tanto elas quanto as instalações (áreas de piquenique nas proximidades e entradas de trilhas) que serão consideradas para operação privada. Após análise do processo de licitação e aprovação do concessionário pela equipe do USFS, uma licença do tipo G-T é assinada por um período de 5 anos, renovável por até 10 anos com base no desempenho. Este termo “5 + 5” promove a qualidade do serviço da concessionária. No final de 10 anos, o processo é repetido.

O valor das taxas pagas ao USFS pelo uso das instalações pertencentes ao governo faz parte das negociações realizadas durante o processo de licitação e geralmente variam de 5 a 15% das receitas brutas.

A lei G-T permite que as taxas geradas em um local específico sejam aplicadas no mesmo local para melhoria de suas instalações. Estas taxas podem ser retidas pelo concessionário (detentor da permissão) e depois direcionadas para as melhorias no local, uma vez que haja uma revisão e acordo entre administrador da permissão do USFS, ou pagas à unidade local pelas melhorias realizadas por eles ou por fornecedores locais. Os cerca de US$ 3 milhões arrecadados anualmente estão ajudando a reduzir os custos de manutenção do USFS para locais de recreação, que antes usavam orçamento próprio.

Fatores-chave para o sucesso

- As concessionárias trazem recursos financeiros, conhecimento comercial e incentivo financeiro para manter instalações limpas e em bom estado de conservação, atraindo mais visitantes.

- A lei G-T garante que as receitas de taxas permaneçam no local onde são geradas, levando à melhoria direta dos locais que o público utiliza.
- Quando a decisão sobre o uso das taxas é feita de forma conjunta entre concessionária e administrador do USFS, isso fortalece o relacionamento e gera benefícios para ambas as partes. Com o tempo, o relacionamento concessionária/USFS evoluiu de uma abordagem meramente regulatória e acompanhada de desconfiança para uma parceria destinada à prestação de serviços públicos.
- Os serviços públicos oferecidos pelas concessionárias não estão sujeitos às flutuações de orçamentos nacionais, mudanças políticas, vagas de pessoal ou reatribuição temporária de funções para atividades como combate a incêndios. Além das instalações aprimoradas, o público recebe serviços de qualidade e contínuo, o que é cada vez mais difícil de ser fornecido pelo USFS.

Foto de Brian Egge

Lições aprendidas

- Atitude é tudo! A princípio, muitos servidores na área de recreação do USFS estavam relutantes em "ceder suas instalações para empresas privadas". A perda da identidade e presença do órgão em todo o cenário eram as principais preocupações. Com o tempo, essas preocupações foram resolvidas por meio de adaptação por ambas as partes e entende-se que a prestação do serviço público é uma responsabilidade compartilhada.
- Agrupar em uma única licitação diversos locais de recreação na mesma região geográfica é importante para a viabilidade dos negócios e a consistência das operações. Para o USFS, uma Floresta ou um Campo Nacional é geralmente de tamanho e escala suficientes - a unidade média é de 600.000 hectares (1,5 milhão de acres), com 40 a 60 áreas de camping e os locais de cobrança de ingressos. A inclusão de várias unidades de área protegida em uma área a ser concessionada pode ser necessária para atrair operadores de qualidade.
- O USFS mantém a identidade de seu órgão por meio da garantia de qualidade, presença no sistema de reservas *online* e presença no campo.

Para mais informações entre em contato:

Ben Lara
Gerente Nacional do Programa de Áreas Desenvolvidas
Sede Nacional
ben.lara@usda.gov

Ben Johnson
Programa de Usos Especiais
Sede Nacional
benjamin.e.johnson@usda.gov

Paul Cruz
Gerente Regional do Programa de Negócios Recreativos
Região das Montanhas Rochosas
paul.cruz@usda.gov

Complexo de recreação Lost Lake, Floresta Nacional Mount Hood

Um resort privado em Lost Lake, dentro da Floresta Nacional Mount Hood, está em operação desde 1921 sob a termo de permissão de operação. O resort fica à beira de um belo lago de 245 acres com vista para o Monte Hood. O Lost Lake Resort possui um alojamento, cabanas, serviço de restaurante, atracadouro de barcos e uma doca de pesca acessível, todos desenvolvidos pelo permissionário, e inúmeras trilhas na Floresta Nacional.

O resort fica ao lado de uma área de camping para 125 barracas que pertence ao Serviço Florestal, tendo sido criado e desenvolvido pela própria instituição. Com o tempo, devido às reduções no orçamento do órgão, os proprietários do resort começaram a operar o acampamento sob uma licença do tipo Granger-Thye.

Complexos de recreação como o de Lost Lake (com um resort, estruturas de uso “sem pernoite” e área de camping) são muito comuns à beira de lagos na região noroeste do Pacífico dos Estados Unidos. Existem dezenas de resorts semelhantes nas Florestas Nacionais desta região do país. Juntamente com outras atividades recreativas, a recreação ao ar livre

Foto de Jennifer Watts do Serviço Florestal dos EUA

(na forma de gastos dos visitantes) tornou-se a maior fonte de atividade econômica associada às áreas das Florestas Nacionais e do Escritório de Gestão do Solo no noroeste do Pacífico.

Abordagem atual de gestão

Permissão de Resort: É uma licença de 30 anos para instalações privadas ocuparem terras do Sistema de Florestas Nacionais. As taxas vão para os cofres do Tesouro Americano. As taxas são baseadas em uma porcentagem do valor da terra e em uma porcentagem da receita gerada pelos negócios.

Permissão para áreas de camping tipo Granger-Thye: Esta é uma licença de 10 anos para a operação de instalações que são de propriedade

do governo. As taxas podem ser compensadas por investimentos da concessionária na manutenção das instalações. As taxas são baseadas em um percentual da receita.

