



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO - PPGTUR  
DOUTORADO EM TURISMO

PAULA NORMANDIA MOREIRA BRUMATTI

O ESPELHO DAS CONCESSÕES TURÍSTICAS EM PARQUES  
NACIONAIS DO BRASIL: uma perspectiva sobre vulnerabilidades.

NATAL  
AGOSTO/2020

PAULA NORMANDIA MOREIRA BRUMATTI

O ESPELHO DAS CONCESSÕES TURÍSTICAS EM PARQUES  
NACIONAIS DO BRASIL: uma perspectiva sobre vulnerabilidades.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGTUR/UFRN), como requisito para a obtenção do título de Doutora em Turismo.

Orientadora: Dra. Kerlei Enele Sonaglio.

NATAL  
AGOSTO/2020

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN  
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Brumatti, Paula Normandia Moreira.

O espelho das concessões turísticas em Parques Nacionais do Brasil: uma perspectiva sobre vulnerabilidades / Paula Normandia Moreira Brumatti. - 2020.  
297f.: il.

Tese (Doutorado em Turismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Turismo. Natal, RN, 2020.  
Orientadora: Profa. Dra. Kerlei Eniele Sonaglio.

1. Parques Nacionais - Tese. 2. Concessões Turísticas - Tese. 3. Vulnerabilidade - Tese. 4. Conservação neoliberal - Tese. I. Sonaglio, Kerlei Eniele. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/Biblioteca CCSA

CDU 502.72:338

PAULA NORMANDIA MOREIRA BRUMATTI

O ESPELHO DAS CONCESSÕES TURÍSTICAS EM PARQUES  
NACIONAIS DO BRASIL: uma perspectiva sobre vulnerabilidades.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGTUR/UFRN), como requisito para a obtenção do título de Doutora em Turismo.

Data de aprovação: 28/08/2020

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Kerlei Eniele Sonaglio  
Orientadora PPGTUR- UFRN/UNB

Prof. Dr. Fernando Almeida García  
Examinador externo Universidad de Málaga

Prof. Dr. João Paulo Faria Tasso  
Examinador externo Universidade de Brasília

Prof. Dr. Marcos Antonio Leite do Nascimento  
Examinador interno Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega  
Examinador interno Universidade Federal do Rio Grande do Norte

*Dedico este trabalho à  
natureza e toda sua fauna e flora.*

## AGRADECIMENTOS

Sou grata a todos aqueles que de alguma maneira me ajudaram nesta jornada infinita. A todos os amigos, familiares, professores, funcionários das unidades de conservação, pessoas das associações, aqui no Brasil e na Espanha, autores, os quais eu utilizo como referência e aos meus bichos de estimação que estiveram do meu lado nas madrugadas. Cada um teve a sua importância neste trabalho e merecem todo o meu respeito e admiração.

Particularmente agradeço minha orientadora, Kerlei, por acompanhar e orientar meu trabalho e ser paciente e empática, além de me apresentar um tema tão relevante, principalmente neste momento que estamos vivenciando.

Ao Professor Fernando, por toda sua receptividade, conversas e ensinamentos numa fase tão importante de experiência na Espanha.

Aos meus grandes amigos de Espanha, Guillermo, Cecília, Ana, Fabiana e Hayda. Aos meus grandes amigos do Brasil: Paula, Ana, Neto, Marja, Mário, Caci, Alex, Wagner e tantos outros que sempre me motivaram, principalmente em terminar!

À minha família. O que dizer? Tantas frustrações e tantas alegrias, desculpem minha ausência, mas sei que sempre estiveram ao meu lado de forma tão compreensiva. Em especial Artur, Cecília e Caio. Aos meus pais e minhas irmãs por sempre, sempre, me darem uma força enorme. À Nara, Fátima, Moacir.. que me deram uma força enorme.

A todos os membros da banca e suas contribuições.

E finalmente à CAPES, pelo financiamento da pesquisa por meio do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, realizado na Espanha.

A todos, meu muito obrigada!

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira (2020). *O espelho das concessões turísticas em Parques Nacionais do Brasil: uma perspectiva sobre vulnerabilidades*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Turismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Brasil.

## RESUMO

Diante da problemática socioambiental, as áreas naturais protegidas (ANPs) evoluem para uma condição *sine qua non* de desenvolvimento socioeconômico da sociedade contemporânea, que sob o paradigma da sustentabilidade, assume o turismo como um instrumento de conservação, considerando o seu potencial para a geração de benefícios econômicos e sociais e de valorização do patrimônio ambiental e cultural. As concessões turísticas em ANPs, como arranjo institucional, emergem como alternativa para o aproveitamento deste potencial e democratização dos benefícios, que desenvolvidas em diferentes contextos políticos e institucionais, na prática, apresentam uma série de limitações enquanto ferramenta para o desenvolvimento sustentável. Presumindo que as concessões se desenvolvem sob uma perspectiva de conservação ambiental neoliberal e de suas contradições, esta pesquisa busca entender como o contexto político-institucional de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil pode inferir na vulnerabilidade do sistema turístico nas ANPs. A partir de uma análise teórica-conceitual e empírica, sob uma abordagem qualitativa de métodos, esta pesquisa buscou responder: a que se refere a vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs e quais seus elementos e fatores fundamentais? Quais os fatores de agravamento da vulnerabilidade? Qual a base política, regulatória e ideológica que estrutura as concessões turísticas em parques nacionais do Brasil? Quais são as suas principais respostas, limitações e lacunas e como estes elementos se relacionam às vulnerabilidades do sistema turístico em ANPs? Identificou-se que as principais limitações da política se referem às dificuldades de concretizar ações em prol da conservação efetiva das UC e para o empoderamento social, assim como avaliar satisfatoriamente a qualidade dos serviços e as reais implicações ambientais e sociais do uso público. Tais limitações se devem, principalmente, pelas carências de suporte público que fragilizam a capacidade institucional, de dificuldades de gestão e monitoramento das concessões e a falta de comprometimento das organizações privadas. Por sua vez estas fragilidades se relacionam ao contexto histórico, político e institucional de evolução da política, alinhado aos princípios da conservação neoliberal. Assumindo que a vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs representa a condição que potencializa a sua susceptibilidade à danos, bem como limita a sua capacidade em atrair visitantes e atender às necessidades da cadeia produtiva do turismo, incluindo todos os atores sociais, e da conservação ambiental; como produto de um conjunto de fatores políticos, institucionais, econômicos, histórico-culturais, sociais e ambientais; entende-se que as limitações das concessões representam fatores de agravamento das vulnerabilidades do turismo em UC, que por sua vez, é influenciada pelo contexto de conflitos das agendas políticas ambientais governamentais alinhadas à perspectiva neoliberal de conservação.

**Palavras-chave:** Parques Nacionais; Concessões Turísticas; Vulnerabilidade; Conservação neoliberal.

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira (2020). *The portrait of tourism concessions in Brazilian National Parks: a perspective on vulnerabilities*. Doctoral Thesis. Postgraduate Program in Tourism. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Brasil.

## ABSTRACT

Considering the socio-environmental issue, protected areas (PA) become a pre-condition for the socioeconomic development of contemporary society, which under the sustainability paradigm, assumes tourism as a conservation tool, considering its potential for generating economic and social benefits and appreciation of the environmental and cultural heritage. Tourism concessions in PA, as an institutional arrangement, emerge as an alternative to take advantage of this potential and to distribute benefits, which in practice presents a set of limitations as a tool for sustainable development, considering the political and institutional contexts. Assuming that concessions are developed from a neoliberal conservation perspective and its contradictions, this research aims to understand how the political and institutional context of tourism concessions in national parks in Brazil can imply in the PA tourist system vulnerabilities. Based on a theoretical-conceptual and empirical analysis, through a qualitative method approach, this research sought to answer: What does the vulnerability of the PA tourism system refer to and what are its fundamental elements and factors? What are the factors that increase vulnerabilities? What is the political, regulatory, and ideological basis that structures tourist concessions in Brazilian national parks? What are its main responses, limitations and gaps and how do these elements can be relate to the vulnerabilities of a PA tourism system? The results point that the main limitations refer to the difficulties of implementing effective actions in favor of the PA conservation and for social empowerment, as well as satisfactorily assessing the quality of services and the real environmental and social implications of public use. Such limitations are mainly due to the lack of public support that weakens institutional capacity, difficulties involved in the management and monitoring of concessions and the lack of private organizations' commitment. In turn, these weaknesses are related to the historical, political, and institutional context of the policy's evolution, aligned with the neoliberal conservation principles. Considering that PA tourism system vulnerability represents the condition that enhances its susceptibility to a harm as well as limits its ability to attract visitors and meet the needs of the tourism chain, including all social actors, and the environmental conservation; as a product of a set of political, institutional, economic, historical-cultural, social and environmental factors; this research points that the main factors related to the progression of vulnerability refer to these limitations which emerge from the context of conflicting agendas under a neoliberal conservation perspective.

**Keywords:** National Parks; Tourism Concessions; Vulnerability; Neoliberal Conservation.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Processo e procedimentos metodológicos .....	30
<b>Figura 2:</b> Processo de seleção do portfólio de artigos sobre os temas da pesquisa – Vulnerabilidade, turismo, áreas naturais protegidas e concessões - baseado no método ProKnow-C.....	35
<b>Figura 3:</b> Processo metodológico para a sistematização dos elementos estruturais fundamentais de análise de vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas.....	41
<b>Figura 4:</b> Tipologia descritiva do processo de neoliberalização da “socio-natureza”.....	61
<b>Figura 5:</b> As dimensões e princípios básicos do desenvolvimento sustentável. ....	67
<b>Figura 6:</b> A evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e de suas dimensões estratégicas.....	68
<b>Figura 7:</b> Processo histórico de evolução do conceito de ANPs e dos valores associados aos PARNAs. ....	78
<b>Figura 8:</b> Valores das áreas naturais protegidas sob os novos paradigmas.....	81
<b>Figura 9:</b> O modelo do sistema estrutural do turismo- SISTUR.....	98
<b>Figura 10:</b> O sistema socioecológico das áreas naturais protegidas.....	101
<b>Figura 11:</b> Capacidade econômica da cadeia produtiva do turismo para investimentos nas ANPs.....	103
<b>Figura 12:</b> As esferas de influência do desenvolvimento turístico em áreas naturais protegidas. ....	109
<b>Figura 13:</b> Desenvolvimento do processo de concessões turísticas em parques nacionais...	117
<b>Figura 14:</b> Componentes fundamentais para um sistema de concessão exitoso. ....	120
<b>Figura 15:</b> As principais limitações e desafios dos políticas de concessões turísticas em ANPs da América Latina. ....	140
<b>Figura 16:</b> Mapa do Parque Natural Montes de Málaga. ....	143
<b>Figura 17:</b> Espaço de educação ambiental <i>Las Contadoras</i> , Parque Natural dos Montes de Málaga, Espanha.....	145
<b>Figura 18:</b> El Lagar de Torrijos – Ecomuseo. Parque Natural Montes de Málaga. ....	146
<b>Figura 19:</b> Ampliação do conceito de vulnerabilidade.....	152
<b>Figura 20:</b> Métodos teóricos-metodológicos para análise de vulnerabilidades.....	155
<b>Figura 21:</b> Quadro analítico para Vulnerabilidade no Setor Turístico.....	167
<b>Figura 22:</b> Elementos fundamentais da vulnerabilidade de destinos turísticos sob a perspectiva socioecológica. ....	171

<b>Figura 23:</b> Evolução da visitação em UCs do Brasil.....	202
<b>Figura 24:</b> Classificação das unidades de conservação de acordo com número de visitantes. .....	203
<b>Figura 25:</b> Evolução do número de Unidades de Conservação sob a gestão pública. ....	207
<b>Figura 26:</b> Evolução orçamentária do Ministério do Meio ambiente .....	209
<b>Figura 27:</b> Evolução orçamentária do ICMBio.....	210
<b>Figura 28:</b> Fases de evolução política de concessões de apoio à visitação em UC do Brasil. .....	213
<b>Figura 29:</b> Distribuição das concessões turísticas em parques nacionais do Brasil e número de visitantes no ano de 2017. ....	221
<b>Figura 30:</b> Etapas do processo de concessão dos serviços de apoio a visitação em UC.....	223
<b>Figura 31:</b> Fatores de agravamento das vulnerabilidades relacionados ao contexto de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil.....	245

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Principais obras selecionadas para composição do referencial teórico da tese. ....	33
<b>Tabela 2:</b> Combinação de termos da pesquisa, em português e inglês, para a identificação de artigos com aderência à proposta de pesquisa da tese. ....	36
<b>Tabela 3:</b> Portfólio bibliográfico para o desenvolvimento do aporte teórico-conceitual da tese. ....	37
<b>Tabela 4:</b> Portfólio bibliográfico com casos empíricos de concessões em parques nacionais. ....	37
<b>Tabela 5:</b> Portfólio bibliográfico com casos empíricos de concessões em parques nacionais do Brasil. ....	38
<b>Tabela 6:</b> Documentos prescritivos sobre planejamento e gestão do turismo em ANPs. ....	40
<b>Tabela 7:</b> Procedimentos metodológicos da análise empírica. ....	42
<b>Tabela 8:</b> Matriz de análise para estudo da política. ....	43
<b>Tabela 9:</b> Total de atores entrevistados. ....	45
<b>Tabela 10:</b> Elementos generalistas das políticas econômicas neoliberais. ....	55
<b>Tabela 11:</b> As ponderações conservacionistas e preservacionistas quanto ao paradigma da sustentabilidade. ....	70
<b>Tabela 12:</b> Os objetivos primários da conservação ambiental definidos em 1974. ....	75
<b>Tabela 13:</b> Os antigos e novos paradigmas relativos as Áreas Naturais Protegidas. ....	78
<b>Tabela 14:</b> Categorias Gerais das Áreas Naturais Protegidas definidas pela UICN. ....	80
<b>Tabela 15:</b> Sintetização das teorias que envolvem o paradigma sistêmico. ....	96
<b>Tabela 16:</b> Os modelos de sistemas turísticos, seus enfoques e componentes. ....	97
<b>Tabela 17:</b> Mecanismos de financiamento das ANPs. ....	104
<b>Tabela 18:</b> Impactos sociais e ambientais negativos relacionados à visitação e ao turismo em áreas naturais protegidas. ....	106
<b>Tabela 19:</b> Benefícios do turismo nas áreas naturais protegidas. ....	107
<b>Tabela 20:</b> Considerações para o desenvolvimento sustentável do turismo. ....	110
<b>Tabela 21:</b> Opções de combinação entre os elementos de gestão da conservação. ....	112
<b>Tabela 22:</b> Oportunidades, riscos e desafios das concessões turísticas em áreas naturais protegidas. ....	118
<b>Tabela 23:</b> Indicadores de efetividade das parceiras para a gestão do turismo em ANPs e exemplos de “boas práticas”. ....	125

<b>Tabela 24:</b> Principais características do turismo como agente de desenvolvimento sob políticas econômicas neoliberais.....	130
<b>Tabela 25:</b> Principais problemas associados aos programas de PPPs em parques nacionais sob o contexto neoliberal. ....	132
<b>Tabela 26:</b> Resumo da análise dos documentos referentes as concessões turísticas em países da América Latina. ....	136
<b>Tabela 27:</b> Definições de vulnerabilidade nas diferentes perspectivas de análise. ....	152
<b>Tabela 28:</b> Forças externas e internas que ameaçam crises no turismo .....	163
<b>Tabela 29:</b> Principais fatores de agravamento da vulnerabilidade de destinos turísticos sob a perspectiva dos sistemas socioecológicos. ....	171
<b>Tabela 30:</b> Categorias de Unidades de Conservação do Brasil. ....	190
<b>Tabela 31:</b> Relação das UCs que não apresentam Conselho Gestor e Planos de Manejo.....	208
<b>Tabela 32:</b> Instrumentos políticos, legais e regulatórios fundamentais das concessões dos serviços turísticos em parques nacionais do Brasil. ....	214
<b>Tabela 33:</b> Principais características facilitadoras da implementação de concessões em PARNAS. ....	222
<b>Tabela 34:</b> Valores arrecadados com as concessões em parques nacionais de 2014 a 2019.	224
<b>Tabela 35:</b> Contratos de concessões de serviços turísticos vigentes em Parques Nacionais do Brasil, ano 2019.....	229
<b>Tabela 36:</b> Atendimento aos princípios fundamentais de eficiência das PPPs associados às concessões turísticas em parques nacionais do Brasil. ....	230
<b>Tabela 37:</b> Principais fragilidades associadas às concessões dos serviços de apoio a visitação em UC.....	233

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	29
2.1 Da análise teórica.....	31
2.2 Da análise empírica.....	41
3. A PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL E O TURISMO COMO INSTRUMENTO DE CONSERVAÇÃO DAS ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS.....	47
3.1 O constructo da problemática ambiental.....	47
3.1.1 Modernização da sociedade e a crise ambiental.....	47
3.1.2 A mediação política da problemática ambiental: a neoliberalização da natureza e a conservação neoliberal. ....	52
3.1.3 A mediação ideológica e discursiva da problemática ambiental: o paradigma da sustentabilidade.....	66
3.2 Áreas naturais protegidas, turismo e sustentabilidade.....	75
3.2.1 As ANPs como instrumento de conservação ambiental.....	77
3.2.2 O turismo como instrumento de conservação das ANPs.....	84
3.2.3 O turismo sob a perspectiva sistêmica e da complexidade.....	94
3.2.4 O desenvolvimento sustentável do turismo em ANPs. ....	102
4. ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO DO TURISMO EM ANPs: AS CONCESSÕES EM PARQUES NACIONAIS.....	112
4.1 As concessões turísticas em ANPs .....	115
4.1.1 As parcerias público-privadas em parques nacionais.....	124
4.1.2 Limitações das concessões no cenário latino-americano. ....	134
4.3.3 Experiências na região Andaluzia- Espanha. ....	140
5. VULNERABILIDADE COMO CONCEPÇÃO EMERGENTE: UMA PERSPECTIVA PARA ANÁLISE DO TURISMO EM ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS.....	148
5.1 Vulnerabilidade: conceitos, dimensões e diferentes abordagens.....	151
5.2 Vulnerabilidades no contexto do turismo: os elementos fundamentais e fatores de pressão. ....	162
5.3 Vulnerabilidade do sistema turístico em áreas naturais protegidas.....	176
6. ANÁLISE DAS CONCESSÕES EM PARQUES NACIONAIS DO BRASIL E A PERSPECTIVA DA VULNERABILIDADE.....	180
6.1 O contexto político, histórico e institucional e suas contradições.....	183
6.2 A estrutura formal: o quê, onde, por que, como e para quem.....	214
6.3 Fragilidades, lacunas e limitações.....	232
6.4 Implicações do contexto de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil em vulnerabilidades do sistema turístico em ANP.....	244
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	247
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	255

ANEXO I.....	283
ANEXO II .....	286
APÊNDICE .....	294

## INTRODUÇÃO

Desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Turismo (PPGTUR), pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), esta tese aborda a relação entre as áreas naturais protegidas (ANPs) e o turismo, trazendo como foco uma perspectiva de análise holística para a interpretação de mecanismos de gestão do turismo nestes espaços: a abordagem de vulnerabilidades no contexto das concessões turísticas em parques nacionais, especialmente no Brasil.

A palavra “espelho” utilizada em seu título remete a duas discussões centrais da tese: o retrato do contexto brasileiro de concessões dos serviços de apoio a visitação nos parques nacionais, a compreensão do seu ideário e de suas implicações na prática (respostas efetivas ou inefetivas), mas também a compreensão de que esta política, o seu processo e resultados podem ser atrelados à reprodução ou espelhamento de determinados padrões de uso e apropriação das áreas naturais protegidas pelo turismo e de determinados interesses e objetivos institucionalizados em diferentes escalas espaciais, como reflexo do processo de evolução da sociedade ocidental capitalista.

O foco decorre de motivações pessoais da pesquisadora, quando em 2008, ao trabalhar com o turismo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, pôde acompanhar as primeiras discussões acerca da viabilidade da concessão dos serviços turísticos naquela área, mas principalmente, do persistente desafio em conciliar o desenvolvimento do turismo à conservação das áreas naturais protegidas (ANPs) e de seus atributos naturais, ecológicos e socioculturais, considerando que as fragilidades no constructo dessa relação é influenciada por um conjunto de fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais (Eagles, 2009).

Na medida em que o capitalismo avança; modificando as necessidades e padrões de uso e consumo da natureza; os processos de urbanização se intensificam, junto ao crescimento populacional progressivo; a tecnologia e a ciência evoluem; sob bases positivistas, e a globalização se torna uma realidade objetiva, sob pilares políticos, econômicos e sociais assimétricos; o acesso, as formas de uso e de preservação das áreas naturais remanescentes e de seus recursos se tornam questões protagonistas para a manutenção da qualidade de vida das populações humanas, bem como do próprio sistema capitalista. Neste sentido, inicialmente criadas com objetivos fundamentais de preservação dos recursos naturais e de determinadas paisagens, as ANPs evoluem para uma condição *sine qua non* da agenda global para o desenvolvimento social e econômico da sociedade contemporânea, que sob o paradigma da

sustentabilidade, transfigura o papel do turismo como instrumento de conservação impondo-lhe uma série de desafios.

É evidente na literatura que o turismo pode e deve beneficiar a conservação da natureza. Balmford et al. (2015) apontam que cerca de 8 bilhões de pessoas visitam anualmente as ANPs terrestres, distribuídas pelos diversos países, gerando uma receita em torno de US\$ 600 bilhões em gastos diretos. Para além da geração de oportunidades econômicas, Buckley (2009) identifica uma série de estudos que reportam casos onde o turismo vem colaborando para o fortalecimento das políticas de proteção dos espaços naturais e o apoio aos diferentes grupos que atuam na conservação, como comunidades locais, agências governamentais e organizações não-governamentais (ONGs). Além disso, outros estudos também elucidam a capacidade do setor em atribuir valores estéticos, educacionais, recreativos, culturais e sociais (Eagles, McCool, Haynes & Phillips, 2002; Font, Cochrane & Tapper, 2004). Entretanto, embora haja um esforço acadêmico, científico, de organizações internacionais e das políticas governamentais de diversos países em identificar e promover o potencial do setor turístico na conservação da natureza e das ANPs, o seu desenvolvimento é permeado por uma série de contradições.

Se por um lado, estima-se que, hoje, o movimento internacional de mais de 1 bilhão de pessoas contribui em cerca de 10% na economia global, 30 % em serviços exportados e para a geração de 1 em cada 11 empregos no mundo, por outro lado, o setor também vem contribuindo para o aumento do consumo de recursos como água, terras e alimentos que, por sua vez, contribuem com a aceleração do processo de mudanças climáticas. Estima-se que somente a aviação destinada ao transporte de passageiros é responsável por 5% da emissão global de gás carbônico (Monshausen, 2016).

Considerando especificamente o contexto das ANPs, são diversos os casos onde a expansão do turismo implica no beneficiamento econômico e social desigual, ou até, a exclusão das populações tradicionais locais (rurais, indígenas, caiçaras) de seus territórios, provocando mudanças nas formas de acesso e uso dos recursos naturais, ou modos de produção, que por sua vez inferem no agravamento da degradação ambiental e dos conflitos territoriais, comprometendo a conservação destes espaços e o próprio desenvolvimento do turismo (Diegues, 2001; Kervran & Gros, 2010; Cover, 2011; Bennett & Dearden, 2014; Ojeda, 2014; Valverde, Maragliano & Impemba, 2015; Maciel, 2015; Avellaneda-Torres, Rojas & Sicard, 2015; Li, Turner & Cui, 2016)

Ademais, as distintas estratégias políticas de consolidação do turismo nas ANPs, enquanto atividade comercial, têm apontado uma série de dificuldades para a sustentabilidade dessa relação, evidenciando os antagonismos na acomodação do uso turístico e recreativo nestes espaços.

A título de exemplo, os Estados Unidos (EUA), que se tornaram referência para outros países em modelos de gestão de parques nacionais (PAR Nas), como para o Brasil (Diegues, 2001), enfrentam uma série de problemas associados às políticas de “cima para baixo” na condução do uso turístico nessas áreas (Slocum, 2017). Até a década de 1960, estimulou-se à visitação nos parques nacionais, porém o despreparo de manejo da agência governamental estadunidense, *National Park Service* (NPS)<sup>1</sup>, somado ao súbito aumento do fluxo de visitantes tornaram-se questões centrais na consolidação de ameaças e prejuízos aos sistemas ecológicos (e.g. subtração de recursos naturais e distúrbios de fauna e flora), exigindo uma reorientação em termos de controle sobre o fluxo. Contraditoriamente, esse controle é desafiado pela política de cobrança de taxas implantada, responsável por gerar uma dependência financeira de um alto fluxo de visitação para a manutenção das estruturas e a conservação dos parques. Por sua vez, o sustento do número de visitantes é ameaçado pela qualidade dos atrativos naturais da área em questão, como também identificam-se fatores econômicos, culturais e sociais que afetam o interesse de visitação (Stevens, More & Markowski-Lindsay, 2014; Slocum, 2017).

Já nos países em desenvolvimento, de uma maneira geral, as contradições também aparecem como reflexo de políticas “de cima para baixo”, porém numa escala e perspectiva distinta. Dotados de grande parte das áreas naturais remanescentes mundial, principalmente a partir de década de 1990, passam a ser estimulados pelos países desenvolvidos, “do Norte” (Mowforth & Munt, 2003), a abrirem-se ao mercado turístico promovendo o ecoturismo. Porém, a falta de um consenso sobre o conceito somado ao discurso hegemônico da sustentabilidade e a fragilidade das políticas ambientais e turísticas, nestes países, repercutiram em muitos casos de “oportunismo ambiental”, “*greenwashing*” ou “eco-exploração” (Mowforth & Munt, 2003; Donohoe & Needham, 2006; Buckley, 2009). Assim, o turismo que deveria ser um instrumento para o desenvolvimento econômico e social e proteção das áreas remanescentes, passa a configurar mais um meio de apropriação e comoditização<sup>2</sup> da natureza

---

<sup>1</sup> O Serviço Nacional de Parques é uma agência do governo federal dos Estados Unidos, dependente do Departamento do Interior, criada em 1916, com a responsabilidade de planejamento e gestão dos parques nacionais e outros locais de interesse histórico, cultural e natural. Disponível em: <https://www.nps.gov/aboutus/index.htm>.

<sup>2</sup> Não há um consenso sobre a origem do conceito, mas é tributado à visão Marxista de desenvolvimento do capitalismo, significando “a transformação de relações, anteriormente não mercantis, em relações comerciais,

e da cultura que, sob bases elitistas, acentua as diferenças entre Norte-Sul, classe média urbana-populações tradicionais, riqueza e poder (Mowforth & Munt 2003; Cater, 2006).

Diante desse cenário, ainda que as políticas de desenvolvimento do turismo em ANPs nos diversos países tenham incorporado a gestão compartilhada e as parcerias como mecanismo fundamental para a geração e distribuição dos benefícios advindos dessa relação, considerando a perspectiva da sustentabilidade (Laing et al., 2008; Spenceley, Snyman & Eagles, 2017), o devido balanceamento dos custos e benefícios envolvido no processo de uso comercial das ANPs pelo turismo, o respeito aos princípios da boa governança<sup>3</sup> e a democratização do patrimônio público ainda parecem ameaçar a integridade dos sistemas socioecológicos das ANPs, bem como comprometer o desenvolvimento sustentável do turismo (Eagles, 2009; Büscher & Dressler, 2012).

De uma maneira geral, enquanto nos países desenvolvidos a flexibilização das formas de governança e as parcerias público-privadas surgem como estratégia para auxiliar os Estados a atender à crescente demanda turística e recreativa das ANPs, de maneira a minimizar os impactos ambientais negativos provocados pelas diferentes práticas (Buckley, 2004), assim como estimular a participação de diferentes grupos da sociedade em defesa da causa ambiental global (Buckley, 2004; Weaver & Lawton, 2017), nos países em desenvolvimento, elas vêm cobrir a ausência dos Estados em prover recursos financeiros destinados à conservação dessas áreas, bem como facilitar o aproveitamento dos seus potenciais turísticos. Assim, considerando a problemática envolvida na relação entre turismo e meio ambiente e das políticas governamentais na busca por consolidar o turismo como instrumento de conservação das ANPs, é que se propõe investigar a política de concessões dos serviços turísticos, ou concessões turísticas<sup>4</sup>, em parques nacionais do Brasil.

Apesar do reconhecimento internacional do potencial turístico brasileiro (*World Economic Forum*, 2017) acerca de seus atrativos naturais e culturais associados também às

---

relações de troca, de compra e venda” (Marxists Internet Archive, 2016 citado por Beck & Cunha, 2017). Porém, relacionado a modernidade tardia (período pós-keynesiano), pode ser compreendido “o processo pelo qual os domínios e as instituições sociais, cujo propósito não seja produzir mercadorias no sentido econômico restrito de artigos para venda, vem, não obstante, a ser organizados e definidos em termos de produção, distribuição e consumo de mercadorias” (Fairclough, 2001, p. 255 citado por Beck & Cunha, 2017), definição que adotaremos nesta tese.

<sup>3</sup> Entende-se por princípios de boa governança (1) legitimidade e voz (atendendo princípios de participação pública, democrática e orientação consensual); (2) direção (visão estratégica coerente às convenções internacionais para a conservação fundamentadas por aspectos legais e regulatórios); (3) performance (princípios de responsividade, efetividade e eficiência); (4) responsabilidade (prestação pública de contas e transparência) e; (5) justiça (equidade e suporte judicial) (Graham, Amos, & Plumptre, 2003).

<sup>4</sup> Embora no Brasil as concessões em UC sejam tratadas como o arranjo institucional para delegação de serviços de apoio à visitação regido por instrumentos jurídicos que regem concessões de serviços públicos, internacionalmente elas podem ser denominadas de concessões turísticas (Spenceley et al., 2017), termo que será utilizado nesta tese.

ANPs, desde a criação dos primeiros parques nacionais, o governo esbarra em uma série de dificuldades para a consolidação do turismo nas ANPs, a fim de maximizar os benefícios proporcionados pelo uso público, bem como minimizar seus impactos ambientais e sociais negativos. Os principais problemas estariam relacionados à carência de recursos financeiros e humanos capaz de atender às demandas de gestão das áreas, a falta de instrumentos de manejo e gestão do turismo (planos de manejo, uso público, estudos de impactos), a ausência de leis e regulamentações específicas, a falta de infraestrutura adequada para o atendimento dos visitantes e um número reduzido de parceiros (Leuzinger, 2010).

Embora na década de 1990, algumas medidas tenham sido tomadas neste sentido, como o lançamento das Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo (Brasil, 1994), e o firmamento de um primeiro contrato para a terceirização dos serviços de apoio ao visitante no Parque Nacional do Iguaçu (PNI), em 1998, com o intuito de maior integração do setor privado na gestão do uso público das ANPs (Rodrigues, 2009), os problemas ainda persistem. De acordo com o documento “Diagnóstico do uso público em Parques Brasileiros: a perspectiva dos gestores” (Instituto Semeia, 2019), de uma amostra de 200 parques, a categoria emblemática de valorização do uso público turístico, apenas 38% apresenta uma estrutura de apoio ao turismo, somente 22% possui instrumentos para o controle de impactos do uso público, 60% dos gestores consideram que não têm os recursos (formação, financeiros, humanos e materiais) suficientes para conduzir a gestão dos parques e apenas 34% apresentam a totalidade de sua área regularizada.

Assim, o fomento às concessões em parques nacionais do Brasil, via parcerias com empresas privadas com fins lucrativos, surge como uma estratégia governamental para o aproveitamento do potencial turístico do país relacionado ao uso público das ANPs, denominadas de Unidades de Conservação (UC), sob uma prerrogativa de ampliar as oportunidades para a gestão apropriada do uso público nestes espaços, a captação de recursos financeiros, bem como contribuir para o desenvolvimento socioeconômico local e nacional (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, 2018a). Ademais, emerge de políticas governamentais brasileiras mais descentralizadoras e participativas no âmbito da criação e gestão das ANPs, tomando como referência os modelos estrangeiros, principalmente estadunidenses (Instituto Semeia, 2014) e experiência do Parque Nacional do Iguaçu - PNI (ICMBio, 2018a).

De acordo com Programa Turismo nos Parques, instituído em 2008 (Brasil, 2008), as concessões turísticas têm como objetivos: implementar e qualificar a infraestrutura adequada

aos serviços de apoio ao turismo; dinamizar a economia local e gerar alternativas de trabalho vinculadas aos serviços turísticos; aumentar o número de visitantes; incrementar as alternativas financeiras para a manutenção dessas áreas e fomentar atividades produtivas mais economicamente e ambientalmente sustentáveis, com vistas a reduzir a pressão sobre os recursos naturais (Brasil, 2008).

Após 20 anos do lançamento da política, hoje, dentre os 74 PARNAS, sete já possuem contratos de concessão estabelecidos: os mais antigos, parques nacionais do Iguaçu (PR), Fernando de Noronha (PE), Serra dos Órgãos (RJ) e Tijuca (RJ), e os mais recentes, Chapada dos Veadeiros (GO), Pau Brasil (BA) e Itatiaia (RJ) . Está previsto ainda a concessão dos PARNAs Jericoacoara e Lençóis Maranhenses<sup>5</sup> e, futuramente, iniciarão as consultas públicas para os PARNAs Chapada dos Guimarães, Aparados da Serra e Serra Geral, Serra da Canastra e para a Floresta Nacional de Canela (Brasil, 2018a).

Embora, hoje, as concessões turísticas como parceiras público-privadas (PPPs) representem um dos mecanismos mais comumente utilizados para a gestão do turismo em parques nacionais, trazendo inúmeros exemplos de boas práticas nos diversos contextos (Wyman, Barborak, Inamdar & Stein, 2011; Spenceley et al., 2017), elas não representam um modelo adequado a todas as situações (Eagles, 2009), tendo em vista que o êxito de sua implantação depende de uma série de contributos políticos, geográficos, socioculturais, regulatórios, financeiros e mercadológicos (Spenceley, Nevill, Coelho & Souto, 2016) e que a avaliação de seu desempenho depende de diversas variáveis e esforços investigativos (Eagles, 2014a).

Na realidade, entende-se que a expansão das concessões turísticas em parques nacionais se relaciona ao processo de neoliberalização da natureza (Brockington & Duffy, 2010; Büscher & Dressler, 2012; Duffy, 2008; Mosedale, 2016) o qual implica na concepção de uma retórica que propõe que: o turismo gerido por empresas privadas ou outras organizações, por meio de acordos e contratos com as instituições públicas gestoras, facilitaria o uso público sustentável, com o provimento de infraestruturas adequadas, serviços qualificados, tecnologias sustentáveis e desenvolvimento de programas educativos, assim como aumentaria a rentabilidade dos parques para o seu autofinanciamento referente a gestão ambiental e turística (Spenceley et al., 2017).

---

<sup>5</sup> A concessão destes parques foi autorizada via Decreto 10.147, publicado em 03 de dezembro de 2019 (Brasil, 2019a).

Embora o processo possa envolver diferentes parceiros há uma tendência em priorizar cooperações com empresas privadas (Font et al., 2004), como no caso do Brasil, pois é defendida a ideia que as organizações com fins lucrativos possuem maiores competências na gestão de negócios, atividades comerciais e inovação de produtos, sendo capaz de melhor adaptarem-se às mudanças de mercado, além de serem mais eficientes em levantar capital e outros fundos de investimento (Eagles et al., 2009; Font et al., 2004; Spenceley, 2014). No entanto, ainda não há um consenso entre os estudiosos sobre a capacidade de resposta estritamente positiva dessa forma de arranjo, considerando os inúmeros casos que retratam suas limitações e repostas negativas.

Segundo Eagles (2009), em termos de governança, embora as parcerias entre governos e as empresas com fins lucrativos não sejam os piores modelos, pois geralmente atribui-se maior valor ao critério de eficiência econômica, neste tipo de arranjo, acaba prevalecendo os interesses individuais sobre interesses coletivos, fato que fere alguns princípios da sustentabilidade, como transparência e equidade. Ademais, identifica que a carência de recursos públicos para o monitoramento dos arranjos e as forças políticas vem permitindo com que as empresas atuem de forma independente, priorizando exclusivamente o lucro, podendo contribuir ainda com esquemas de corrupção relacionados aos processos de seleção e contratos estabelecidos, embora seja mais difícil de se identificar (Eagles, 2009).