Exceto pelas áreas de esqui, este é o local de recreação mais visitado no Distrito Florestal. O Serviço Florestal trabalha em estreita colaboração com os permissionários para encontrar maneiras de gerenciar melhor o estacionamento e a visita à área, equilibrando as demandas de acesso dos visitantes e desenvolvimento de negócios, ao mesmo tempo em que protege os recursos naturais.

Foto de Jennifer Watts do Serviço Florestal dos EUA

Foto de Jennifer Watts do Serviço Florestal dos EUA

Principais fatores de sucesso

- As habilidades financeiras e técnicas do permissionário. O permissionário de *Lost Lake Resort* possuía experiência comercial anterior, recursos financeiros para investir em instalações que estavam deterioradas e capacidade de criar outras estruturas.
- Diversidade de oportunidades de recreação e de fontes de renda no complexo recreativo de Lost Lake: área de camping, caminhadas, pesca, canoagem, aluguel de chalés, aluguel de equipamentos de recreação e serviços para casamento.
- Alta demanda. A área oferece uma oportunidade única de lazer por causa da paisagem e do acesso ao lago. Esta área é um destino para

Foto de Jennifer Watts do Serviço Florestal dos EUA

usos recreativos desde a década de 1920, e instalações e serviços de qualidade garantem o retorno dos visitantes.

- Uso concentrado. Um pequeno aumento no número de visitantes em áreas de baixa visitação pode causar grandes impactos na vegetação. Podemos aumentar o uso e reduzir os impactos simultaneamente, se incentivarmos a visitação em áreas de mais visitadas desde que estas sejam bem gerenciadas, como em um complexo de recreação similar ao Lost Lake.

Lições aprendidas

- Assegurar, no processo licitatório, que os proponentes tenham a qualificação necessária com habilidades financeiras e técnicas para garantir a qualidade e continuidade dos serviços a serem prestados.
- Aproveitar a experiência comercial do permissionário, apoiando diversas oportunidades e fontes de receita.
- Concentrar a recreação e a prestação de serviços em áreas já consolidadas ou construídas ajuda a proteger os recursos naturais em áreas com pouca infraestrutura em Florestas Nacionais. Garantir que as operações dos permissionários apoiem a prestação de serviços de qualidade, a proteção dos recursos naturais e respeitem a capacidade de carga dos atrativos.
- O desejo de um operador de fornecer mais serviços e gerar mais receita pode entrar em conflito com as metas de gerenciamento de uma área protegida. A coerência com o objetivo de conservação de uma área protegida deve equilibrar a viabilidade de um negócio.
- As taxas do tipo Granger-Thye nem sempre cobrem todas as necessidades de manutenção, como a substituição de um sistema de água ou a pavimentação de estradas. Uma abordagem de parceria em que o USFS paga e realiza a manutenção pesada por meio de seus processos de investimento de capital pode ajudar a qualidade geral do serviço público. De outro modo, um prazo de permissão mais longo para o permissionário pode permitir que amortize esses custos maiores.

Para mais informações entre em contato:

Jennifer Watts
Oficial de Equipe de Negócios e Serviços Públicos
Floresta Nacional Mount Hood
jennifer.watts@usda.gov

Lições aprendidas — Evolução e adaptação

Os estudos de caso acima apresentados contêm diversas lições aprendidas específicas de seus contextos e situação. Contudo, também trazem lições gerais que podem ser úteis para outras áreas protegidas e órgãos que trabalham para expandir suas parcerias em programas e infraestruturas ao ar livre e para o turismo em todo o mundo. Além disso, o USFS continua evoluindo e adaptando seu programa geral de usos especiais ao longo do tempo. Algumas das adaptações ocorreram por necessidade — cortes no orçamento federal, a expansão e aumento da demanda por atividades recreativas forçaram o órgão a encontrar outras formas de gerir e fazer manutenção de infraestruturas e prestar serviços ao público.

No entanto, grande parte destas mudanças pode ser atribuída ao amadurecimento das relações entre o órgão, o setor privado e as comunidades locais, uma vez que cada uma destas partes adquiriu maior compreensão de suas capacidades e limitações e encontrou maneiras de trabalhar em conjunto para gerar benefícios a todas as partes. Às vezes, essas "novas maneiras" exigem mudanças de legislação, regras ou mesmo políticas, mas muitas vezes basta que as atitudes e perspectivas das entidades sejam adaptadas. A seguir, apresentamos algumas lições-chave aprendidas pelo USFS ao trabalhar com entidades externas para a entrega de infraestruturas e programas de recreação ao ar livre de modo sustentável. Esperamos que essas lições aprendidas - por um dos mais antigos e maiores órgãos de gestão de áreas protegidas do mundo, com mais de um século de experiência na gestão de recreação ao ar livre e ecoturismo em terras públicas - possam ser úteis para colegas de todo o mundo que enfrentam desafios semelhantes.

Foto de Juliano Marini

Parceiros ou fiscais?

Os servidores do USFS no programa de usos especiais desempenham papel fiscalizador, respeitando os termos e condições jurídicos presentes nas autorizações. Este é um papel necessário porque o permissionário opera em terras públicas e os termos e condições servem para garantir os direitos e preocupações de todos os cidadãos dos Estados Unidos. Houve casos de permissionários com desempenho fraco e serviços inaceitáveis ou que geraram impactos para o ambiente natural. O administrador da autorização deve, neste caso, agir para corrigir as ações inaceitáveis.