Dinica (2017) também constata a influência de fatores políticos para uma ineficiência das concessões turísticas em parques nacionais na Nova Zelândia. Para a autora, a política neoliberal adotada no país tem priorizado o atendimento de uma demanda turística externa sem tomar medidas adequadas de planejamento e prospecção financeira e, por isso, têm sido incapazes de garantir as atividades e estruturas necessárias a uma gestão eficiente. Ademais, o monitoramento e fiscalização das operações das concessionárias continuam a ser motivo de preocupação, já que não são resolvidos por meio dos acordos jurídicos e institucionais em vigência, uma vez que as empresas apenas cumprem ou tentam corrigir os danos ambientais causados e não se comprometem efetivamente e voluntariamente com a conservação dos espaços e gestão sustentável dos recursos naturais. Neste sentido, no caso neozelandês, a Lei de Concessões indicaria uma tendência de estimular a busca pela vantagem econômica por parte do Estado e não colabora para uma mudança de comportamento por parte das concessionárias em relação à conservação ambiental, colocando em risco a sustentabilidade do turismo a longo prazo (Dinica, 2017).

No Brasil, o estudo sobre a concessão dos serviços turísticos no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PARNAMar Noronha) também aponta as limitações do modelo (Estima, Ventura, Rabinovici & Martins, 2014). A pesquisa constata que, embora a implementação da concessão no PARNA tenha colaborado com a melhoria da qualidade de infraestrutura e de serviços turísticos, adotando medidas ambientalmente mais responsáveis, o incremento do número de visitantes e para o aproveitamento de mão-de-obra local, o processo também implicou na inserção de mais uma taxa relativa à serviços ambientais, em conflitos entre os atores sociais e em mudanças na dinâmica da economia local. Além disso, o estudo identifica que mesmo após o início da operação dos serviços pela concessionária, ainda existe a falta de compreensão do propósito da concessão, sendo interpretada como privatização do patrimônio público.

Em suma, por mais que se identifique na literatura diretrizes e exemplos de boas práticas nos diferentes contextos nacionais, enfocando como o planejamento da ANP e o gerenciamento de visitantes poderia ajudar nos problemas de monitoramento, uso comercial e dos impactos turísticos nas ANPs (Eagles et al., 2009; Wood, 2010; Bovarnick, Galindo & Negret, 2010; Wyman et al., 2011; Thompson, Massyn, Pendry & Pastorelli, 2014; Spenceley et al., 2017), na prática, as concessões turísticas em parques nacionais representam um arranjo com diversas limitações.

Embora estas limitações sejam comumente avaliadas num contexto local e no sentido de reconhecer os impactos do turismo em determinada ANP, considerando a problemática socioambiental global, a necessidade de composição de um sistema de áreas protegidas (SANP) integrado e efetivo, o paradigma da sustentabilidade e a condição de incertezas, é plausível admitir que estas limitações inferem na condição de vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs.

Os diversos estudos sobre as vulnerabilidades dos sistemas socioecológicos (Turner et al., 2003; Calgaro & Lloyd, 2008; Moreno & Becken, 2009; Calgaro, 2011; Thomas, Wilhelmi, Finnessey & Deheza, 2013; Becken, Mahon, Rennie & Shakeela, 2014; Calgaro, Lloyd & Dominey-Howes, 2014; Santos-Lacueva, Clavé & Saladié, 2017) revelam como a degradação ambiental; a exclusão social (acesso limitado ou a recursos, serviços básicos); a falta de provisão ou mobilização de recursos (financeiros, humanos, infraestrutura) pelos Estados; a carência de instrumentos regulatórios eficazes; as pressões políticas, institucionais e socioeconômicas de determinados grupos de interesse e uma governança restrita acerca da interação entre os diferentes atores sociais, consistem em fatores que tanto contribuem para o

agravamento da susceptibilidade a prejuízos socioambientais (Wisner, Blaikie, Cannon & Davis, 2004) como podem comprometer a capacidade de resposta e adaptativa das comunidades ou sistemas frente às perturbações externas (Pelling, 2003; Adger, 2006; Birkmann, 2013;).

Neste contexto, o turismo como fenômeno econômico e social (Davidson, 1998), fruto do sistema capitalista (Esteve, 1983), e as concessões turísticas em ANPs, como um arranjo institucional (Dinica, 2018), podem ao mesmo tempo assumir um papel de instrumento de conservação, mas contribuir para reforçar modos de apropriação da natureza e de reprodução de padrões socioeconômicos e políticos (Mowforth & Munt, 2003; Duffy, 2008) que comprometem a capacidade de se preservar a estrutura e equilíbrio do sistema a longo prazo, isto é, contribuírem com a progressão das vulnerabilidades (Wisner et al., 2004).

Considerando que o turismo e as concessões em ANPs são orientados por instituições, políticas e ideologias, que envolvem relações de poder, são raros os estudos que evidenciam os aspectos políticos-institucionais, ideológicos e regulatórios aos resultados e às capacidades de resposta desse arranjo institucional (Duffy, 2008; Büscher & Dressler, 2012; Nyahunzvi, 2016; Dinica, 2017; 2018) e, mais ainda, que considerem a perspectiva da vulnerabilidade no contexto do desenvolvimento turístico em ANPs (Espiner & Becken, 2014).

Diante de tais lacunas e assumindo que as políticas representam um conjunto de ações dos governos que influenciam a vida dos cidadãos (Souza, 2003), envolvendo interesses, preferências e ideias, que orientam os objetivos e estratégias, a presente investigação levanta o seguinte problema de pesquisa: **Como o contexto político-institucional brasileiro de concessões dos serviços turísticos em parques nacionais pode inferir na vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs?** Para responder a tal questão principal decorrem outros questionamentos:

- 1- A que se refere a vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs? Quais seriam os elementos fundamentais a serem considerados? Quais os fatores que podem agravar a susceptibilidade aos danos em suas diversas dimensões? Como conceituar a vulnerabilidade do sistema turístico em áreas naturais protegidas para auxiliar a avaliação da política de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil?
- 2- Qual a base normativa-regulatória e ideológica que estrutura a política de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil? Quais seriam as respostas de sua implantação? E suas limitações? Como se materializa a participação do Estado no controle e correção dessas limitações? Como estas respostas e limitações da política se relacionam às vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas?

Reconhecendo o papel que as ANPs assumem na agenda global<sup>6</sup> e que a sua problemática é extensiva a diversas localidades no mundo (Weaver & Lawton, 2017), uma vez que vêm sendo continuamente ameaçadas por fatores antrópicos através das formas de apropriação e valoração coerentes às estruturas e dinâmicas políticas, econômicas e sociais (Watson, Dudley, Segan & Hockings, 2014) e que a delimitação das ANPs é justamente condicionada pela sua fragilidade e relevância socioecológica, porém sujeita a determinados interesses e as forças políticas (Mowforth & Munt, 2003), esta tese se debruça na perspectiva da vulnerabilidade, pois compreende que é capaz de sublinhar a importância das especificidades socioculturais, ambientais, econômicas, institucionais e políticas de determinado sistema na geração de oportunidades e identificação de limites (Gallopín, 2006). Se é possível assumir que “a tensão ambiental vivida na sociedade contemporânea não pode ser entendida apenas em sua dimensão técnica (este produto ou elemento polui aquele ambiente)” (Marandola Jr & Hogan, 2006), é cabível interpretar os riscos e perigos ambientais também como produtos do sistema. Isto é, possibilita reconhecer as fragilidades na evolução da relação entre o turismo e as ANPs, principalmente, quando ela se dá por meio de concessões.

A vulnerabilidade, como conceito atual, emerge dos estudos que associam as mudanças ambientais globais às dinâmicas e estruturas sociais (Polsky, Neff & Yarnal, 2007) e, portanto, seria uma qualidade assumida na pós-modernidade, ou modernidade tardia (Beck, 2011), que não se refere especificamente a um resultado às perturbações, mas às condições que limitam a capacidade de resposta dos sistemas (Janssen & Ostrom, 2006; Marandola Jr. & Hogan, 2006). Assim, assumindo que “o turismo é um produto da evolução sociocultural” (Boyer, 2003), de reprodução das relações de produção capitalistas (Esteve, 1983) que se realiza sob um conjunto de interesses econômicos, políticos e ideológicos (Mowforth & Munt, 2003), entende-se a necessidade de investigar o conjunto de fatores, ou condições, que implicam nas limitações das concessões tanto para a conservação das ANPs quanto para a própria sustentabilidade do turismo nesses espaços.

---

<sup>6</sup> Definidas como “espaços geográficos, terrestres ou marinhos, especialmente dedicados à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, manejados por meio de ferramentas legais ou outros modos efetivos” (Chape, Spalding & Jenkins, 2008), assumem um papel estratégico da agenda global para o combate à pobreza e a perda de biodiversidade, o controle dos efeitos de mudanças climáticas e desastres naturais, o provimento de serviços ecossistêmicos essenciais à qualidade de vida das populações e a sustentação da cultura de povos tradicionais (Fernandez-Baca, Galindo & Negret, 2010; Becken & Job, 2014; Bovarnick, Watson, Dudley, Segan & Hockings, 2014; Bhola, Juffe-Bignoli, Burgess, Sandwith, & Kington, 2016).

Assim, supondo uma *rationale* relativa à promoção das concessões turísticas em parques nacionais, essa tese busca defender que essa escolha política e institucional, especialmente no Brasil, não é uma decisão dissociada do contexto da neoliberalização da natureza e da reprodução de uma racionalidade econômica relativa à conservação ambiental. Nesse caso, parte-se das hipóteses de que: há uma tendência de modificação da participação ativa do Estado na gestão do uso público recreativo e turístico nas ANPs, direcionada a delegar à iniciativa privada estes serviços públicos, que sob uma lógica mercadológica acaba perdendo um espaço de valorização ambiental e sociocultural destas áreas, que por sua vez, implicariam nas suas limitações, as quais pressionam a vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs.

Até o momento, grande parte dos estudos sobre vulnerabilidades no contexto do turismo focam nos fatores que fragilizam o sistema diante dos perigos/desastres naturais ou mudanças climáticas (Thomas et al, 2003; Wall, 2006; Calgaro & Lloyd, 2008; Perch-Nielsen, 2010; Calgaro, 2011; Biggs, 2011; Becken & Job, 2014), porém todos demonstram que a consideração dos aspectos políticos, econômicos e sociais de desenvolvimento do sistema turístico são essenciais para compreender a sua condição de vulnerabilidade para o enfrentamento de adversidades e, portanto, para a sua sustentabilidade.

Neste sentido, propor ou inferir sobre os diferentes arranjos institucionais para a gestão do turismo em ANPs, supondo cumprir com os princípios da sustentabilidade, requer considerar três aspectos principais. Primeiramente, a natureza transescalar<sup>7</sup> e dinâmica envolvida na problemática. Se há uma agenda global que busca aliar o desenvolvimento do turismo à conservação da natureza, mas as ações ocorrem numa escala local, encontrar o melhor caminho torna-se complexo diante das particularidades de cada área (seus aspectos históricos, culturais, políticos, econômicos, ambientais, sociais) e da consolidação de diversos tipos de governança nas ANPs (Eagles, 2009; Hall, 2011), conformada por diferentes grupos de interesse (*multistakeholders*) que se comportam de maneira distinta e dinâmica, variáveis no tempo e espaço (Strickland-Munro, Allison & Moore, 2010).

Em segundo lugar, a dificuldade em equilibrar as forças políticas e econômicas que influem sobre o desenvolvimento turístico nas ANPs inserido num contexto de reprodução da racionalidade econômica e democrática de construção social (Giddens, 1997). Apesar da diversidade de impactos positivos creditados ao turismo<sup>8</sup>, a tendência em limitar seus parâmetros para os domínios econômico e comercial (Davidson, 1998; Higgins-Desbiolles,

---

<sup>7</sup> Assumir a natureza transescalar da problemática ambiental é compreender que ultrapassa limites geográficos num mundo globalizado, onde os espaços para além de geográficos são sociais (Santos, 1999).

<sup>8</sup> Apresentados no tópico 3.2.2 desta tese.

2006), reforçada por políticas delineadas sob princípios neoliberais (Igoe & Brockington, 2007; Duffy, 2008; Cover, 2011; Büscher & Dressler, 2012), restringe severamente sua capacidade de cumprir com as suas inestimáveis potencialidades socioambientais (Higgins-Desbiolles, 2006).

E por fim, a consideração das incertezas e imprevisibilidades referentes tanto aos eventos naturais ou não naturais que podem afetar os sistemas socioecológicos como àquelas relativas aos comportamentos dos sistemas (Farrell & Twining-Ward, 2005). Não são inéditos os estudos que demonstram como os eventos decorrentes de mudanças climáticas (e.g. tsunamis, aumento do nível do mar, ciclones) ou não-naturais ou socioambientais, como as recessões econômicas, atos de terrorismo, epidemias e pandemias e, até a turismofobia<sup>9</sup>, interferem nos fluxos, negócios e imagem dos destinos turísticos, bem como verificam que suas capacidades de responderem a estas adversidades dependem dos seus contextos (Moreno & Becken, 2009; Calgaro, 2010; Strickland-Munro et al., 2010). Para Marandola Jr. e Hogan (2006, p. 34) “a incerteza torna-se um elemento chave para compreendermos os novos arranjos socioespaciais em várias escalas e a vulnerabilidade aparece como conceito promissor para operacionalizar a compreensão desta situação vivida em toda parte”.

As pesquisas e estudos que propõem os quadros teóricos-metodológicos para avaliação de vulnerabilidades no contexto do turismo não são inéditos (Nankervis, 2000; Calgaro & Lloyd, 2008; Moreno & Becken, 2009; Calgaro, 2011; Becken et al., 2014; Calgaro et al., 2014; Hopkins, 2015; Santos-Lacueva et al., 2017). Assim, o que se pretende é a partir desses estudos teóricos-metodológicos, sugerir como o conjunto de elementos institucionais formais (políticas, regulamentações), não formais (ideologias, organizacionais) e políticos limitam o potencial das concessões turísticas em parques nacionais do Brasil, fragilizando o desenvolvimento sustentável do turismo nas ANPs, já que a busca por melhores soluções, reclama por abordagens mais holísticas que reconheçam e considerem a complexidade e dinâmica dos sistemas socioecológicos. Ao conjunto dos ideários referentes às concessões dos serviços de apoio à visitação em parques nacionais do Brasil e das ações governamentais de planejamento, implementação, monitoramento (estrutura do modelo) e seus processos, embasados por normativas e instrumentos regulatórios e institucionais, que esta tese assumirá como a Política de Concessões Turísticas em Parques Nacionais do Brasil.

---

<sup>9</sup> Termo utilizado pelos movimentos sociais anti-turistas, retratados como atos de vandalismos de populações residentes contra o turismo e turistas, proveniente do processo de massificação do turismo e compartilhamento dos espaços (Alvarez-Souza, 2018).

Sendo assim, como **objetivo geral**, esta pesquisa buscou analisar como o contexto político-institucional das concessões turísticas em parques nacionais do Brasil pode inferir na vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs. Para tanto, buscou-se como objetivos específicos:

- Desenvolver um aporte conceitual-teórico para a sistematização dos elementos e fatores fundamentais de vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas;
- Compreender o contexto histórico, político e institucional das concessões dos serviços turísticos em parques nacionais do Brasil;
- Examinar a papel do Estado na promoção do uso público e turístico nos parques nacionais do Brasil, especialmente, a partir das ações para promoção, implantação e monitoramento das concessões turísticas;
- Compreender os principais resultados e limitações da política de concessões;
- Relacionar a base estrutural e política das concessões dos serviços turísticos em parques nacionais no Brasil, assim como seus resultados, aos elementos e fatores fundamentais de vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas.

Para atender aos objetivos propostos, portanto, esta tese se constrói a partir de um recorte teórico-analítico, na intenção de explorar a relação entre teoria e prática, fundamental no campo do conhecimento do fenômeno turístico. Embora, as concessões sejam desenhadas para oferecer um maior suporte aos Estados para a conservação das ANPs e do uso público recreativo e turístico, na prática, elas retratam uma série de limitações, confirmando que sua eficiência depende de diversas variáveis de análise (Eagles, 2009; Wyman et al., 2011; Dinica, 2017). Neste sentido, o aporte teórico propõe entender o porquê e como elas são concebidas, buscando justificativas para o seu comportamento e suas implicações, enquanto o escopo analítico se propõe identificar como elas se comportam nos diferentes contextos.

A escolha dos enfoques justifica-se pelo esforço em compreender a capacidade do turismo enquanto instrumento de conservação das ANPs e desenvolvimento econômico e social, inseridos no escopo da problemática socioambiental global. Independente do modelo adotado pelo país para a gestão do turismo em ANPs é previsto o atendimento dos princípios fundamentais da sustentabilidade, considerando que *“the earth’s environmental crises depends on better understanding of the links between human and natural systems and knowledge of nonlinear methods fundamental to complex systems”* (Farrel & Twining-Ward, 2004, p.275). Sendo assim, avaliar as concessões turísticas em parques nacionais ou demais categorias de ANPs exige ponderar a natureza complexa envolvida na relação entre sistemas, onde o turismo

ultrapassa os limites de uma mera atividade de lazer, provedora de serviços e recursos financeiros e econômicos. Exige compreender os múltiplos elementos que compõem um sistema complexo e integrado e os processos que atribuem dinamicidade, para assim sugerir capacidades de respostas à sustentabilidade e adequações no direcionamento de um ambiente mais equilibrado perante a possíveis perturbações, evitando instabilidades (provocadas por fatores externos ou pelo próprio sistema) e situações de riscos ou crise.

*Sustainability depends not just on those key elements often referred to as the “tourism industry” but on the whole “comprehensive tourism system”. This knowledge will require a substantial shift toward more adaptive, interdisciplinary and whole system management and research which, while not easy to accomplish, are likely to bring considerable and long-term rewards (Farrell & Twining-Ward, 2004, p.276)*

Nesta perspectiva, são emergentes os estudos no campo do turismo em áreas protegidas que retomem a perspectiva sistêmica e da complexidade, revelando quais os elementos constituem o sistema turístico em ANPs, como eles se integram e interagem entre si e à outros elementos externos, para assim compreender suas capacidades de respostas e seus limites de desenvolvimento.

*Therefore, any tourism study conducted without explicit recognition of interacting variables e.g., political, social, cultural, historic, ecological and legal, will reveal an incomplete and possibly confusing picture, as the complex interactions between system components will not be apparent (Farrell & Twining-Ward, 2005 como citado em Strickland-Munro et al, 2010, p.503).*

Neste caminho, a pesquisa se debruça sobre a abordagem da vulnerabilidade, pois concorda que o reconhecimento da crise ambiental e a conservação de áreas naturais protegidas são dependentes da dinâmica e estrutura social (Leff, 2000), trazendo a perspectiva de análise sobre os sistemas socioecológicos, com base em teorias da complexidade (Farrell & Twining-Ward, 2005; Moreno & Becken, 2009; Strickland-Munro et al., 2010; Calgaro et al., 2014) e, portanto, colabora em esclarecer o significativo peso das forças políticas, econômicas e ideológicas na condução do comportamento dos sistemas humanos e identificar porque arranjos institucionais similares de gestão do turismo nas ANPs, como as concessões, podem se comportar de maneira tão distinta ou mesmo apresentar as mesmas lacunas.