No entanto, os programas de maior sucesso geram um espírito de parceria profissional e confiança com os permissionários e tendem a

promover relações positivas. A comunicação clara desde o início ajuda a construir a compreensão das expectativas, metas, valores e limitações de ambos os lados. Por exemplo, o administrador da permissão deve compreender que o permissionário precisa obter lucro para continuar a oferecer um serviço de qualidade. O permissionário deve compreender que o administrador valoriza o serviço e a proteção de recursos naturais e é obrigado a cumprir leis, planos e políticas. Manter uma comunicação aberta e cumprir as obrigações de ambas as partes no tempo certo é uma demonstração de respeito. O papel do fiscal nunca deixa de existir, mas não deve se sobrepor ao relacionamento. O serviço ao público, a segurança do cliente e dos servidores, a viabilidade do negócio e a proteção dos recursos naturais devem ser valores compartilhados, servindo como a base do relacionamento. Relacionamentos sadios fazem toda a diferença!

Flexibilidade e bom senso na aplicação de políticas públicas

Um modo fundamental de não cometer excessos na fiscalização e realizar uma boa gestão de um programa de usos especiais é ter flexibilidade e bom senso na aplicação de políticas públicas.

As etapas de Avaliação das Necessidades, Análise da Capacidade, Alocação de Uso, Análise Ambiental e Planejamento Recreativo descritas nas Seções III e IV são válidas e apropriadas para situações complexas e para aquelas com muitos interesses em jogo. Estas etapas são a base de um tratamento justo e equitativo de todos os proponentes e proporciona transparência no interesse público. Estas etapas foram vitais para enfrentar os complexos desafios nos estudos de caso de Red Rocks, Geleira Mendenhall e Hanging Lake.

Ao longo dos anos, grupos de interesse e líderes políticos pedem pela "racionalização de processos" no licenciamento, no entanto, não têm levado em conta a necessidade de maior flexibilidade na aplicação de políticas públicas de uso especial. Em resposta, o USFS adaptou a política, procurou novas autoridades e implementou o pensamento de gestão do risco.

Há muitas maneiras de um gestor do USFS aplicar a gestão do risco na administração de usos especiais:

- Se houver uma proposta de nova utilização comercial numa zona em que não existam atualmente tais utilizações e a utilização pública não esteja em conflito, não há necessidade de uma análise da capacidade ou de atribuição da utilização.
- Se a utilização proposta for coerente com as finalidades do Sistema de Florestas Nacionais e representar pouca ameaça ao ambiente natural, a avaliação das necessidades pode não ser necessária, assim como a avaliação ambiental mínima.
- Após os dois primeiros pontos acima, o encarregado pode decidir que não é necessária nenhuma autorização. A política de usos especiais anteriores abordava o chamado "uso incidental" para usos pouco frequentes por grupos de tamanhos considerados gerenciáveis. Os recentes esforços de Reinvenção de Usos Especiais (2016-presente) apontaram o dito "efeito diminuto" para grupos não-comerciais que não excedam 75 pessoas, em que o uso não terá efeito ou terá apenas efeito diminuto sobre o solo, os recursos naturais ou programas no Sistema de Florestas Nacionais.
- Quando houver mais permissionários em uma unidade do que o administrador pode fiscalizar anualmente, podem ser usados critérios como reclamações de clientes, relatórios de comportamento inaceitável e histórico de desempenho no sentido de priorizar a frequência e a natureza das fiscalizações.
- Outras abordagens de cooperação, como os Acordos de Parceria para alcançar um envolvimento sustentável das comunidades, também devem ser consideradas (vide abaixo).

Alguns órgãos de gestão de áreas protegidas nos EUA e em outros países proíbem ou limitam restritivamente a capacidade de comunidades, entidades com fins lucrativos e ONGs de proporem novos empreendimentos cooperativos. No entanto, estar aberto a propostas de uso e acesso à áreas protegidas, como o Sistema de Florestas Nacionais dos EUA (desde que os impactos sobre o solo e recursos sejam mínimos) pode promover relações positivas com comunidades próximas, o setor empresarial, a sociedade civil e os visitantes, ajudando a ganhar apoio e credibilidade para o órgão e as áreas protegidas que gerenciam.

Os parceiros têm um grande potencial

Em seus primeiros anos de existência e já há mais de um século, o USFS faz uso de autorizações de uso especial (SUAs) para permitir que o setor privado forneça serviços que vão além de sua própria capacidade. Conforme a demanda por recreação e turismo cresceu, os impactos nos recursos naturais aumentaram, mas os orçamentos dos órgãos e o número de servidores diminuíram. Assim, a necessidade de trabalhar com parceiros do setor privado aumentou. O programa nacional de concessão de áreas de camping, a gestão do Hanging Lake e o acordo *HistoriCorps* são bons exemplos dentro do USFS.

Conforme a quantidade de acordos de "terceirização" aumentou, o potencial dos parceiros externos também se desenvolveu ou ficou mais evidente. Alguns destes aspectos são encontrados nos estudos de caso anteriores, inclusive:

- Conhecimento de negócios e *marketing* que aumenta a eficiência, a visitação e a satisfação do cliente
- Acesso à recursos financeiros e incentivo para melhoria dos serviços prestados e infraestruturas para atrair e cativar mais visitantes, gerando mais benefícios econômicos locais e o apoio da população aos órgãos, além de esforços em prol da conservação da natureza
- Conhecimento de tendências e ideias a partir de outros aspectos de seus negócios fora do Sistema de Florestas Nacionais
- Flexibilidade para contratar e alocar pessoal conforme necessário, realizar aquisições rapidamente e utilização de recursos financeiros no local onde são gerados, o que pode ser difícil para órgãos governamentais
- Redes de negócios e sociais com formadores de opinião de comunidades locais e influenciadores que ampliam e aprofundam as conexões e o apoio às áreas protegidas. Tudo isto traz ainda mais razões para manter as relações positivas!