Já o recorte analítico sobre a política de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil, justifica-se pela identificação de poucas publicações científicas que buscam uma visão mais crítica sobre este tipo de arranjo (Eagles, 2009; Wyman et al., 2011; Dinica, 2017). Nesse caso, o uso de diferentes abordagens auxiliaria na identificação de êxitos e falhas, na compreensão das competências necessárias para a sua implementação, gestão e monitoramento e na identificação de métodos mais desejáveis para o atendimento das variadas circunstâncias (Eagles, 2014a).

*The numerous park sites must be politically and societally relevant if their conservation mandate is to be accomplished. They must be effectively managed. They must be financially secure. They almost certainly must forge links to tourism, yet not be dominated by tourism's demands. It is the author's opinion that the research is so badly needed that the future welfare of many parks will be dependent upon the findings (Eagles, 2014a, p.17).*

Embora o governo brasileiro tenha adotado este modelo como forma de subsidiar financeiramente as UCs e a gestão do uso público, se espelhando em casos estrangeiros, ao reconhecer a complexidade e dinamicidade envolvida no desenvolvimento turístico nas ANPs, o seu contexto político, ideário, social e ambiental, a não linearidade de respostas dos sistemas, as diferentes escalas espaço-temporais de influência e as incertezas, a capacidade de resposta dessa forma de arranjo para o desenvolvimento sustentável do turismo nos parques nacionais brasileiros se torna questionável.

Ademais, ao mesmo tempo que o fomento público dessa forma de arranjo tem despertado o interesse acadêmico por esta temática (Gorini, Mendes & Carvalho, 2006; Rodrigues, 2009; Santos, 2011; Braga 2013; Rodrigues & Godoy, 2013; Estima et.al, 2014; Maciel, 2015, Botelho & Rodrigues, 2016; Botelho, 2018; Trevisan, 2018, Maranhão et.al, 2018; Melo & Barcelos, 2018; Rodrigues & Abrucio, 2019), são poucos os estudos de caráter científico que propõem as fragilidades do política de maneira crítica ou mesmo sugerem as suas limitações associadas às capacidades institucionais e comprometimento político público e privado, nos quais a vulnerabilidade não aparece como questão central.

Isto porque, reconhece-se que muitos dos problemas sociais e ambientais relacionados as ANPs brasileiras e dificuldades de desenvolvimento econômico, social e do turismo nessas regiões, são justamente associados a processos políticos e históricos de constituição dessas áreas (Rocha, Drummond & Ganem, 2010), que se basearam na reprodução de modelos estrangeiros (Diegues, 2001) e em determinados padrões de desenvolvimento da sociedade ocidental capitalista (Mowforth & Munt, 2003).

Para um país dotado de uma riqueza natural e cultural, mas que ao mesmo tempo enfrenta inúmeros problemas de ordem social e instabilidades políticas e econômicas, e que deseja consolidar e desenvolver o turismo é imprescindível o reconhecimento das limitações de seus programas e políticas para que se conjuguem em ferramentas para a transformação da realidade complexa da gestão e conservação das ANPs e na promoção de condições de vida sustentáveis e mais resilientes.

Na intenção de desenvolver a temática e cumprir com os objetivos de pesquisa propostos, esta tese foi estruturada em sete capítulos. Além da introdução, onde é apresentada a contextualização do tema, a construção da problemática, as questões da pesquisa, a *rationale*,

os objetivos e as justificativas, o segundo capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados. Já no terceiro capítulo são apresentados os fundamentos teóricos da tese definidos por meio de uma revisão bibliográfica, que aborda primeiramente o tema da problemática ambiental sob uma perspectiva global, sua mediação política e ideológica baseada no conceito de desenvolvimento sustentável, finalizando com a relação entre o turismo e as áreas naturais protegidas, sob uma abordagem sistêmica e da sustentabilidade. No quarto capítulo procurou-se reconhecer os diferentes arranjos institucionais para a gestão do turismo em ANPs, com enfoque nas concessões turísticas, analisando diferentes casos internacionais e suas limitações.

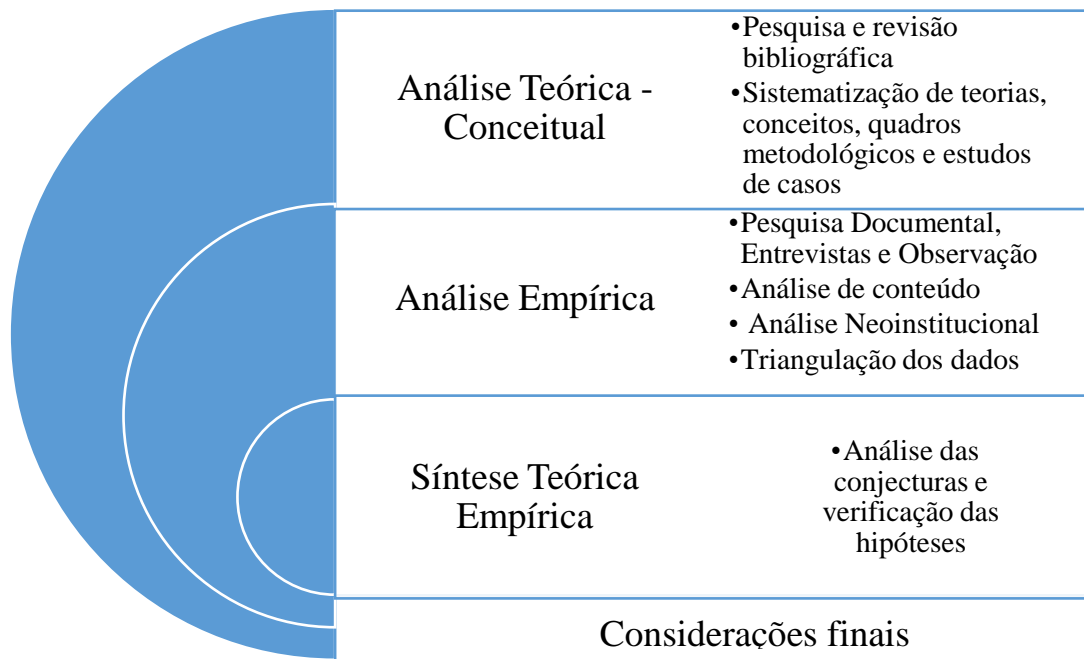
No quinto capítulo desenvolveu-se o aporte conceitual-teórico de vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas considerando as diferentes abordagens teórico-metodológicas para análise de vulnerabilidades, com base na perspectiva de sistemas socioecológicos, da complexidade e da sustentabilidade, bem como os diversos elementos e fatores associados a riscos e crises no setor e/ou destinos turísticos, aplicando-os no contexto de desenvolvimento do turismo em ANPs. No sexto capítulo foi realizada a análise empírica da política de concessões turísticas nos parques nacionais do Brasil, respondendo aos objetivos de pesquisa propostos, por meio da contextualização histórica e política do sistema de unidades de conservação, principalmente, dos parques nacionais e sua relação com o turismo; da identificação das ações governamentais, da estrutura formal e dos seus resultados e limitações das concessões em PARNAs, para, por fim, relacionar a política de concessões turísticas, o modelo e os processos adotados, às vulnerabilidades do sistema turístico em ANPs. Para finalizar, são apresentadas no sétimo capítulo as considerações finais da tese e posteriormente as referências bibliográficas.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na perspectiva de atender aos objetivos teórico e empírico da tese, a pesquisa de natureza descritiva e explicativa utilizou a abordagem qualitativa de métodos e técnicas para a coleta e tratamento de dados. As características dessa pesquisa foram embasadas nas seguintes intenções de estudo:

- a) Da pesquisa descritiva: descrição de um fenômeno, exposição de suas características e estabelecimento de relação entre variáveis ou definição de sua natureza (Vergara, 2000; Gil, 2002)
- b) Da pesquisa explicativa: ter como preocupação central a identificação de fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (Gil, 2002).
- c) Da pesquisa qualitativa: atender ao estudo de relações sociais “devido a pluralização das esferas da vida” (Flick, 2009, p. 200) que exige uma nova sensibilidade para o estudo empírico dos fenômenos, no contexto no qual ocorrem e do qual fazem parte (Godoy, 1995).

Entretanto os aspectos essenciais da pesquisa qualitativa consistem na escolha dos métodos adequados e teorias convenientes, nas diferentes perspectivas de análises em detrimento de seus participantes e diversidades, do caráter de reflexividade (crítica) do pesquisador e da pesquisa; e da variedade de abordagens e métodos (Flick, 2009). Neste sentido, esta pesquisa foi elaborada a partir dos procedimentos metodológicos apresentados conforme Figura 1.



**Figura 1:** Processo e procedimentos metodológicos  
Fonte: A autora.

Assim, no tocante ao método de pesquisa, ou seja, o conjunto de técnicas a serem utilizadas em uma investigação (Gil, 2002), as técnicas de coleta de dados utilizadas consistiram em: pesquisa bibliográfica e documental, para obtenção de dados secundários e observação, formulários (ANEXO I) e entrevistas semiestruturadas (ANEXO II), para obtenção de dados primários (Dencker, 2001). O tratamento de dados empíricos baseou-se na análise de conteúdo (Bardin, 2004) e triangulação de dados (Yin, 2001) obtidos nas informações e mensagens formais e não formais, considerando a percepção dos atores sociais envolvidos com a política de concessões.

Considerando o caráter interdisciplinar deste estudo a análise teórica conceitual foi construída com base nas teorias, conceitos e metodologias de diversas áreas de conhecimento, mas, principalmente, das Ciências Sociais e Sociologia Ambiental, da Geografia Cultural e Humanista, das Ciências da Sustentabilidade e do Turismo. A escolha dessas áreas de conhecimento decorre do entendimento que a problemática acerca das áreas naturais protegidas ressoa como parte das mudanças econômicas, sociais e políticas advindas do processo de modernização da sociedade ocidental capitalista e da neoliberalização da natureza que permitem a incorporação do turismo como instrumento de conservação.

Neste sentido, o universo da pesquisa foi elaborado com foco em três temas principais: (1) A ideia de problemática ambiental e formas de mediação, o papel das ANPs como

instrumento de conservação ambiental e o turismo como ferramenta para a conservação das ANPs; (2) Os arranjos institucionais para gestão do uso público em ANPs e o contexto das concessões turísticas em parques nacionais e (3) A vulnerabilidade como metodologia e abordagem holística para análise de sistemas socioecológicos, aplicada ao contexto do turismo.

Com o intuito de trazer uma perspectiva de análise mais ampla, a pesquisa incluiu uma investigação mais densa sobre modelos de concessões turísticas e suas implicações em diferentes países, principalmente, da América Latina, considerando alguma proximidade entre estes países em termos de políticas de desenvolvimento do turismo em ANPs. Entretanto esta tese também traz exemplos de experiências na Espanha como parte da pesquisa, realizada por meio da participação no Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior, financiado pela agência do governo brasileiro, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O estágio ocorreu no período de setembro de 2018 a agosto de 2019, na Universidade de Málaga, onde foi possível desenvolver grande parte da revisão bibliográfica, incluindo a língua castelhana, e realizar visitas técnicas a parques naturais na região da Andaluzia e três entrevistas: uma com uma representante de conselhos de Parques Naturais e duas entrevistas com representantes de concessionárias. Os resultados dessa investigação serão apresentados na contextualização destes arranjos institucionais para a gestão do turismo em ANPs, assim como de forma comparativa referente as discussões sobre a experiência brasileira.

Em retorno ao Brasil, a fim de atender a análise empírica da tese e obtenção de dados primários sobre a política brasileira, também foi realizada uma visita técnica ao Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PARNAMAR Noronha) e entrevistas com os gestores deste parque e de demais parques que já estão sob concessão: Parque Nacional do Iguaçu (PNI); Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (PNCV), Parque Nacional de Itatiaia (PN Itatiaia) e Parque Nacional da Tijuca (PNT).

### *2.1 Da análise teórica*

A análise teórica foi elaborada por meio de uma extensa pesquisa bibliográfica incluindo consulta a livros, periódicos (nacionais e internacionais) e publicações técnicas e acadêmicas que tratavam dos temas relacionados ao objeto teórico e empírico da pesquisa. Além da busca pela literatura nos acervos das bibliotecas de universidades e instituições de ensino, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e da Universidade de Málaga (Espanha), realizou-se também uma busca nas plataformas digitais que se resumiram ao Portal de Periódicos da CAPES/MEC, o *Google Scholar e Research Gate*. E por fim, o processo de definição do portfólio bibliográfico de artigos científicos foi definido com base no modelo

*Knowledge Development Process – Constructivist (Proknow-C)* (Ensslin, Ensslin, Lacerda & Tasca, 2010).

Neste sentido, a revisão de literatura possibilitou a identificação de diferentes fontes bibliográficas e documentais para a construção da tese. Dentre as principais, destacam-se:

- 1- Obras literárias: Priorizou-se algumas obras de autores reconhecidos na comunidade científica pertinentes ao escopo de análise proposto, que foram selecionadas também em detrimento à leitura de artigos científicos sobre o tema e a partir de sugestões bibliográficas obtidas a partir das disciplinas cursadas e orientações no programa de doutorado em turismo.
- 2- Documentos e produções técnicas: textos prescritivos, como relatórios ou guias, que sistematizam informações, orientações, diretrizes e estudos de caso relacionados ao SANP, o uso turístico e recreativo nas ANPs e as concessões turísticas em parques nacionais. A seleção ocorreu por meio do uso de palavras-chaves na plataforma do *Google-Scholar*. Priorizou-se o uso de documentos organizados por instituições internacionais e nacionais reconhecidas no âmbito acadêmico como: a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), a *World Wide Fund for Nature* (WWF), Programa das Nações Unidas (UNEP e UNDP); *The Nature Conservancy* (TNC), *United States Agency for International Development* (USAID), Organização Mundial do Turismo (OMT); Instituto Semeia (SEMEIA).
- 3- Publicações acadêmicas e científicas: dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos científicos que apresentam o resultado de pesquisas e estudos de caso, a partir de uma perspectiva de análise mais crítica e contextual selecionadas de acordo com o método *Proknow-C*.
- 4- Documentos governamentais oficiais: compõem o quadro normativo, legal e político que direcionam as ações, medidas e resultados dos programas governamentais.

Na Tabela 1 são apresentados os principais autores e obras que compuseram o referencial teórico da tese e fundamentaram a discussão a partir de conceitos como: modernização, desenvolvimento, racionalidade econômica, sustentabilidade, ideologia, reflexividade, riscos, desastres, crises, neoliberalismo, complexidade, o sistema turístico e vulnerabilidade.

Convém ressaltar que durante a revisão bibliográfica, identificou-se prudente e importante a inserção do tema neoliberalismo ou neoliberalização da natureza no escopo da análise das concessões turísticas dos parques nacionais, que apareceram como temática central

em alguns artigos científicos. Neste sentido, essa discussão foi embasada principalmente nos estudos sobre a neoliberalização da natureza de Castree (2008a, 2008b; 2010); Igoe & Brockington (2007); Brockington & Duffy (2010); Fletcher (2010); McCarthy & Prudham (2004); Gudynas (1999); Bakker (2010) e, mais especificamente no contexto do turismo em ANPs, nos estudos de Job, Becken & Lanec (2017); Büscher & Dressler (2012); Duffy, 2008; Dinica (2017); Ojeda (2012; 2014); Kline & Slocum (2015); Cover (2011); Rytteri & Puhakka (2012); e Slocum (2017).

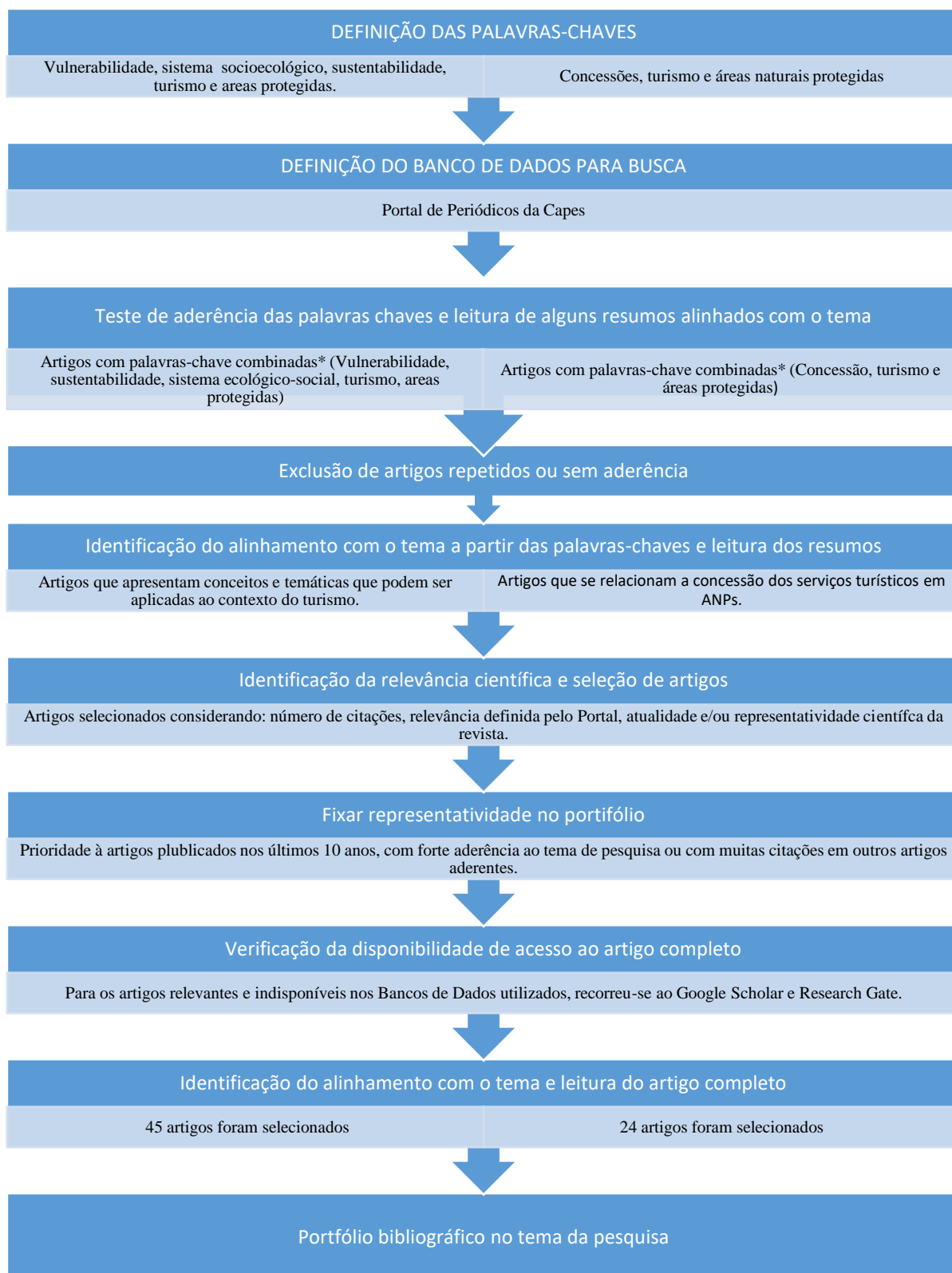
**Tabela 1:** Principais obras selecionadas para composição do referencial teórico da tese.