Foto de Jennifer Watts do Serviço Florestal dos EUA

Adaptações de políticas públicas ocorrem ou estão sendo consideradas a fim de permitir uma maior utilização de áreas com potencial de uso latente. Por exemplo, os resorts de esqui foram licenciados inicialmente por períodos de 30 anos – devido aos grandes investimentos iniciais feitos no NFS e em comunidades próximas, o prazo foi estendido para 40 anos. Todavia, haviam grandes infraestruturas com poucas possibilidades de atividades recreativas (somente esquiar) e nos meses de verão eram totalmente sub-utilizadas. Então, décadas mais tarde, percebendo a quantidade de infraestrutura construída, os riscos trazidos (no longo prazo) pelas mudanças climáticas para a indústria do esqui e o grau de atração que os resorts possuem, mesmo durante o verão, novas leis e regulamentos foram criados para permitir que os operadores de estações de esqui construíssem e operassem tirolesas, circuitos de arvorismo e outras instalações para uso durante o verão. O uso e a diversidade de visitantes aumentaram muito, o que gerou mais exposição do Sistema de Florestas Nacionais a novos públicos.

Do mesmo modo, considera-se que a extensão dos prazos de outros tipos de permissões, como as concessionárias de áreas de camping, permite níveis mais elevados de investimento em novas instalações. Mais uma vez, a flexibilidade e a compreensão das necessidades dos parceiros são fundamentais, não só para situações específicas, mas também para o desenvolvimento de políticas mais amplas.

Seja adaptável! O gerenciamento adaptável permite ao governo e a seus parceiros a liberdade de fazer alterações adequadas

Dentro dos conceitos de *Flexibilidade na Aplicação de Políticas Públicas e Parceiros Têm Grande Potencial*, as abordagens de gestão adaptativa são muitas vezes mais apropriadas do que somente números e restrições. Isto ocorre quando se cria uma nova estrutura de gestão para uma área protegida, experimentando uma nova abordagem como a ilustrada no estudo de caso do *Hanging Lake*, realizando uma análise de capacidade ou alocando o uso entre os detentores das Autorizações de Uso Especial (SUAs) ou outros parceiros. Nesses casos, pode haver muitos fatores desconhecidos, entre eles:

- Demanda pela atividade ou taxa de crescimento da demanda
- Número e qualidade dos potenciais permissionários
- Preocupações da população ou da gestão sobre aglomeração de pessoas
- Grau de impacto ou resiliência do sistema natural ou dos recursos culturais
- Apoio ou aceitação das comunidades locais
- Capacidade de supervisionar do órgão gestor

Em vez de considerar somente os números ou as restrições, a definição participativa de indicadores e limites relativos aos efeitos físicos, biológicos e sociais na área protegida e nas comunidades vizinhas pode ser uma abordagem mais adequada. Envolver as comunidades e outros atores no diálogo para desenvolver os indicadores promove a compreensão e apoio das questões pertinentes da área protegida e sua importância.

Após o desenvolvimento de indicadores-chave, as boas práticas de gestão (BPGs) podem ser desenvolvidas para todos os permissionários e parceiros utilizarem. Em seguida, o monitoramento dos principais indicadores e BPGs ao longo do tempo pode direcionar o crescimento, a redução ou outros ajustes em números, atividades e áreas usadas.

Uma abordagem de gestão adaptativa permite que um órgão e seus parceiros tomem medidas sem o efeito paralisante da obrigação de obter êxito desde o início. A ênfase está na colaboração com planejamento e análise conjunta para fazer um bom julgamento profissional, ao mesmo tempo em que se tem salvaguardas para recursos e resultados importantes. Assim, o que se

constrói é a responsabilidade compartilhada entre o órgão e os atores na obtenção dos resultados de forma sustentável no longo prazo.

A possibilidade de utilização de receitas no local onde são geradas incentiva as equipes, os parceiros e as comunidades a melhorarem os serviços e as infraestruturas

No início, as autoridades do USFS exigiram que todas as taxas cobradas do público e dos permissionários fossem enviadas ao Tesouro dos EUA para uso e alocação pelo Congresso. Esta situação persistiu por muitas décadas. O resultado foi a falta de recursos financeiros para operar e manter infraestruturas e a falta de motivação de gestores locais em criar infraestruturas e programas recreativos extras ou para aumentar o número de visitantes.

A utilização da Lei Granger-Tye no programa de concessão de áreas de camping, na década de 1980 e, em seguida, a aprovação da Lei de Melhoria da Recreação em Terras Federais (FLREA) em 1994 previu, pela primeira vez, que fundos substanciais fossem destinados para a manutenção de infraestruturas e expansão dos serviços nas áreas onde as receitas eram geradas.

A retenção e o uso de taxas onde elas são geradas melhoraram a motivação dos visitantes em pagar, já que é possível ver "retorno do investimento" e melhorias nos serviços prestados. Também proporcionou incentivos aos gestores do USFS e seus parceiros do setor privado a fim de expandir serviços e melhorar a manutenção para atrair e fidelizar clientes. Assim, o "resultado final" foi ter mais pessoas desfrutando de atividades ao ar livre, praticando atividades saudáveis e beneficiando as comunidades locais.

O desenvolvimento de políticas de gestão de áreas protegidas deve considerar fortemente a retenção e utilização da maioria das taxas para investimentos diretamente relacionados com programas de uso público e instalações nas áreas onde são gerados. A retenção e a utilização das taxas devem ocorrer de forma transparente, tendo em vista que também há custos administrativos para a gestão destes recursos.

Autorizações de uso especial não são a única forma de envolver mais atores na gestão da recreação em Florestas Nacionais

Um país ou órgão que crie novas leis e políticas para incluir o setor privado, a sociedade civil e outros parceiros governamentais na prestação de serviços de recreação/turismo deve pensar sobre a variedade de possibilidades, bem como em sua própria capacidade organizacional e ser flexível para se adaptar a diferentes situações no decorrer do tempo.

Como exemplificado pelos estudos de caso do Sistema de Trilhas de Baileys, *Hanging Lake* e *HistoriCorps*, outros tipos de autoridades e acordos, além das autorizações de uso especial, podem ser mais adequados para projetar, construir, manter, operar e monitorar os impactos de instalações e programas de recreação e turismo em áreas protegidas.

Na Seção II, a Tabela 1 contém algumas das leis e regulamentos que definem o Programa de Uso Especial do USFS. Algumas das leis e documentos que definem parcerias cooperativas e acordos de voluntariado estão listados no quadro 2 dessa seção e outras fontes de informação constam da seção de Referências.

Como afirmado no início desta seção, este guia foi criado com foco nas Autorizações de Uso Especial do USFS, particularmente com parceiros da iniciativa privada que visam lucro. No entanto, existem muitos outros tipos de parcerias que o USFS usa para criar oportunidades de lazer e turismo em terras públicas. Em muitos casos, os outros tipos de parcerias podem ser o melhor meio de alcançar resultados sustentáveis para planejamento,

construção, gestão, manutenção e monitoramento de impactos de infraestruturas e programas de recreação e turismo em terras públicas. Os acordos de parceria podem, muitas vezes, complementar as Autorização de Uso Especial. Estas parcerias - com universidades, ONGs, fundações, organizações de promoção do turismo, associações de amigos de áreas protegidas, fundos de financiamento de terras, museus, jardins botânicos, centros de pesquisa, grupos de usuários recreativos, a indústria de atividades ao ar livre e governos locais, estaduais e povos indígenas - são componentes importantes de um kit de ferramentas de órgãos gestores quando se trata de parcerias. Espera-se que a experiência do USFS com estes outros tipos de parcerias possa ser objeto de uma publicação complementar no futuro.

V. Conclusão

O Serviço Florestal do Estados Unidos têm uma longa história de utilização dos recursos do setor privado para ajudar a fornecer serviços de recreação/turismo e infraestruturas nas áreas protegidas sob sua gestão. As Autorizações de Uso Especial são o principal meio para fazê-lo, com quase 30.000 autorizações de recreação chegando a cerca de US$2 bilhões para seus permissionários.

Este guia descreve os principais elementos e processos utilizados pelo USFS no Programa de Usos Especiais, bem como traz informação de outros instrumentos, como acordos de parceria, para gerar um programa sustentável de recreação.

A história enseja valores e tradições profundas, mas que às vezes forçam órgãos a manter regras e processos que podem não ser mais relevantes ou, em alguns casos, não ter a melhor abordagem adequada para aquele novo momento. As etapas e processos descritos na Seção III são abordagens profissionais e sólidas. Elas fornecem resultados de qualidade e protegem o interesse público. No entanto, nem todos são adequados para todos os casos e se aplicados de forma muito rigorosa podem inibir as oportunidades e os potenciais pontos fortes dos parceiros do órgão. Se o USFS fosse começar

Foto por Anônimo

de novo, poderia muito bem adotar uma abordagem menos focada na regulamentação e mais na parceria.

Portanto, este guia deve ser considerado uma referência para possíveis meios e abordagens em prol do desenvolvimento de políticas na evolução da gestão de áreas protegidas. As leis e regulamentos citados servem apenas de exemplo e para estimular o pensamento sobre os meios adequados de alcançar a sustentabilidade em áreas protegidas e comunidades; cada área protegida, órgão de conservação e país precisa examinar com cuidado as opções existentes. Há literatura e experiências advindas de muitas abordagens de parcerias para a gestão de recreação e turismo em áreas protegidas em países ricos e pobres, pequenos e grandes e com diferentes tradições legais, níveis e tipos de lazer e turismo em áreas protegidas, e formas de governo. Enquanto todos os órgãos de gestão de áreas protegidas (inclusive o USFS) sofrem com escassez de pessoal e recursos financeiros, saber fazer as escolhas certas na política de parceria (e escolha de parceiros) pode desencadear a abundância de recursos.

VI. Contribuições para a elaboração deste guia

Em 2014, a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID) firmou um acordo de parceria abrangente de cinco anos - a Parceria para a Conservação da Biodiversidade da Amazônia (PCAB ou a "Parceria") - com o Governo do Brasil a fim de apoiar a conservação das unidades de conservação e da biodiversidade na Amazônia. O foco da parceria era conservar as unidades de conservação do Brasil conectando os brasileiros às suas terras públicas e expandir as oportunidades de crescimento econômico por meio de um turismo sustentável e bem administrado. A USAID precisava de um parceiro de execução com ampla experiência em gestão de uso público. O Serviço Florestal dos EUA (USFS) foi uma escolha óbvia, pois administra 154 florestas nacionais de uso múltiplo e 20 campos nacionais, e faz parceria com o Brasil há 40 anos na administração de recursos naturais. Para executar o programa, o USFS fez parceria com várias universidades dos EUA, incluindo o Centro para a Gestão de Áreas Protegidas da Universidade Estadual do Colorado, a fim de trazer mais conhecimentos sobre a gestão de áreas protegidas.