<i>Obras e Autores</i>			
<b>Autores</b>	<b>Obras</b>	<b>Tema</b>	<b>Enfoque Selecionado</b>
David Harvey	Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural (2014)  Neoliberalismo: história e implicações (2008)	Pós modernidade, desenvolvimento e sustentabilidade  Neoliberalismo como projeto político	Conceitos e características da sociedade pós-moderna. As implicações da expansão do neoliberalismo.
Anthony Giddens	As Consequências da Modernidade (1991).	Pós modernidade, desenvolvimento e sustentabilidade	As consequências da modernidade e sua característica reflexiva
Ulrich Beck	Sociedade de Risco (2011)	Pós modernidade, desenvolvimento e sustentabilidade	A problemática ambiental, a “modernização reflexiva” e a construção social de riscos.
Beck, Lash & Giddens	Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna (1997)	Pós modernidade, desenvolvimento e sustentabilidade	Conceito e reflexões sobre modernização reflexiva
Ignacy Sachs	Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado (2004)	Desenvolvimento e sustentabilidade	O conceito de “ecodesenvolvimento” e as dimensões do desenvolvimento sustentável
Enrique Leff	Ecologia, Capital e Cultura (2000)	Desenvolvimento e sustentabilidade	Racionalidade Econômica do desenvolvimento sustentável.
Amartya Sen	Desenvolvimento como liberdade (2000)	Desenvolvimento e sustentabilidade	Os fins e os meios de desenvolvimento e a privação de capacidades. Vulnerabilidade social
Michel Foucault	Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979) (2008)	Governamentalidades e liberalismo	O neoliberalismo como forma de governar
Mowforth e Munt	Tourism and sustainability (2003)	Turismo, sustentabilidade e áreas naturais protegidas	Globalização, a geopolítica no desenvolvimento do turismo global e os desafios da sustentabilidade.
Antonio Carlos Diegues	O Mito da natureza Intocada (2001)	Turismo, sustentabilidade e	A constituição das áreas naturais protegidas no

		áreas naturais protegidas	contexto brasileiro e conflitos sociais.
Doris Rushmann	Turismo e planejamento sustentável (2001)	Turismo, sustentabilidade e áreas naturais protegidas	Aspectos do planejamento do turismo sustentável e impactos.
Edgar Morin	Ciência como Consciência (2000).	Sistemismo e complexidade	Os conceitos de ordem e desordem e da auto-organização.
Mario Beni	Análise estrutural do Turismo (1998)	A visão sistêmica do turismo	As estruturas do SISTUR como um sistema aberto
Hall, C. M., Prayag, G. & Amore, A.	Tourism and resilience: Individual, organizational and destination perspectives (2017)	Turismo e resiliência	A perspectiva da resiliência e vulnerabilidade no contexto turístico
Sharpley & Telfer	Tourism and Development: concepts and issues (2015)	Turismo, Desenvolvimento e sustentabilidade	Turismo como vetor de desenvolvimento e o desenvolvimento sustentável do turismo.
Wisner, Blaikie, Cannon & Davis	At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters (2004)	Riscos, desastres e Vulnerabilidade.	Teorias e conceitos para compreensão de perigos, vulnerabilidades e riscos.
Jörn Birkmann	Measuring Vulnerability to Natural Hazards: towards disaster resilient societies (2013);	Vulnerabilidades	Avaliação de vulnerabilidades e sociedades resilientes.
Jan Mosedale	Neoliberalism and the political economy of tourism (2016)	Neoliberalismo e turismo	As implicações do neoliberalismo no contexto do turismo

Fonte: A autora.

Para a sistematização das bibliografias publicadas no meio eletrônico foi utilizado o processo *Knowledge Development Process/Constructivist* ou *ProKnow-C* para auxiliar a identificação das produções científicas alinhadas ao tema da pesquisa em questão (Esslin et al., 2010). Embora todo o processo seja composto por quatro etapas: (a) seleção de um portfólio de artigos sobre o tema da pesquisa; (b) análise bibliométrica do portfólio; (c) análise sistêmica; e (d) definição da pergunta de pesquisa e objetivo de pesquisa (Ensslin, Ensslin, & Pinto, 2013), para fins dessa tese foi desenvolvida a primeira etapa conforme a Figura 02. No geral, essa etapa consiste em três fases: (a) a seleção dos artigos nas bases de dados que compõem o Banco de Artigos Bruto; (b) a filtragem dos artigos selecionados com base no alinhamento da pesquisa; e, (c) o teste de representatividade do portfólio bibliográfico (Esslin *et al.*, 2013).



**Figura 2:** Processo de seleção do portfólio de artigos sobre os temas da pesquisa – Vulnerabilidade, turismo, áreas naturais protegidas e concessões - baseado no método ProKnow-C.

\* Para a busca de artigos científicos as palavras chaves, na língua portuguesa, castelhana e inglesa, foram primeiramente utilizadas isoladamente e posteriormente de forma combinada.

Fonte: Adaptado de Esslin *et. al* (2010) pela autora.

Considerando a amplitude dos termos definidos - vulnerabilidade, sustentabilidade, sistemas socioecológicos (SSE), turismo, áreas protegidas (ANP) – e o acentuado número de publicações onde aparecem, buscou-se o agrupamento das palavras-chaves para facilitar a identificação dos artigos com aderência à proposta dessa pesquisa. Dessa forma, as palavras centrais “vulnerabilidade” e “turismo” foram associadas as demais, obtendo-se um volume menor de publicações, conforme Tabela 2.

**Tabela 2:** Combinação de termos da pesquisa, em português e inglês, para a identificação de artigos com aderência à proposta de pesquisa da tese.

Termos Combinados	Periódicos CAPES- CAFe	
	Português	Inglês
Vulnerabilidade/Turismo	357	26.513
Vulnerabilidade/ Turismo/ Sustentabilidade	96	7.092
Vulnerabilidade/ Turismo/ Sistema socioecológico	0	1.489
Vulnerabilidade/Turismo/Área protegida	24	7.096
Vulnerabilidade/Turismo/ Sustentabilidade/ANP	11	2.821
Vulnerabilidade/Turismo/ Sustentabilidade/SSE	0	1.064
Vulnerabilidade/ Turismo/SSE/ANP	0	775
Vulnerabilidade/Turismo/SSE/Sustentabilidade/ANP	0	576
Concessões dos serviços turísticos em área protegida	0	3.333
Concessões/Turismo/Área protegida	10	3.333
Concessões/Turismo/Área protegida/Vulnerabilidade	3	588
Concessões/Turismo/ Parques Nacionais	19	3.908
Concessões/Turismo/Parque Nacional/vulnerabilidade	2	483

Fonte: A autora.

A intenção dessa sistematização foi primeiramente encontrar os artigos publicados que envolvem os temas centrais da tese: ANPs, turismo, concessões turísticas e vulnerabilidades. Para a sistematização dos artigos que tratam deste tipo de arranjo institucional, identificou-se como mais apropriada a busca utilizando especificamente o termo concessão dos serviços turísticos em áreas naturais protegidas (*tourism concessions in protected areas*) ou então em parques nacionais (categoria de área protegida que é comumente é submetida à concessão turística) e posteriormente a combinação com o termo “vulnerabilidade”.

Após a leitura dos resumos, identificação do alinhamento com o tema da pesquisa e a verificação da disponibilidade do artigo completo<sup>10</sup>, procedeu-se primeiramente a fixação do

<sup>10</sup> Alguns artigos que demonstraram alinhamento com a temática da pesquisa e não puderam ser obtidos através do portal de periódicos da CAPES foram obtidos através de outras plataformas como o *Google Scholar* ou *Research Gate*.

portfólio de artigos para o desenvolvimento do aporte conceitual-teórico de vulnerabilidades do sistema turístico em ANPs, conforme a Tabela 3. Ressalta-se que se julgou necessária a utilização de outras bases de dados como o *Google Scholar e Research Gate*. Ao final foram selecionados um total de 45 artigos, agrupados de acordo com seus enfoques temáticos.

**Tabela 3:** Portfólio bibliográfico para o desenvolvimento do aporte teórico-conceitual da tese.

Enfoque Temático	Artigos Selecionados
Aportes teóricos e metodológicos para análise de vulnerabilidades	Adger (2006); Gallopín (2006); Janssem & Ostrom (2006); Polsky, Neff e Yarnal (2007); Turner <i>et al.</i> (2003); Cutter (2003); Marandola Jr. e Hogan (2006), Holling (2001), Walker <i>et al.</i> (2002; 2004) e Folke <i>et al.</i> (2005); Folke <i>et al.</i> (2010) Cardona (2003); Birkamnn <i>et al.</i> (2013), Guivant (1998); García Acosta (2005).
Aportes teóricos e/ou metodológicos sobre as vulnerabilidades no contexto turístico	Moreno & Becken (2009); Becken <i>et al.</i> (2014); Calgaro, Lloyd & Dominey-Howes (2014), Santos-Lacueva & Saladié (2017); Thomas <i>et al.</i> (2013); Scheyvens & Momsen (2008).
Estudos empíricos de vulnerabilidade de destinos turísticos	Babinger (2012); Calgaro & Lloyd (2008); Kurniawan <i>et al.</i> (2016); Perch-Nielsen (2010); Liu & Pratt (2017), Rittichainuwat (2013), Baker (2014); Wall (2006); Liu <i>et al.</i> (2011).
Aportes teóricos e metodológicos de análise de vulnerabilidades no contexto do turismo em ANP	Espiner & Becken (2014); Strickland-Munro; Allison & Moore (2010); Strickland-Munro & Moore (2014), Job, Becken & Lane (2017).
Perspectiva sistêmica do turismo, complexidade e sustentabilidade	Farrell & Twining-Ward (2004; 2005); Rocha & Brasileiro (2013); Beni & Moesch (2016; 2017); Hunter (1997); Cumming & Allen (2017); Plummer & Fennel (2009); Rocha, Costa e Anjos (2017), Leff (2007).

Dessa forma, foi criado um portfólio bibliográfico com estudos empíricos publicados em periódicos sobre as concessões turísticas em parques nacionais e especificamente no Brasil, conforme apresentado adiante, nas Tabela 4 e 5 respectivamente, a fim de contribuir com a análise empírica da pesquisa.

**Tabela 4:** Portfólio bibliográfico com casos empíricos de concessões em parques nacionais.

Enfoque Temático	Artigos Analisados
Estudos empíricos que retratam o contexto das concessões turísticas em parques nacionais	Coghlan & Castley (2013); Dinica (2017; 2018); Fearnhead (2003); Gardner (2012); Kirkby <i>et al.</i> (2011); Ojeda (2012, 2014); Muñoz & Benayas (2007); Sachedina & Nelson (2010); Wilson, Nielsen & Buultjens (2009); Wyman <i>et al.</i> (2011); Avellaneda-Torres, Rojas & Sicard (2015); Kervran, & Gros (2010); Ngwakwe & Mokgalong (2016); Ocampo & Vargas (2018); Sánchez-Noguera, Jiménez & Cortés (2018); Valverde <i>et al.</i> (2015),

	Eagles (2014b), Slocum (2017); Nyahunzvi (2016); Zhang & Liu (2018); Bryant (2019).
Limitações dos estudos sobre as concessões turísticas em ANPs	Eagles (2014a)

**Tabela 5:** Portfólio bibliográfico com casos empíricos de concessões em parques nacionais do Brasil.

<i>Tipo bibliográfico</i>	<i>Autor/Ano</i>	<i>Enfoque</i>
Artigos	Santos, Ambrósio e Borges (2013)	Concessões turísticas como incentivo ao aumento de receitas dos PARNAs
	Rodrigues e Godoy (2013)	Aspectos socioeconômicos das concessões e o papel público e privado.
	Santos, Ambrósio e Borges (2013)	Diagnostico das concessões turísticas nos PARNAS do Brasil.
	Estima, Ventura, Rabinovici e Martins (2014)	Estudo de caso da concessão no PARNA Marinho de Fernando de Noronha.
	Migliori e Biesek (2015)	A gestão público-privada no PARNA do Iguaçu (PR)
	Godoy e Leuzinger (2015)	O financiamento de UCs no Brasil, oportunidades e tendências.
	Botelho e Rodrigues (2016)	Os arranjos institucionais para gestão do turismo em PARNAs e o turismo de Base Comunitária
	Botelho e Maciel (2016)	Implicações da concessão Complexo Paineiras, PARNA Tijuca (RJ), nos aspectos de uso público para o lazer.
	Torres e Consenza (2017)	Avaliação da gestão do turismo no PARNA do Caparaó (MG-ES) e a importância das concessões
	Reis e Queiroz (2017)	Oportunidades de concessões turísticas nas UCs do estado de São Paulo.
	Maranhão et al. (2018)	Estudo de caso: concessões no PARNA Serra dos Órgãos (RJ)
	Souza, Thapa, Rodrigues e Imori (2019)	Impactos econômicos do turismo nas ANPs do Brasil
	Souza e Amorim (2019)	A importância do PARNA Iguaçu, infraestrutura e serviços, como elemento formador do espaço turístico local.
	Rodrigues & Abrucio (2019)	Limitações das concessões em termos de governança.
Teses e Dissertações	Pasquali (2006)	Avaliação do panorama de implantação de parceria público privada no PARNA Chapada dos Guimaraes (MT).
	Rodrigues (2009)	A esfera pública e privada na apropriação da biodiversidade por meio do uso turístico nos PARNAs
	Santos (2011)	Contribuição financeira das concessões turísticas em PARNAs do Brasil.
	Braga (2013)	Abordagem jurídica na legitimação de participação privada no

		provimento de serviços de visitação e desafios.
	Ribeiro (2014)	Oportunidades de concessões para a gestão de UCs, o caso da Cachoeira de Morangaba, Jundiá – SP.
	Maciel (2015)	Conflitos sociais associados a concessão turística no PARNA da Tijuca (RJ)
	Botelho (2018)	O “turismo situado” como outra oportunidade de gestão turística em UCs, um caso sobre o PARNA da Restinga de Jurubatiba (RJ)
	Trevisan (2018)	A relação entre a patrimonialização da natureza e valorização turística no caso do PARNA do Iguazu (PR) por meio das concessões turísticas.
Relatórios e Publicações Técnicas	Gorini, Mendes e Carvalho (2006)	Estudo de caso das concessões turísticas no PARNA de Iguazu.
	MMA (Brasil 2006; 2008)	Diretrizes para visitação em UCs e o Programa de turismo nos Parques
	Medeiros e Young (2011) e	Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional
	MMA/MTur/ICMBio/SEBRAE/SEMEIA (Brasil, 2011)	Fomento ao turismo em Parques Nacionais e Entorno: manual de orientações metodológicas.
	MTur/MMA/ICMBio/SEBRAE/SEMEIA (Brasil, 2014)	Agenda estratégica para o desenvolvimento e o uso turístico dos Parques Nacionais do Brasil.
	Instituto Semeia (2014, 2019)	Uso público e turístico em UCs, diagnóstico, impactos econômicos e parcerias.
	Carillo e Catapan (2016)	Levantamento e sistematização de modelos de parceria com o setor privado e terceiro setor para a gestão das UCs.
	ICMBio (2017)	Relatório anual: PARNA Tijuca
	Souza, Thapa, Rodrigues e Imori (2017)	Contribuições econômicas do turismo em UCs federais do Brasil.
	Costa (2017)	Relatório do evento Oficina de Monitoramento de Contratos de Concessões
	ICMBio (2016, 2018a)	Estratégias de implementação da visitação em UCs federais e prioridades de execução
	Relatórios de gestão (Brasil, 2019b; IBAM, 2019; ICMBio, 2019; 2020 <sup>a</sup> ; MTur, 2020).	Ações de fomento ao turismo e concessões em UC ou parques nacionais.

Fonte: Elaboração própria.

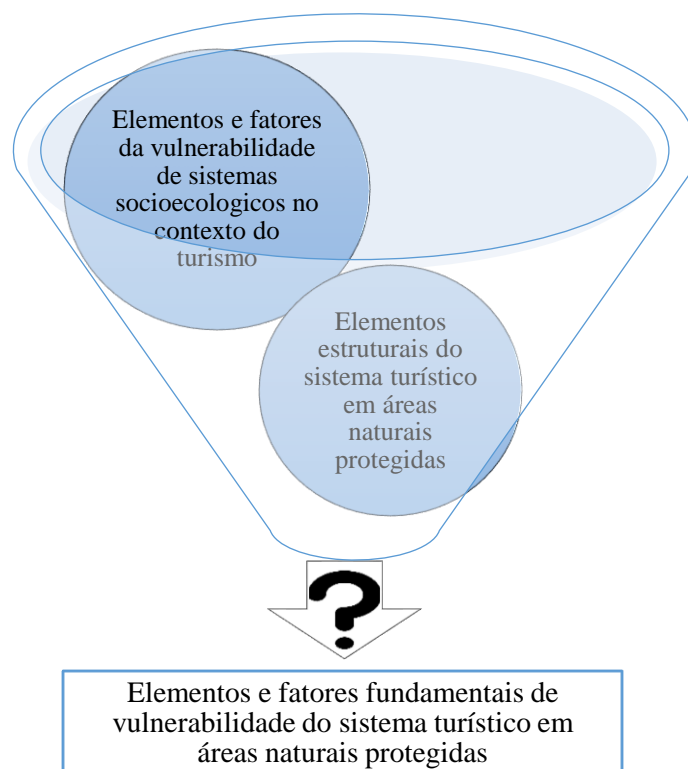
Para fins de complementar o aporte teórico e buscar um estreitamento entre teoria (conceitos e modelos) e prática (aplicação dos modelos), foram considerados os documentos prescritivos com enfoque nas ANPs, turismo e as concessões turísticas em parques nacionais, sistematizados conforme Tabela 06.