O parceiro executor do governo brasileiro para o projeto foi o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), um órgão do Ministério do Meio Ambiente. O ICMBio foi criado em 2007 para gerir a grande variedade de categorias de Unidades de Conservação federais do Brasil, desde reservas extrativistas, até áreas marinhas, passando por unidades restritas de conservação, como parques nacionais e reservas ecológicas. O ICMBio gere 334 unidades de conservação com 1.714.242 km2, uma área maior que os estados americanos da Califórnia, Texas, Montana e Colorado (ou os países França, Alemanha, Espanha e Reino Unido) juntos. Muitas das maiores unidades de conservação estão localizadas no norte do Brasil, com um total de 641.436 km2 (37,4% do sistema federal de unidades de conservação) localizado no bioma Amazônia.

Por meio da Parceria, o USFS e as universidades parceiras aprimoraram a capacidade institucional do ICMBio para a utilização de ferramentas inovadoras, abordagens de pensamento crítico, participação social e boas práticas globais para melhor gerir as unidades de conservação federais e planejar o uso público. O ICMBio testou seu aprendizado em sítios demonstrativos, incorporou novos conceitos e adaptou as práticas dos EUA para suas próprias políticas de uso e gestão públicas. O ICMBio também usou seu aprendizado para ter mais participação da sociedade e incorporar as comunidades na administração das unidades de conservação que as cercam. Essas comunidades hoje se beneficiam da crescente visitação que uma melhor gestão trouxe na forma de oportunidades de emprego e ganho econômico.

Este documento faz parte do conjunto de ferramentas de capacitação destinadas a atender às crescentes necessidades do ICMBio.

O autor gostaria de registrar seu apreço às seguintes pessoas que compartilharam seu tempo, conteúdo e pensamentos para desenvolver este guia. Muitos têm experiência no trabalho com os Programas Internacionais e fornecem diversos recursos para apoio futuro nesta área. Suas percepções e paixão pelo trabalho trouxeram não somente informações, mas também inspiração. Obrigado!

Apoiadores e gestores do projeto

Michelle Zweede
Especialista do Programa América Latina
Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA)-
Programas Internacionais do Serviço Florestal dos Estados Unidos (USFS)
michelle.zweede@usda.gov

Suelene Couto
Gestora do Programa Brasil
Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA)- Serviço Florestal dos Estados Unidos (USFS)
suelene.usfs@gmail.com

Ryan Finchum
Co-Diretor
Centro para Gestão de Áreas Protegidas da Universidade Estadual do Colorado
Ryan.Finchum@colostate.edu

James R. Barborak
Co-Diretor
Centro para Gestão de Áreas Protegidas da Universidade Estadual do Colorado
jim.barborak@colostate.edu

Erin Hicks
Coordenadora de Capacitação
Centro para Gestão de Áreas Protegidas da Universidade Estadual do Colorado
Editora e layout gráfico
Erin.J.Hicks@colostate.edu

Juarez Michelotti
Estagiário de Pós-Graduação
Centro para Gestão de Áreas Protegidas da Universidade Estadual do Colorado
Editor e revisor
juarez.michelotti@colostate.edu

ParlareTradutores, Translators

Especialistas e parceiros do USDA - Serviço Florestal dos Estados Unidos

Os capítulos “Lições Aprendidas e Conclusões” resultaram de conversas com muitos dos servidores do USFS durante a preparação deste guia e reflexões do autor ao longo dos últimos anos de sua carreira no USFS, mas não representam a posição oficial de nenhum colaborador ou do Serviço Florestal dos Estados Unidos.

Townsend (Towny) Anderson
Diretor do HistoriCorps
Morrison, Colorado
tanderson@historicorps.org

Jennifer Berger
Líder do Programa de Serviços Públicos
Região do Alasca
jennifer.berger@usda.gov

Glenn Casamassa
Coordenador Regional
Região Noroeste do Pacífico
glenn.casamassa@usda.gov

Paul Cruz
Gerente Regional do Programa de Negócios Recreativos
Região das Montanhas Rochosas
paul.cruz@usda.gov

Jim Cuthbertson
Centro de Excelência de Guias-fornecedores
Região das Montanhas Rochosas
james.cuthbertson@usda.gov

Jacqueline Emmanuel
Diretora do Escritório de Parceria Nacional
Sede Nacional
jacqueline.emmanuel@usda.gov

Don English
Gerente do Programa de Monitoramento da Visitação
Sede Nacional
don.english@usda.gov

Diane Hitchings
Gerente do Programa de Usos Especiais de Recreação
Região das Montanhas Rochosas
diane.hitchings@usda.gov

Kay Hopkins
Planejadora de Recreação ao ar Livre
Floresta Nacional White River
Região das Montanhas Rochosas
kay.hopkins@usda.gov

Ben Johnson
Gerente Nacional do Programa de Usos Especiais
Sede Nacional
benjamin.c.johnson@usda.gov

Ben Lara
Gerente Nacional do Programa de Sítios Desenvolvidos
Sede Nacional
ben.lara@usda.gov

Jennifer Mac Donald
Gerente de Programa de Usos Especiais de Recreação
Floresta Nacional Tongass
Região do Alaska
jennifer.l.macdonald@usda.gov

Merlene Mazyck
Gerente Nacional do Programa de Voluntários e Serviços
Sede Nacional
merlene.mazyck@usda.gov

Brad Orr
Guarda-parque do Distrito de Juneau
Floresta Nacional de Tongass
Região do Alasca
Aposentado

Jo A. Pendry
Chefe de Serviços Comerciais
Serviço de Parques Nacionais dos EUA
Aposentado

Jason Reed
Guarda-parque do Distrito de Atenas
Floresta Nacional Wayne
Região Leste
jason.reed@usda.gov

Julie Rowe
Gerente de Programa de Usos Especiais
Guarda-parque do Distrito Red Rocks
Floresta Nacional Coconino
Região Sudoeste
julie.rowe@usda.gov

Hillary Santana
Coordenador de Eventos Recreativos da Região das Montanhas Rochosas
Floresta Nacional White River
Região das Montanhas Rochosas
hillary.santana@usda.gov

Jennifer Watts
Oficial de Equipe de Negócios e Serviços Públicos
Floresta Nacional Mt. Hood
Região Noroeste do Pacífico.
jennifer.watts@usda.gov

Molly Westby
Gerente do Programa de Patrimônio Regional
Região das Montanhas Rochosas
molly.westby@usda.gov

Sean Wetterberg
Gerente do Programa de Esportes de Inverno
Sean.wetterberg@usda.gov

Sobre o autor

Jim Bedwell aposentou-se em 2017 após uma carreira de 38 anos no Serviço Florestal dos Estados Unidos. Graduado em arquitetura e paisagismo, Jim atuou em Florestas Nacionais nos estados do Arizona e Novo México e no território de Porto Rico com planejamento recreativo, design e gerenciamento de recursos visuais. Depois de atuar como Arquiteto Paisagista-chefe da Agência, mudou-se para cargos de liderança, começando como Supervisor Florestal das Florestas Nacionais Arapaho & Roosevelt e Campo Nacional Pawnee, no estado do Colorado. De lá, mudou-se para a Sede Nacional, em Washington-DC, na função de Diretor

de Recreação, Patrimônio e Recursos Voluntários, terminando sua carreira como Diretor Regional de Recreação, Patrimônio, Voluntários, Terras e Minerais para a Região das Montanhas Rochosas. Ao longo de sua carreira, Jim teve responsabilidade por programas de recreação e usos especiais.

Jim também atuou nos Programas Internacionais do USFS durante sua carreira, com viagens de serviço à Venezuela, Brasil, Colômbia, Panamá, Jordânia e Egito. Ele fez serviços internacionais fora do USFS, na ilha caribenha de Saba (Holanda) e na Mongólia.

VII. Bibliografia

Introdução

Associação da Indústria de Atividades ao Ar Livre. *The 2017 National Outdoor Recreation Economy Report*. Contém dados sobre o impacto econômico e empregos sobre toda a recreação ao ar livre nos Estados Unidos. https://outdoorindustry.org/advocacy

USDA – Serviço Florestal dos Estados Unidos. *The National Visitor Use Monitoring System*. Contém dados sobre visitação, demografia, atividades e impacto econômico para todas as 154 Florestas e Campos Nacionais. https://fs.usda.gov/about-agency/nvum

Serviço Florestal dos Estados Unidos - Uma visão geral

Código de Regulamentações Federais, Title 36 – Parques, Florestas e Áreas Públicas

- 36 CFR 251, Subpart B – Regulations for all USFS Special Uses https://www.archives.gov/federal-register/cfr/subject-title-36

USDA – Serviço Florestal dos Estados Unidos, Regulamentações e Políticas https://www.fs.usda.gov/about-agency/regulations-policies

USDA – Serviço Florestal do Estados Unidos, Diretivas, Cartilhas e Manuais

- FSM 2700 – Manual de gestão de usos especiais (Special Uses Management Manual)
- FSH 2709.11 – Cartilha de usos especiais (*Special Uses Handbook)*
- FSH 2709.14 – Cartilha de usos especiais de recreação (*Recreation Special Uses Handbook*)
  - Chapter 10 – Processo de inscrição e autorização (Application and Authorizing Process)
  - Chapter 30 – Definição de valor de taxa (*Fee Determination*)
  - Chapter 50 – Serviços terceirizados e de guiagem (*Outfitting and Guiding Services*)
  - Chapter 60 – Resorts de recreação no inverno (*Winter Recreation Resorts*)
- FSH 1509.11
  - Chapter 20 – Cartilha sobre recursos provenientes de editais e acordos de cooperação (*Grants and Cooperative Agreements Handbook*)
  - Chapter 70 – Cartilha sobre acordos de parceria (*Partnership Agreements Handbook*)

A experiência do Programa de Usos Especiais do USFS

USDA – Serviço Florestal dos Estados Unidos, Formulários
https://www.reginfo.gov/public/do/PRAViewIC?ref_nbr=201204-0596-002&icID=37098

Muitos formulários de autorização de uso especial são indexados no site do *Office of Management and Budget* (OMB) indicado acima. Os mais relevantes para este guia são os seguintes:

- FS-2700-3c. *Special Use Application and Permit for Recreation Events* (Inscrição de Uso Especial e Autorização para Eventos Recreativos)
- FS-2700-4. *Special Use Permit* (Permissão de Uso Especial)
- FS-2700-4h. *Special Use Permit Campgrounds and Related Granger-Thye Concessions* (Permissão de Uso Especial para Áreas de Camping e Concessões do tipo Granger-Thye)
- FS-2700-4j. *Special Use Permit for Outfitting and Guiding* (Permissão de Uso Especial para Fornecedores e Guias)
- FS-2700-5. Term Special Use Permit (Permissão de Uso Especial por Período)
- FS-2700-5c. *Term Special Use Permit for Resort/Marina* (Permissão de Uso Especial por Período para Resort/Marina)
- FS-2700-19. *Fee Calculation for Concession Permits* (Cálculo da Taxa para Licenças de Concessão)
- FS-2700-25. *Temporary Special Use Permit* (Permissão de Uso Especial Temporária)
- FS-2700-34. *Prospectus for Campgrounds and Related Granger-Thye Concessions* (Processo licitatório para Áreas de Acampamento e Concessões do tipo Granger-Thye)

Estudos de caso

Como o turismo pode gerar benefícios ambientais e para comunidades residentes no entorno de áreaa protegidas (*How Tourism Can Benefit the Environment and Communities Living in and Around Protected Areas*): Seek, Chris, and Natalie Sellier. "*Stimulating Sustainable Development Through Tourism Concessions: Case Studies on How Tourism Can Benefit the Environment and Communities Living in and Around Protected Areas* (English)." Washington, D.C.: World Bank Group, 2019. http://documents1.worldbank.org/curated/en/643981564580916089/pdf/Stimulating-Sustainable-Development-Through-Tourism-Concessions-Case-Studies-on-How-Tourism-Can-Benefit-the-Environment-and-Communities-Living-in-and-Around-Protected-Areas.pdf.