**Tabela 6:** Documentos prescritivos sobre planejamento e gestão do turismo em ANPs.

<b>Documentos prescritivos</b>	
<b>Organizador</b>	<b>Documentos</b>
<b>IUCN</b>	<i>Managing Conflicts in Protected Areas (1996); National System Planning for Protected Areas (1998); Protected Planet Report (2016); Gestión del turismo y de los visitantes en áreas protegidas (2019); Sustainable Tourism in Protected Areas (2002) Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas (2017);</i>
<b>UNEP/UNDP</b>	<i>The World's Protected Areas (2008); Financial Sustainability of Protected Areas in Latin America and the Caribbean (2010); Forging Links Between Protected Areas and the Tourism Sector (2005); Tourism Concessions in Protected Natural Areas: Guidelines for Managers (2014); Tourism, Protected Areas and communities: case studies and lessons learned from the Parks in Peril Program 2002 – 2007 (2007).</i>
<b>WWF</b>	<i>Pay per nature view (2004); Unidades de conservação sob Risco (2017); Financiamento Público em Meio ambiente (2018); Metodologia para Avaliação Rápida e a Priorização do Manejo de Unidades de Conservação (RAPPAM) (2003); Uso Recreativo do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (2001);</i>
<b>SEMEIA</b>	Unidades de conservação no Brasil: a contribuição do uso público para o desenvolvimento socioeconômico (2014); Modelos de Gestão Aplicáveis às Unidades de Conservação do Brasil (2014); Diagnóstico do uso público em parques brasileiros: a perspectiva dos gestores (2019).
<b>Outros</b>	<i>Commercial Tourism Concessions: a means of generating income for South African National Parks (Fearnhead, 2003); Socio-economic effects of concession-based tourism in New Zealand's national parks (Wouters, 2010); Tourism concessions in protected areas in Mozambique: analysis and manual for Operators (Casimiro &amp; Spenceley, 2012); Terceirização em Áreas Protegidas: estímulo ao Ecoturismo no Brasil (Rocktaeschel, 2006); Visitor use fees and concession systems in protected areas: Galápagos National Park Case Study (Benitz, 2001);</i>

Fonte: Elaboração própria.

A partir então da análise teórica-conceitual e metodológica foi realizada a sistematização dos elementos e fatores fundamentais que incorporam o quadro de análise de vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas, a fim de orientar a análise empírica (Figura 3).



**Figura 3:** Processo metodológico para a sistematização dos elementos estruturais fundamentais de análise de vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas.  
 Fonte: Elaboração própria.

O processo de seleção do portfólio bibliográfico também permitiu encontrar algumas teses de doutorado e dissertações que demonstraram significativa aderência ao escopo de análise da pesquisa e ao objeto de estudo, entre elas: Nankervis, 2000; Rodrigues, 2009; Calgaro, 2011; Cover 2011; Santos, 2011; Braga, 2013; Salvador Ayala, 2014; Maciel, 2015; Botelho, 2018; Trevisan, 2018. A seleção destes estudos acadêmicos procedeu da mesma forma utilizada para a seleção de artigos, com a leitura preliminar dos resumos e posterior verificação de acesso ao documento completo. As teses e dissertações foram recuperadas dos repositórios digitais de bibliotecas nacionais e internacionais.

## 2.2 Da análise empírica

Na intenção de responder aos objetivos empíricos dessa pesquisa relacionada à política de concessões dos serviços turísticos em parques nacionais do Brasil foram utilizados as seguintes técnicas e instrumentos de coleta de dados conforme a Tabela 7.

**Tabela 7:** Procedimentos metodológicos da análise empírica.

Técnica de coleta de dado	Instrumentos para coleta de dados	Análise dos Dados
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesquisa bibliográfica</li> <li>- Análise documental</li> <li>- Entrevistas semiestruturadas com Gestores Públicos, Privados, Representações Locais</li> <li>- Formulário de Pesquisa</li> <li>- Observação (visita in loco)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicações governamentais oficiais</li> <li>- Publicações acadêmicas e científicas e estudos de caso no âmbito brasileiro</li> <li>- Políticas ambientais e turísticas;               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diretrizes, normas e leis;</li> </ul> </li> <li>- Documentos oficiais: Contratos de concessões; Relatórios; Demais Estudos Norteadores do processo de concessões, relatórios               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Discursos e Falas</li> <li>- Fotos</li> </ul> </li> <li>- Roteiro de entrevista semiestruturada</li> <li>- Formulário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise institucional (Neo-institucionalismo histórico)</li> <li>- Análise de Conteúdo</li> <li>- Triangulação de Dados</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Por se tratar de pesquisa empírica sobre as concessões em UC, as técnicas e instrumentos de coletas de dados descritos foram escolhidos em razão de (Yin, 2001):

- 1- A análise de documentos corrobora e valoriza as evidências oriundas de outras fontes e eles possuem valor global;
- 2- As entrevistas permitem que o pesquisador tanto indague respondentes-chave sobre os fatos quanto peça a opinião deles, tanto fornecendo suas percepções e interpretações, como sugerindo fontes de evidências corroborativas;
- 3- “Assumindo-se que os fenômenos de interesse não sejam puramente de caráter histórico, encontrar-se-ão disponíveis para observação alguns comportamentos ou condições ambientais relevantes” (Yin, 2001, p. 115) A observação ainda pode contribuir para revelar evidências obtidas nas entrevistas ou adicionar informações.

A fim de compreender a estrutura da política de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil, utilizou-se, primeiramente, **o enfoque institucional**, para analisar o processo histórico de construção e implantação dessa política como parte da evolução da política ambiental e turística brasileira, bem como de seu alinhamento a política econômica do país, já que esta abordagem entende as instituições como procedimentos formais (leis, regulamentações, etc.) e não formais (convenções, normas de comportamento, etc.) imbuídos na estrutura organizacional da política, que moldam as preferências coletivas. Dessa forma a organização seria aquilo que induz, força, habilita ou limita as ações dos atores (Hall & Taylor, 2003).

Para tanto foi usado o modelo de análise do novo institucionalismo histórico, uma vez que se preocupa em buscar como as instituições moldam as estratégias políticas e influenciam os seus resultados ou afetam o comportamento dos indivíduos, focado em suas trajetórias (Marques, 1997). Portanto, permite buscar na trajetória indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram e como o fizeram (Hall & Taylor, 2003), entendendo que, ao focar nos efeitos da instituição e seus mecanismos de reprodução, é capaz de esclarecer que os efeitos não seguirão no mesmo sentido, e nem ocorrerão no mesmo nível e nem que serão todos favoráveis à reprodução institucional.

Identificar a trajetória se torna extremamente importante quando olhamos para o futuro, buscando antever e entender os possíveis efeitos e mudanças que se processarão. Pois, como Montesquieu (apud PUTNAM, 1996) observou, "primeiro a política molda as instituições, mas posteriormente as instituições moldam a política" (Rocha, 2004).

Para análise, portanto, será utilizado como referência a adaptação da Matriz de Análise proposta por Pereira (2014) (Tabela 8) que avalia as três dimensões Institucional-Formal; Político-institucional e Histórico-Institucional, utilizando-se dos instrumentos políticos, legais e regulatórios e documentos oficiais que norteiam a política.

**Tabela 8:** Matriz de análise para estudo da política

<b>Dimensões da análise</b>	<b>Definições</b>	<b>Variáveis da análise política</b>
<b>Institucional-Formal</b>	Refere-se as regras formais (marco legal e normativo) que define as diretrizes e conteúdo da política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos da política</li> <li>- A que e quem se destina</li> <li>- Resultados Esperados</li> </ul>
<b>Político-institucional</b>	Aborda como o contexto político institucional exerce influência sobre a política, considerando o papel das instituições, dos atores e das ideias/imagens da política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituições envolvidas na formulação e implementação da política</li> <li>- Grupos de interesse envolvidos (atores sociais) no processo</li> <li>- Ideias e imagens associadas</li> <li>- Estratégias de influência para a ascensão desta agenda política</li> <li>- Maneira como as instituições/atores/ imagens determinam ou condicionam os conteúdos e os resultados das políticas ao longo do processo de implantação (Papel e estratégias de atuação.)</li> <li>- Arranjos institucionais que sustentam a política.</li> </ul>
<b>Histórico-Institucional</b>	Aborda as influências da trajetória histórica das instituições, da temporalidade e da sequência das políticas para a conformação atual da política.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elementos de ruptura e continuidade</li> <li>- Questões sequenciais ou contingenciais do contexto político-institucional</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Pereira (2014).

Em segundo lugar, para entender a ideário que cerca este projeto político, buscou-se investigar os seus objetivos formais, por meio da análise de documentos governamentais oficiais (estudos, relatórios, publicações), e os objetivos não formais compreendidos a partir das falas dos gestores públicos e nas formas de condução dos processos de concessões nos diferentes parques nacionais.

E por fim, para identificar os resultados, o papel do Estado, respostas e limitações da política, os dados foram levantados a partir de plataformas como a de dados abertos do MMA e do ICMBio, (dados.gov.br), ou pelo portal da transparência e Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-sic)<sup>11</sup>, e por meio da análise de relatórios oficiais, contratos, proposições dos gestores e observação in loco, no PARNAMAR Noronha, assim como pela revisão da literatura referentes a casos empíricos no Brasil.

Neste sentido, os dados primários foram obtidos por meio de formulários (ANEXO I), enviados por correio eletrônico para os gestores dos parques, entrevistas semiestruturadas (ANEXO II) e pesquisa de campo. No geral, as entrevistas foram realizadas entre outubro de 2019 e fevereiro de 2020, via vídeo conferência e chamada telefônica conforme conveniência do entrevistado, as quais foram gravadas e transcritas com a autorização dos interlocutores, por meio de um termo de consentimento livre e esclarecido. Entretanto, algumas entrevistas foram realizadas pessoalmente durante a visita realizada no PARNAMAR Noronha.

Os formulários buscaram informações mais objetivas, como: 1- Aspectos gerais sobre visitação (número de visitantes) e recursos financeiros (fontes, receitas e orçamentos) de cada parque sob o regime de concessão; 2- Instrumentos ou mecanismos de monitoramento e vigilância sobre o uso público para fins de visitação e prestação de serviços de apoio (monitoramento de contratos, da qualidade de produto e serviços, da demanda e dos impactos econômicos, sociais e ambientais); e 3- Percepção sobre ameaças e riscos referentes a gestão do parque e seu uso público. Embora os formulários tenham sido enviados para os gestores dos sete parques participantes dessa pesquisa, apenas três gestores responderam às questões. Os dados relativos ao número de visitantes e receitas geradas foram obtidos via e-sic.

As entrevistas foram estruturadas, basicamente, em três conjuntos de perguntas: 1- Percepções sobre o papel do parque, do uso público, do órgão gestor e das concessionárias e dificuldades de gestão; 2- Aspectos da visitação antes e após as concessões e sobre o processo de concessão (desenho dos projetos e contratos, participação, seleção, conflitos e dificuldades);

---

<sup>11</sup> O E-SIC consiste em uma plataforma do governo federal brasileiro que permite aos cidadãos fazer pedidos de informações públicas, a partir de um único cadastro.

e por fim 3- Resultados e monitoramento das concessões (êxitos, lacunas, fragilidades e desafios). As entrevistas realizadas com os concessionários e demais atores sociais, contemplaram estas questões centrais, havendo pouca variação no formato das perguntas (vide ANEXO III e IV)

No total foram entrevistados 16 atores (Tabela 9). No PARNAMAR Noronha foram entrevistados três servidores do ICMBio (Gestor 02, 03 e 04), dois funcionários da concessionária (ator 01, 02), um representante da empresa (concessionário 01) e 04 representantes de instituições locais (ator 03, 04, 05, 06), totalizando 10 entrevistas. Ademais foram entrevistados um servidor da Coordenação de Concessões e Negócios do ICMBio (Gestor 01) e um gestor para cada parque participante da pesquisa (Tijuca - Gestor 04, Chapada dos Veadeiros – Gestor 05, Itatiaia – Gestor 06 e Iguazu – Gestor 07), além de um representante do Instituto Semeia (ator 07). Não foi realizada nenhuma entrevista com representantes do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, uma vez que não houve respostas por parte destes agentes, e do Pau Brasil, por ser concessionado já durante o desenvolvimento da tese.

**Tabela 9:** Total de atores entrevistados.

<b>Atores sociais</b>	<b>Representantes entrevistados</b>
Gestores do ICMBio	08
Concessionária	01- Econoronha
Instituições de apoio- sem fins lucrativos	01- Instituto Semeia
Instituições Locais Noronha	04
Funcionários Econoronha	02
<b>Total: 16 entrevistados</b>	

A pesquisa de campo contemplou além das entrevistas, a participação como ouvinte em reunião do Conselho consultivo do PARNA e Conselho Noronhense de Turismo (CONTUR); a visita aos principais atrativos do PARNAMAR, a observação das estruturas e serviços prestados pela concessionária e registro fotográfico das estruturas de visitação.

Para o tratamento de dados foi utilizada a análise dos conteúdos, que, segundo Bardin (2004), trata-se de um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que visa obter indicadores para a inferência de conhecimentos relativos às condições de variáveis inferidas

nas mensagens, que podem ser escritas, orais, icônicas ou outros códigos semióticos. O objetivo de utilização deste método decorre dos dois objetivos propostos por Bardin (2004, p.57), “analisar o contexto ou o significado de conceitos nas mensagens, bem como caracterizar a influência ‘social’ das mesmas e analisar as condições que induziram ou produziram a mensagem”.

Dessa forma a análise de conteúdo foi desenvolvida a partir das mensagens contidas nas declarações dos atores sociais (orais) de forma transversal, com base nas categorias de análise selecionadas de acordo com os objetivos da investigação. Assim as categorias consistiram em: estrutura e processo formal de implantação, gestão e monitoramento, participação social e do Estado, respostas, limitações e fragilidades. Primeiramente as declarações obtidas nas entrevistas foram reduzidas, selecionadas e organizadas no sentido de atender os critérios de análise propostos, sendo assim recortadas a partir de cada tema-objeto (Bardin, 2004).

Em consequência do uso de várias fontes de evidências da análise empírica, a pesquisa fez uso do processo de triangulação de dados, visando atribuir maior validade ao constructo (Yin, 2001) e confiabilidade nos resultados, na medida que ele permite confrontar a informação obtida por uma fonte com as demais. Dessa forma os dados obtidos a partir dos formulários, entrevistas e pesquisa de campo foram analisados em conjunto aos dados secundários, obtidos a partir da análise documental (instrumentos regulatórios, relatórios e documentos prescritivos) e revisão bibliográfica sobre casos empíricos no Brasil.

Ademais, para a identificação de fragilidades foram avaliados os cinco critérios de análise propostos por Wyman et al. (2011): qualificação das concessões; responsabilidades legais; reponsabilidades financeiras; responsabilidades ambientais e responsabilidades sociais, a partir da análise dos contratos, mas também das observações e relatos. Ao todo foram analisados 08 contratos e seus respectivos projetos básicos e editais de referência.

### **3. A PROBLEMÁTICA SOCIOAMBIENTAL E O TURISMO COMO INSTRUMENTO DE CONSERVAÇÃO DAS ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS.**

#### *3.1 O constructo da problemática ambiental*

As transformações sociais, políticas e econômicas da sociedade ocidental capitalista não somente permitiram a expansão do fenômeno turístico em escala global, como modificaram os valores e significados atribuídos aos espaços naturais ainda pouco alterados pelas civilizações em sua história. A busca por experiências em contato com a natureza torna-se uma necessidade essencial às populações urbanas contemporâneas (Sonaglio, 2006) e a escassez, a má distribuição e o uso irracional dos recursos naturais atribuíram às áreas naturais protegidas um enorme valor, a qualidade de vida da humanidade (Brasil, 2008).

É neste contexto, que diversos países têm desenvolvido diferentes tipos de arranjos institucionais e organizacionais para a conservação das ANPs e têm utilizado o turismo como um instrumento para sua viabilidade (Eagles et al., 2002). Mas será que esses meios escolhidos são efetivamente capazes de compatibilizar o desenvolvimento do turismo, como atividade comercial e econômica, à conservação das ANPs contribuindo para a manutenção da qualidade de vida das populações? Esta questão certamente ainda não pode ser respondida. Tal constatação não é simplesmente uma suposição da pesquisadora, mas uma evidência dos estudos acadêmicos e científicos que propõe a análise do fenômeno turístico no contexto das mudanças globais.

Neste sentido, este capítulo pretende apresentar alguns conceitos, teorias, paradigmas e abordagens que tanto auxiliam a compreender o processo de instrumentalização do turismo como vetor da conservação das ANPs e desenvolvimento econômico e social, como demonstra a natureza complexa envolvida nesse processo, diante das forças políticas, econômicas e sociais e das incertezas.

##### 3.1.1 Modernização da sociedade e a crise ambiental

Considerando alguns eventos marcantes ocorridos no século XX – e.g. duas guerras mundiais, Auschwitz, Nagasaki, Chernobyl – e as condições de incerteza que se firmam no arcabouço civilizatório, emergem outras possibilidades de refletir o projeto de desenvolvimento da sociedade moderna, principalmente no que se refere à sua relação com a natureza. Desenvolvida sob os pilares do modelo econômico capitalista, do Estado burocrático moderno, e da racionalidade técnico-científica, a crise do projeto emancipatório da modernidade conduzirá à reestruturação da ordem política, econômica e social da sociedade ocidental, onde

a problemática ambiental se firma como questão central na nova perspectiva de desenvolvimento da sociedade contemporânea.

Na concepção moderna, subjacente ao modelo industrial-mecanista, o desenvolvimento se equiparia aos níveis de produção e consumo material, agregado da noção de evolução como transformação gradual e constante, ou seja, o crescimento econômico contínuo levaria a uma acumulação de riqueza que, por sua vez, conduziria o desenvolvimento das sociedades (Sunkel & Paz, 1970 como citado em Diegues, 1992). Entretanto, o projeto emancipatório da modernidade vê-se sucumbir diante dos efeitos não-intencionais provocados pelo processo de racionalização (Giddens, 1997) cujas consequências negativas atingem tanto o meio-ambiente como os próprios seres humanos (Brito & Ribeiro, 2003).

No campo ambiental, a visão antropocêntrica aliada ao paradigma cartesiano<sup>12</sup>, o qual acreditava que o mundo era capaz de ser controlado e organizado pelo modo racional de sua apreensão, categorização e representação (Santos, 1999), tanto produziu um corte radical entre natureza e sociedade, sob os preceitos de dominação para o atendimento do avanço das forças produtivas econômicas, como negou a complexidade da natureza, gerando a destruição de sistemas ecológicos, interpretados como externalidades do sistema econômico (Leff, 2000). Assim, a conversão do progresso em acumulação capitalista transformou a natureza em mera condição de produção (Santos, 1999), sendo considerada imutável e fonte inesgotável de matéria-prima.