Área de Recreação Geleira Mendenhall: *Mendenhall Glacier Master Plan* (Plano de Manejo da Geleira Mendenhall), February 2019
https://www.fs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/fseprd611378.pdf

Mendenhall Glacier Recreation Area Prospectus (Processo licitatório da Área de Recreação da Geleira Mendenhall) https://www.fs.usda.gov/detail/tongass/landmanagement/projects/?cid=stelprd3845756

O Sistema de Trilhas de Mountain Bike de Bailey: Descrições do Sistema de trilhas, o papel dos parceiros e os estudos de viabilidade que definem o modelo "pagando pelo sucesso" (*pay for success*)
https://www.baileys-trail-system.com/ e https://www.quantifiedventures.com

Ligações para a Resiliência da Floresta (Forest Resilience Bonds): Parecido com o modelo "pagando pelo sucesso", este modelo compartilha ideias

e exemplos de investimentos conjuntos para o provimento de serviços ecossistêmicos https://www.blueforestconservation.com/#frb.

Plano de Manejo Sustentável Hanging Lake: Planejamento, análise, e documentos de decisão do NEPA para o projeto Hanging Lake https://www.fs.usda.gov/project/?project=50479

HistoriCorps: Website da ONG parceira onde encontram-se projetos, histórico e "como trabalhamos" (*how we work*) https://historicorps.org/

Área de Recreação Lost Lake: Website da Floresta Nacional Mt. Hood com informações sobre o complexo hoteleiro Lost Lake Resort https://www.fs.usda.gov/recarea/mthood/recreation/camping-cabins/recarea/?recid=53228&actid=29 e o website do Lost Lake Resort: https://lostlakeresort.org

Referências complementares

Bladon, Annabelle. "*Tourism Concessions in Protected Areas.*" Conservation Finance Alliance / The Biodiversity Finance Initiative, Janeiro 2020. https://static1.squarespace.com/static/57e1f17b37c58156a98f1ee4/t/5e6157b58a52c153d37a8b2e/1583437752959/CFA_Tourism+Concessions.pdf

Rodrigues, Camila Gonçalves de Oliveira, and Fernando Luiz Abrucio. "*Partnerships and Concessions for the Development of Tourism in Brazilian Parks: Possibilities and Limitations of a New Governance Model.*" Revista Brasileira de Pesquisa Em Turismo 13, no. 3 (Dezembro 2019): 105–20. https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/1575/1325

Rodrigues, Camila Gonçalves de Oliveira, and Fernando Luiz Abrucio. "Os valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em áreas protegidas: Um ensaio teórico." Turismo - Visão e Ação 22, no. 1 (Janeiro, 2020): 67–86. https://www.scielo.br/pdf/tva/v22n1/1983-7151-tva-22-01-00067.pdf

Rodrigues, Gustavo. "A Concessão de Serviços Como Ferramenta Para a Implementação Dos Parques Nacionais Brasileiros." Acesso em Maio, 2020. http://ava.icmbio.gov.br/pluginfile.php/4592/mod_data/content/19545/Gustavo%20Rodrigues%20-%20TCC%20especializa%C3%A7%C3%A3o%20Resumo%20congresso%20%20-%2007.pdf

Silva, Renata Botelho Machado da. "Desafios e Oportunidades nas Concessões Turísticas em Parques Brasileiros: análise histórica e Propostas para o Aprimoramento do Modelo." Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade (IPE), 2019. https://escas.org.br/images/produtos-finais/turma-nazare/DESAFIOS-E-OPORTUNIDADES-NAS-CONCESSES-TURSTICAS-EM-PARQUES-BRASILEIROS-ANLISE-HISTRICA-E-PROPOSTAS-PARA-O-APRIMORAMENTO-DO-MODELO.pdf

Spenceley, Anna, Susan Snyman, and Paul Eagles. "*Guidelines for Tourism Partnerships and Concessions for Protected Areas: Generating Sustainable Revenues for Conservation and Development*." Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN, 2017. https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-partnerships-protected-areas-web.pdf Link para a versão em Português: https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-partnerships-protected-areas-portugues-web.pdf

Wyman, Miriam, James R. Barborak, Neel Inamdar, and Taylor Stein. "*Best Practices for Tourism Concessions in Protected Areas: A Review of the Field*." Forests 2, no. 4 (Dezembro 2011): 913–28. https://www.mdpi.com/1999-4907/2/4/913/pdf.

Young, Carlos Eduardo, e Marcio Alvarenga Junior. "Conservação Ambiental, Concessões Privadas e Dinamismo Econômico: Estudo de Caso Do Parque Nacional Do Iguaçu." In Economia Ecológica e Institucionalidade Ambiental Em Tempos de Crise. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2017. https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Eduardo_Young/publication/320864797_Conservacao_ambiental_concessoes_privadas_e_dinamismo_economico_estudo_de_caso_do_Parque_Nacional_do_Iguacu/links/59ff5892458515d0706d4390/Conservacao-ambiental-concessoesprivadas-e-dinamismo-economico-estudo-de-caso-do-Parque-Nacional-do-Iguacu.pdf.