Por outro lado, com o avanço da História Natural e do papel do escritores românticos no século XIX, passa-se a valorizar determinadas áreas consideradas “selvagens”, destinadas a conservar uma estética, bem como amenizar as pressões psicológicas dos que viviam nas regiões urbanas, ao mesmo tempo que desconsideravam a sua relação com os povos nativos e tradicionais. Havia por detrás um fundamento preservacionista de um movimento contrário ao desenvolvimentismo, onde qualquer intervenção humana era vista como danosa<sup>13</sup>. A ideia de um mundo ‘selvagem’, na visão de Diegues (2001), seria o mito que persiste numa era marcada pela racionalidade.

Nesse conjunto de representações sobre o mundo natural intocado e intocável existem elementos claros que reportam ao pensamento empírico-racional, como a existência de funções ecológicas e sociais da natureza selvagem (o conceito de biodiversidade, por exemplo), dos processos

---

<sup>12</sup> Modelo científico, baseado da filosofia de René Descartes, caracterizado por uma visão determinista tanto em relação à natureza, ao universo e ao sujeito, partindo do pressuposto de haver um único método a ser aplicado em qualquer campo científico. Na visão cartesiana o sujeito seria capaz de atuar de modo absolutamente racional (Bohunovsky, 2004).

<sup>13</sup> Diegues (2001) ressalta que a corrente preservacionista emergente nos Estados Unidos ocorreu num período em que o país possuía uma grande extensão territorial sem atividades agrícolas ou industriais.

ecológicos do ecossistema. De outro lado, existem nesse neomito elementos míticos claros que reportam à idéia do paraíso perdido, da beleza primitiva da natureza anterior à intervenção humana, da exuberância do mundo natural que leva o homem urbanizado a apreciar o belo, o harmonioso, a paz interior proveniente da admiração da paisagem intocada (Diegues, 2001, p. 36).

Já no campo político-social, construído sob dois pilares fundamentais da regulação, sob princípios do mercado, Estado e comunidade; e da emancipação, sob princípios das racionalidades científica, jurídica e artística, suas consequências foram desastrosas, tanto pelo sufocamento da comunidade em detrimento do Estado e do mercado, como da transformação da racionalidade cognitiva-instrumental em regulação regidas pelo próprio Estado a favor do mercado.

Dessa forma, o período de expansão pós Segunda Guerra Mundial, que se estendeu de 1945 a 1973, é marcado por um conjunto de práticas de regulação sobre o trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico que, baseado nos modos de produção fordista-keynesiano, propulsionou um crescimento econômico acelerado e desigual, derivado da produção e consumo de massa, que por sua vez implicou numa nova estética e mercadificação da cultura (Harvey, 2014) e da natureza. Centrada numa configuração geopolítica em que os Estados Unidos dominavam por meio de um sistema de alianças militares e relações de poder e num “modo de regulamentação social e política” para a garantia de uma consistência apropriada entre comportamentos individuais e esquema de reprodução, viu-se sucumbir diante de sua rigidez (Harvey, 2014). Para Santos (1999) o projeto da modernidade, sob os pilares na regulação e emancipação, ao obedecer os princípios do mercado e da racionalidade técnico-científica, levou a sua própria crise.

Embora, na década de 1970, diversos fatores já evidenciassem um movimento para a regressão da ideologia progressista de desenvolvimento, atrelada à exaustão dos recursos naturais e o aumento dos níveis de pobreza (Meadows, Meadows, Randers & Behrens, 1972), parece que suas raízes encontram-se na profunda recessão estadunidense, relacionada a crise energética do petróleo de 1973, de onde partirá a reestruturação e o reajustamento social e político (Harvey, 2014), que exigirá novas posturas e conhecimentos acerca da relação entre natureza e sociedade (Diegues; 1992).

O fracasso do Estado em engajar-se em políticas redistributivas que combatessem o empobrecimento e exclusão de minorias, a racionalidade burocrática despersonalizada, a manifestação da degradação ambiental, a insatisfação dos países do Terceiro Mundo que não alcançavam o prometido desenvolvimento e, na realidade, sofriam com as diversas formas de domínio capitalista, e a recuperação da Europa Ocidental e do Japão, aumentando a

competitividade (Harvey, 2014), foram fatores suficientes para a configuração de um novo cenário político e social, ou o início de uma nova fase da modernidade, descrita como “acumulação flexível”, por David Harvey, marcada pelo período pós-fordista.

Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. [...] a acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (Harvey, 2014, p.140).

Aos efeitos desse processo, estariam relacionadas: a ênfase nos valores e virtudes da instantaneidade e da descartabilidade, exigindo uma forte capacidade para mudanças (adaptações), a mercadificação de imagens e signos (onde se inclui a natureza), numa busca de identidade individual e um aumento da sensibilidade ao que os espaços do mundo contém (Harvey, 2014). Neste sentido, as ordens de mudança da condição emergente da sociedade ocidental poderiam então ser caracterizadas principalmente pela dissolução das barreiras físicas e mentais por meio da internacionalização (econômica, financeira, de estruturas estatais, de modos de lazer e cultura) (Lash & Urry, 1987 como citado em Taschner, 1999); flexibilização dos processos de produção, descentralização do Estado, desregulamentação econômica, retomada das ideias liberais econômicas (Harvey, 2014) e a individualização que convoca os indivíduos a serem responsáveis pelo seu destino levando a uma maior confiança nos sistemas abstratos<sup>14</sup> (Giddens, 1997). O paradoxo residiria, portanto no fato de

Quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital. O resultado tem sido a produção da fragmentação, da insegurança e do desenvolvimento desigual efêmero no interior de uma economia de fluxo de capital de espaço global altamente unificado (Giddens, 1997, p. 267).

Nesta perspectiva, a modernização pode ser entendida como um “processo de mobilização dos componentes sócio-econômicos numa determinada direção, cujo resultado mais imediato pode ser visto pelo aumento da produtividade do trabalho e a ampliação das redes produtivas”, tendo o desenvolvimento como elemento propulsor (Brito & Ribeiro, 2003, p.152). Na realidade o que passa a mudar nessa nova concepção de desenvolvimento é que a ordem do progresso é substituída pelo risco<sup>15</sup> ou insegurança.

---

<sup>14</sup> Os sistemas abstratos são o “conjunto de sistemas peritos e de fichas simbólicas” (Giddens, 1997, p.84) definidos pelo autor como “mecanismos de desençaixe, pois removem as relações sociais das imediações do contexto”. Ex: sistemas tecnológicos (p. 36).

<sup>15</sup> Risco é definido como a probabilidade ou possibilidade de qualquer unidade ou sistema sofrer um dano ou prejuízo (García Acosta, 2005).

A sociedade de risco surgiria como produto das certezas construídas na sociedade industrial (o consenso para o progresso ou a abstração dos efeitos e dos riscos ecológicos) os quais dominaram o pensamento e a ação das pessoas e das instituições. Portanto ela surge na continuidade dos processos de modernização autônoma, que não sente seus próprios efeitos e ameaças. De maneira cumulativa, os efeitos produziram ameaças que questionam e finalmente destroem as bases da sociedade industrial (Beck, 1997, p. 16)

Ulrich Beck, sociólogo alemão, defende a ideia da Sociedade de Risco como resultado do processo industrial em que os efeitos e as ameaças foram sistematicamente produzidos e ignorados ou legitimados como riscos residuais. Como implicações, tem-se uma ciência questionável, passível a autocrítica, confrontada pelos riscos abstratos inestimáveis que atingem, num mundo globalizado, mesmo àqueles que teriam melhores condições de se proteger (Beck, 2011). O autor faz referência principalmente ao incidente de Chernobyl, mas poderíamos estender a atual situação de crise frente à pandemia do Coronavírus (COVID-19).

Porém, o fato é, que independente dos riscos abstratos, os problemas ambientais se concretizaram em limites ao progresso contínuo. O crescimento populacional humano exponencial; a depleção da base dos recursos naturais; os sistemas produtivos que utilizam tecnologias poluentes e de baixa eficácia energética; e os sistema de valores que propiciaram a expansão ilimitada do consumo material (Rohde, 1995), foram fatores que conjugados limitaram o projeto de desenvolvimento progressista. Assim, a problemática ambiental pode ser entendida como parte constitutiva da sociedade capitalista ocidental, onde “[...] a persecução do lucro, como lógica interna econômica, conduz a uma tendência à produção ilimitada” (Foladori, 1999) que extrapola os limites biofísicos da Terra, já que sua intenção não é exatamente satisfazer as necessidades humanas básicas; diferentes de outras sociedades. Dessa forma, o desequilíbrio social e ambiental são problemas que têm a mesma origem: a racionalidade predominantemente econômica, baseada na acumulação de capital (Fernandes & Sampaio, 2008).

Portanto, a problemática ambiental se firma no campo político global não com um olhar específico ao comportamento dos sistemas ecológicos, mas sob a ótica da continuidade do projeto de desenvolvimento social global sob uma ordem econômica acumulativa (Leff, 2000). Ao mesmo tempo, que os temas centrais como biodiversidade, estoques de carbonos, recursos hídricos, áreas naturais protegidas e combate às mudanças climáticas emergem como questões de segurança da ordem social, são estabelecidas a partir da racionalidade econômica da sociedade, revelando a autolimitação do desenvolvimento (Peck & Tickell, 2002).

Por conseguinte, as características fundamentais da modernização que implicam no constructo da problemática ambiental seriam: (1) a produção das incertezas manufaturadas por

meio da racionalização das ações humanas sobre a natureza e (2) a reflexividade, introduzida na base de produção do sistema capitalista, em que as práticas sociais são constantemente examinadas e alteradas, tanto por parte das instituições como por parte dos sujeitos (Giddens, 1995). A dúvida possibilita que tudo - ciência, conhecimento, crítica ou moralidade - seja possível mais de uma vez de maneira diferente ao aprendizado social, o que permite o desenvolvimento antagônico, ou conflitos (Beck, 2001). A percepção do mundo no sistema coordenado pelo ecológico-industrial interliga os opostos, onde “os negócios estão livres para assumir o papel do vilão ou se revestir de herói ou salvador” (Beck, 1997, p. 66).

Considerar a característica reflexiva da sociedade capitalista é propor a autocrítica dos fundamentos políticos e ideológicos que inferem na percepção sobre riscos e ameaças socioambientais e das formas de prevenção - a conservação ambiental -, uma vez que a crise ultrapassa o domínio dos sistemas ecológicos e é expandida por atividades humanas que incidem *sobre* a natureza (Fernandes & Sampaio, 2008). Assim, embora os novos paradigmas científicos e reajustes políticos, econômicos e sociais possam significar métodos mais razoáveis de uso e proteção dos ambientes naturais e seus recursos, propondo soluções para a problemática socioambiental, as suas limitações transparecem nas contradições de aplicação dos seus princípios na prática.

Para entender a “crise ambiental” é necessário considerar a sua natureza social, material e discursiva (Bakker, 2010). Isto é, compreender que decorre de uma construção social e formas de mediação política de um conjunto real de deterioração ambiental, levantando questões sobre os limites - cognitivo e material - de modelos de exploração de recursos naturais, mas também de uma percepção popular sobre ameaças globais, em sua forma discursiva, que permite que os riscos sejam negociados através das “correções ambientais” (Beck, 2011), que por sua vez conduz a novas formas de vulnerabilidades dos sistemas socioecológicos.

### 3.1.2 A mediação política da problemática ambiental: a neoliberalização da natureza e a conservação neoliberal.

A pertinência da discussão e esclarecimentos acerca do neoliberalismo enquanto processo, aplicado na reestruturação da ordem política e econômica de diversos países, deve-se principalmente à sua característica variável, incompleta e dinâmica (Cover, 2011; Peck & Tickell, 2002), que parte de uma ideologia e discurso contrário à intervenção do Estado na economia em defesa do livre mercado, os quais impactam diretamente nas formas de apropriação e valoração da natureza (Castree, 2008b; McCarthy & Prudham, 2004). Baseado numa ideologia que resgata o liberalismo econômico, sob novas configurações do Estado, o

processo estimula a flexibilização das estruturas econômicas, assim como o estabelecimento de uma governança ambiental, ao mesmo tempo que, na prática, reafirma algumas contradições sociais e políticas que inferem na problemática ambiental (Castree, 2008b; Duffy, 2008).

O neoliberalismo estabelece uma intrínseca relação com as mudanças ambientais e a promulgação de políticas ecológicas, devido a três fatores principais (McCarthy & Prudham, 2004):

- Desenhado sobre o liberalismo clássico, o neoliberalismo nas suas variadas formas e contradições, gera fortes consequências ambientais e mudanças sociais em relação a natureza;
- O neoliberalismo e o ambientalismo moderno emergiram juntos como os mais sérios fundamentos políticos e ideológicos da regulação social pós-fordista;
- A causa ambiental também representa a mais poderosa fonte de oposição política ao neoliberalismo.

Neste sentido, considerando a sua natureza variável em termos de definições, formato institucional e implicações (Andrade, 2019; Castree, 2008b; Harvey, 2008; McCarthy & Prudham, 2004), a compreensão do neoliberalismo enquanto processo torna-se pertinente, uma vez que a neoliberalização pode ser entendida como um conjunto de ideias e medidas fundamentadas pelos princípios centrais de um mercado autorregulado, que permite a comoditização de tudo (McCarthy & Prudham, 2004), ao mesmo tempo que possibilita novas formas de governar (Foucault, 2008).

Considerando a polissemia do termo neoliberalismo e as diversas formas que se expressa através dos projetos políticos, apresentar-se-á uma sucinta discussão ao redor do tema a fim de buscar suas características ideológicas que inferem no processo de comoditização e comercialização dos fenômenos não humanos, no caso a natureza e seus atributos, para assim poder esclarecer como a “neoliberalização da natureza” (Castree, 2008a; 2008b), e a “conservação neoliberal” (Brockington & Duffy, 2010; Igoe & Brockington, 2007), encaminham novos desafios à problemática ambiental, assim como inserem novas oportunidades para o mercado, como o turístico. Para tanto, a neoliberalização será assumida como um processo político capitalista que conduz uma forma de governar (governança) sobre as regras do mercado, com implicações críticas na forma de regular o uso e acesso à natureza.

### 3.1.2.1 Neoliberalismo: princípios, definições e implicações.

O neoliberalismo surge da construção de um discurso em escala internacional, como base de projetos políticos e econômicos de correções de problemas associados ao processo regulatório do modelo Fordista/Keynesiano, que a partir da crise financeira de 1973, encontram forte apoio para sua consolidação decorrente das incapacidades dos Estados no provimento do bem estar social, sugerindo que os mesmos deveriam resguardar seus esforços para a manutenção de um ambiente propício ao desenvolvimento dos livres mercados<sup>16</sup> (Mosedale, 2016).

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio (Harvey, 2008, p. 12).

Neste sentido, os princípios neoliberais foram construídos sob às ideias da garantia à propriedade privada e do livre mercado como condições essenciais para as liberdades individuais. Seria mediante às iniciativas empreendedoras privadas que aumentariam os níveis de produtividade, por meio da competitividade e inovação, e, conseqüentemente, a elevação dos padrões de vida, abarcada pela ideia do “efeito multiplicador”. A segurança de tal processo se desenvolveria por meio de arranjos institucionais subsidiados legalmente por meio de obrigações contratuais livremente negociadas entre indivíduos juridicamente configurados no âmbito do mercado (Harvey, 2008).

A defesa desses ideais levou, na prática, às reformas das políticas econômicas que não somente causaram um intenso processo de privatizações, desregulações e a retirada do Estado de muitas áreas do bem-estar social, como permitiram, por meio da modalidade do discurso, à incorporação desses princípios na vida cotidiana das pessoas e a forma de compreenderem o mundo (Harvey, 2008), inclusive na sua relação com a natureza (McCarthy & Prudham, 2004). Os elementos generalistas de conformação de políticas neoliberais podem ser compreendidos conforme Tabela 10.

---

<sup>16</sup> O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista, tendo como principal idealizador Friedrich Hayek, quem organizou um grupo seletivo que compartilhavam a sua orientação ideológica consolidando-se na Sociedade de Mont Pèlerin. Após um período de instabilidades econômicas, finalmente é posto em prática, primeiramente no Chile, sob a ditadura de Pinochet, por meio de um programa rigoroso de desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos. Posteriormente, de maneira diferenciada em termos de programa, são implementadas políticas neoliberais na Inglaterra, em 1979 sob o governo Thatcher, nos Estados Unidos em 1980, com Reagan à presidência, em 1982, na Alemanha, com Kohl em 1983, na Dinamarca, com Schluter e sucessivamente em quase todos os países do norte da Europa ocidental (Harvey, 2008).

**Tabela 10:** Elementos generalistas das políticas econômicas neoliberais.

<b>Elementos generalistas</b>	<b>Aplicação/Método</b>
Privatização	Cessão de direitos claros de propriedade privada a fenômenos sociais ou ambientais que antes eram de propriedade estatal, sem dono ou de propriedade comunitária
Livre comércio/ mercadificação	Atribuição de preços a fenômenos anteriormente protegidos das trocas de mercado ou por várias razões sem preço. Permite a definição do valor (preço) pelo mercado que pode ser global.
Financeirização	Expansão do fluxo de capital e ampliação do mercado financeiro, com natureza especulativa
Desregulação	Recuo da interferência do estado nas diversas áreas sociais e ambientais, onde os atores sociais passam a ser autogovernáveis
Reregulação	Implantação de políticas para facilitar a privatização e mercantilização
Intermediação nos serviços públicos	Provimento de serviços públicos remanescentes por intermédio da iniciativa privada, entendida como mais eficiente e competitiva
Construção de redes de apoio	Encorajamento da organização de grupos da sociedade civil para o provimento de serviços que os estados intervencionistas prestaram ou poderiam potencialmente fornecer.
Indivíduos e comunidades “livres”, “autossuficientes” e autogovernáveis.	Criação de uma ética humana, sob regras jurídicas, onde as comunidades sejam menos dependentes do Estado, promulgando em uma “autonomização” “responsabilização” por parte de todos os atores: produtores, consumidores, cidadãos, famílias, comunidades, instituições e unidades de governança.

Fonte: Harvey (2008) e Castree (2010).

Segundo Castree (2008b), em termos ideais, o neoliberalismo é simultaneamente um projeto social, ambiental e global. Socialmente, envolve uma (re) negociação das fronteiras entre o mercado, o Estado e a sociedade civil, possibilitando que as diversas esferas da vida sejam governadas por uma lógica econômica. Ambientalmente, permite novas oportunidades de acesso e uso dos elementos não-humanos (biofísicos) aos diferentes atores sociais, por meio da privatização e mercadificação, possibilitando ao Estado e aos grupos da sociedade civil regular nos momentos de desequilíbrios. Finalmente, em termos geográficos, é implícito nas características do neoliberalismo listadas acima, que o projeto deveria ser tão espacialmente expansivo quanto social e ambientalmente exorbitante. Em princípio, as ideias neoliberais poderiam ser implementadas em todo o mundo. De uma maneira geral, ele prevê o mercado como o melhor mecanismo para alocar produtos e serviços para atender as necessidades dos atores globalmente.

Para além da ideologia, o que o processo de expansão do neoliberalismo comprova é que, de fato, ele não é um projeto hegemônico em suas formas e conquistas (McCarthy & Prudham, 2004) e, portanto, a sua (in) definição relaciona-se às oscilações em torno das expectativas frustradas, principalmente, no que se refere ao seu objetivo fundamental: o governo de mercado sem atritos (Andrade, 2019). Examinando as diferentes visões sociológicas atuais sobre o tema, segundo Andrade (2019), a essência do neoliberalismo é tratada de maneira

distinta, podendo identificar duas proposições principais: a visão foucaultiana e a visão marxista.

A visão marxista aponta o neoliberalismo como estratégia política que visa reforçar uma hegemonia de classe e expandi-la globalmente, marcando o novo estágio do capitalismo, legitimada por meio de teoria político-econômica que afirma o livre mercado como garantidor da liberdade individual de empreender e que confere ao Estado o papel mínimo de preservar a ordem institucional necessária. A desigualdade seria um meio de estimular o risco dos empreendedores e a inovação, elementos centrais da competitividade e do crescimento econômico (Harvey, 2008).

Podemos, portanto, interpretar a neoliberalização seja como um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas. Defenderei a ideia de que o segundo desses objetivos na prática predominou (Harvey, 2008, p.27).

Foi com base na análise da evolução histórica e implicações da neoliberalização, que Harvey chega a esta definição. De acordo com seu estudo (Harvey, 2008), os principais métodos utilizados pelo processo de neoliberalização, nos diferentes contextos, geraram contradições suficientes para tornar as práticas irreconhecíveis diante da doutrina neoliberal. A mercadificação e a privatização, possibilitaram a acumulação do capital para campos anteriormente considerados fora do alcance da lucratividade, como os bens comuns globais ambientais e culturais, transferindo os ativos do domínio público e popular aos domínios privados; a financeirização, marcada pelo estilo especulativo garantiu operações fraudulentas e endividamento dos próprios Estados; a administração e manipulação de crises, que em sua forma orquestrada redistribuíram a riqueza dos países pobres aos ricos (e.g. México aos Estados Unidos); e as redistribuições via Estado, o qual, enquanto o principal agente das políticas redistributivas, passa a promover esquemas de privatização e a realizar cortes de gastos públicos (Andrade, 2019; Harvey, 2008).

Ademais outras deformidades da aplicação da teoria na prática ainda podem ser evidenciadas em outros dois campos: a formação de monopólios e oligopólios no mercado competitivo, conferindo um enorme poder econômico a poucos indivíduos que passam a influenciar os processos políticos; e o fracasso associado às externalidades sociais e ambientais negativas, quando os indivíduos e empresas evitam pagar todos os custos que lhes cabem tirando do mercado seus passivos. O exemplo clássico é o da poluição, no qual os agentes não tratam os resíduos a fim de evitarem maiores custos (Harvey, 2008). Este processo, portanto, envolve a adoção de políticas que reduzem a participação do Estado, no campo social e

ambiental, a fim de promover a expansão das forças de mercado (*e.g.* concorrência e comoditização) para todas as dimensões da sociedade, que culminaram numa mudança geral das políticas sociais keynesianas (Brenner & Theodore, 2002).

Portanto, é considerando a conformação de novas “soberanias” econômicas e ambientais associadas à descentralização e fragmentação do poder (Brockington & Duffy, 2010), que o neoliberalismo pode ser compreendido com um projeto político antidemocrático, cabendo aos posicionamentos críticos uma busca centrada na recuperação das exigências de governança democrática e de justiça e igualdade econômicas, políticas e culturais (Harvey, 2008).

Já, a visão Foucaultiana entende o liberalismo como um princípio e método de racionalização do exercício do governo à regra interna da economia (Foucault, 2008). Assim, no neoliberalismo o governo é entendido como uma arte de governar, ou seja, como uma ação de dirigir a conduta dos homens em quadros e com instrumentos estatais, não sendo um fim em si mesmo. Neste sentido, a ênfase recai na racionalidade política que busca reconfigurar normativamente práticas e instituições, onde a norma da vida é regida pela lógica do mercado, caracterizada pelas dimensões da concorrência e da forma da empresa privada. A racionalidade mercadológica neoliberal não trataria, portanto de mercadorizar tudo, mas difundir o modelo de mercado para além dele próprio, reformando o Estado, as políticas públicas, as instituições, a gestão e as subjetividades (Andrade, 2019). Esta intervenção, não ocorreria dentro dos “mecanismos”, mas das “condições”, ou seja, segundo as “regras do jogo” (Foucault, 2008 citado por Fletcher, 2010).

Neste sentido, o neoliberalismo não seria necessariamente um projeto de classe, mas uma forma particular de governança<sup>17</sup> pela qual os indivíduos e grupos são ativamente disciplinados através do estabelecimento estruturas de incentivo que promovem uma forma de ação desejada (Fletcher, 2010), no caso direcionados ao mercado. A atenção não é necessariamente voltada para a desregulamentação e funcionamento das estruturas de mercado, mas como reregulação e melhoria do intervencionismo orientado para a criação de estruturas que permitam os indivíduos a atuarem nos mercados, favorecendo objetivos propícios ao crescimento econômico (Cover, 2011).

---

<sup>17</sup> Cabe ressaltar que a governança se difere de governo, uma vez que representa “o modo como os governos, organizações e atores sociais interagem através de estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercitadas, as decisões são tomadas e como os cidadãos e demais atores têm voz” (Graham, Amos & Plumptre, 2003, p. 2). Assim, a governança representaria um processo pelo qual a sociedade e as organizações realizam suas decisões, que determina quem fará parte deste processo, as responsabilidades e o compartilhamento dos resultados, por meio de acordos, ações, convenções ou políticas.

Desse processo, o Estado assume o papel de estabelecer parâmetros ao mercado, monitorar seus resultados e ajustá-los na intenção de atingir os resultados ótimos, por meio das regulamentações e organização das ações (sistema legal, tecnologia, educação) (Fletcher, 2010). Sendo assim, segundo Foucault (2008), o neoliberalismo não poderia ser identificado por políticas *laissez-faire*, mas sim a uma nova forma de vigilância, de atividade e meio de intervenção.

Entretanto, os aspectos que não podem ser ignorados, quanto ao neoliberalismo, é que: o mercado é uma realidade construída que requer a intervenção ativa do Estado e a introdução de um sistema de direito específico; a construção do mercado é, portanto institucional, onde a norma geral das práticas econômicas é a concorrência; assim o próprio Estado é submetido à essa norma sob as regras do direito privado e, assim, ao mesmo tempo que constrói o mercado é influenciado sobre suas normas. Neste sentido, não se trata de um Estado mínimo, mas de um Estado empreendedor, que pode se expandir e mesmo se tornar mais dispendioso. Ademais o neoliberalismo coloca a democracia em risco, uma vez que o Estado neoliberal em sua característica empreendedora, estabelece como seu critério considerações de rentabilidade, alimentando a racionalidade econômica (Andrade, 2019).

Considerando o foco de análise sobre as concessões turísticas em parques nacionais como um arranjo institucional que visa potencializar os benefícios do uso turístico em áreas naturais protegidas, por meio de parcerias com o setor privado, sob instrumentos regulatórios para fins de conservação, esta tese se aproxima da visão de Foucault (2008) e Fletcher (2010), uma vez que entende este mecanismo como um modo de disciplinar e gerir o uso público das ANPs, mais do que compor um estratégia exclusiva para a acumulação de capital. Seria entender, como elas fazem parte de um processo de neoliberalização sempre sujeito a contradições, resistências e outros fatores contextuais que o moldam o neoliberalismo de maneiras diferentes (Cover, 2011). Como afirma Fletcher “*the use of ecotourism as a conservation tool may combine disciplinary and neoliberal environmentalities, involving not only the promotion of economic incentives but also the use of various disciplinary techniques intended to condition local participants to an ‘ecotourism discourse’*” (Fletcher, 2010, p.177).

### 3.1.2.2 Neoliberalização da Natureza e a conservação neoliberal

Pode-se compreender a neoliberalização da natureza como o processo no qual o fenômeno não-humano é crescentemente sujeito do planejamento e desenvolvimento dos sistemas de mercado (Castree, 2008a). De uma maneira geral, ela se consolida por meio da

privatização, onde os recursos naturais são abertos às empresas e indivíduos; da governança, com a institucionalização de uma política comprometida a negociações da sociedade capitalista; da captura, que permitem a captação de recursos comuns e da valoração, processo pelo qual os elementos humanos e não-humanos, inclusive os ecossistemas, são reduzidos em commodities por meio da precificação (Heynen & Robbins, 2005).

Neste sentido, se desenvolve a partir de uma racionalidade econômica da natureza, interpretada como “fonte” de “recursos”, sob uma ideologia do livre mercado como um meio capaz de corrigir as distorções provocadas pela ineficiência do Estado e dos processos produtivos utilizados até década de 1970 (Bakker, 2010). As principais correções se manifestam a partir de (Castree, 2008b):

- 1- Um conjunto de ideias e práticas que visam a conservação dos recursos e dos ecossistemas permitindo que possam ser privatizados e mercadificados. Em associação, os organismos estatais e não governamentais firmam estratégias e acordos para melhorar a eficácia da proteção da natureza, reduzindo a responsabilidade estatal direta no provimento de produtos e serviços ambientais e manejo dos recursos naturais. Ex: compensações ambientais pagamento por serviço ecossistêmico, concessões.
- 2- Privatizações explícitas que não se referem especificamente à conservação ambiental, mas permite ao Estado o recolhimento de taxas por meio de quadros regulatórios referentes à exploração direta dos recursos naturais por agentes privados. Ex: exploração de minérios;
- 3- Ampliação do direito de uso dos recursos naturais para a promoção de condições de produção. Ex: Liberação do uso de transgênicos ou agrotóxicos para aumento de produção.
- 4- Delegação do poder financeiro e legal ao Estado, que deve assegurar o uso dos recursos de maneira apropriada, já que ele não possui responsabilidade sobre as relações entre economia capitalista, sociedade civil e ambiente natural.

O projeto ambiental neoliberal se firma, portanto, fundamentado sob os seguintes argumentos (Castree, 2010):

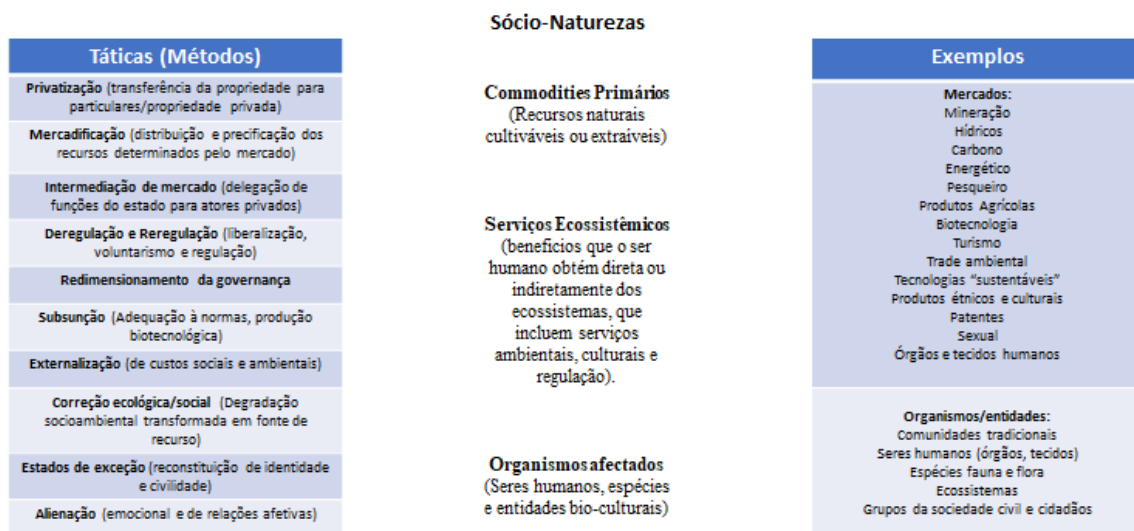
- O livre acesso aos recursos pode ser protegido pela garantia ao direito à propriedade privada e pela precificação da natureza e de seus elementos;

- A identificação de novos produtos e bens biofísicos e sua valoração econômica cria oportunidades para novos empreendimentos de conservação, proteção ou remediação ou para o uso produtivo e mais eficiente;
- A não valoração dos bens ambientais, ou a falta de subsídios estatais, pode representar tanto perdas de renda às populações quanto a subvalorização destes ativos no mercado;
- O setor privado é capaz de gerenciar os recursos naturais e os serviços ecossistêmicos de forma a agregar valor aos produtos e bens para atender os consumidores, cidadãos e estados, de forma eficiente.
- A concorrência e a precificação no gerenciamento da natureza aprimoram os padrões de manejo e resultados ambientais,
- A instituição de princípios mercadológicos nos organismos governamentais melhora sua eficiência na distribuição de amenidades e serviços ambientais,
- A subtração de algumas responsabilidades estatais no provimento de serviços e produtos ambientais para a sociedade civil empodera estes atores sociais, bem como permite arranjos mais orientados, criativos e menos burocráticos como recurso para a governança, e
- A responsabilização dos consumidores, cidadãos, empresas e outras unidades de jurisdição por seus impactos ambientais respeita os direitos individuais.

Dessa forma, para os defensores do projeto neoliberalizante da natureza os mercados seriam capazes de resolver todas as normas penosas e questões de valor na medida em que permitem, democraticamente, que as preferências de valor dos povos sejam expressas e comensuradas através de transações monetárias (Castree, 2008a). Mesmo com algumas posições contrárias o projeto é absorvido considerando as tendências de crescimento proeminente das organizações não-governamentais (ONG) internacionais, subsidiadas por corporações transnacionais de investimento (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional); da promoção de atividades econômicas (e.g. Ecoturismo, bioprospecção) para comoditização dos recursos naturais e busca por novas oportunidades; da devolução do controle sobre os recursos às ONGs e comunidades locais; e do declínio da política centralizadora no poder do Estado (Fletcher, 2010).

As estratégias de neoliberalização da natureza consolidam-se, portanto, a partir de diferentes táticas (métodos) que, hoje, envolvem um conjunto de “socio-naturezas”,

categorizadas em: commodities primários, serviços ecossistêmicos e organismos afetivos ou afetados (Bakker, 2010), conforme ilustrado na Figura 4. Ressalta-se que nem todas as estratégias podem aplicadas em todos os casos.



**Figura 4:** Tipologia descritiva do processo de neoliberalização da “socio-natureza”.  
Fonte: Adaptação de Bakker (2010).

Como consequência, as principais mudanças ambientais decorrentes dos projetos neoliberais consolidam-se na crescente comoditização de novos tipos de “socio-naturezas”<sup>18</sup>, na conversão de externalidades ambientais em lucro, em estratégias como compensações ambientais e Pagamentos por Serviços Ecossistêmicos (PSE), na maior participação de organizações financeiras internacionais e na coordenação de uma governança ambiental (global-local) que visa compatibilizar a defesa do meio ambiente ao crescimento econômico, à economia de mercado e à uma ordem internacional liberal (Bakker, 2010).

Dessa forma, a conservação ambiental no contexto neoliberal é estabelecida em termos de oportunidades de uso e consumo dos bens naturais e investimentos (Igoe & Brockington, 2007), a ser concretizada a partir de cinco pilares:

- Valoração econômica dos recursos, bens e serviços ambientais: uma vez calculados os custos (gastos ou efeitos negativos de seu uso) e benefícios

<sup>18</sup> Bakker (2010) denomina de socio-natureza os elementos que integram tanto a natureza em sua forma inata, denominado recursos naturais (terra, água, árvores, minérios, alimentos primários, etc.) transformados em commodities primários, como aqueles que associados às atividades humanas (e.g. organismos geneticamente modificados, “serviços” ecossistêmicos, etc.). Os recursos naturais seriam os elementos não-humanos.

(receitas ou efeitos positivos de seu uso) da natureza e seus ecossistemas, seria possível incorporá-los no preço final das mercadorias, medida que inibiria os processos degradantes e incentivaria os processos sustentáveis (Hacon, 2013). A valoração econômica conduz a conversão das externalidades ambientais em lucro (evita perdas e custos no processo de produção e consumo).

- Pagamento por serviços ecossistêmicos: baseia-se na premissa que o ambiente natural pode ser melhor protegido avaliando e gerenciando os "serviços da natureza" como negociáveis pelo mercado, uma vez que este é capaz de alocar recursos ambientais de maneira mais eficiente que o Estado. Assim, a partir de acordos possibilita beneficiar economicamente aqueles que contribuem para manter ou ampliar os serviços prestados pelos ecossistemas (Hacon, 2013; McAfee & Shapiro, 2010),
- Reregulação: consiste nas novas formas de construção de instituições e intervenção governamental para a comoditização de bens intangíveis, através de meios disciplinares (Igoe & Brockington, 2007). Assim, o Estado se torna mais um "gerente de mercado" e menos um "provedor" para os cidadãos ou para "interesses especiais", tornando a forma de governar mais dispersa em sua forma extra estatal de governança (Castree, 2008b; Castree, 2010; Peck & Tickell, 2002). Desse mecanismo, as políticas ambientais, como a criação de ANPs, oferece ao Estado a chance de delimitar os recursos a serem protegidos, a partir da definição de normas para uso e acesso, identificando representantes (intermediários) para a salvaguarda e controle desses recursos (Cover, 2011).
- Financeirização da natureza: configura-se nos novos investimentos financeiros em conservação ambiental e na governança, para a oferta de produtos e serviços baseado em índices ambientais, também referidos à crise. Assim, os bancos convencionais passam a incorporar ativos ambientais como garantias para empréstimos enquanto as instituições financeiras internacionais promovem a participação do setor privado como parceiros para a sustentação do capital natural e monetarização de serviços ecossistêmicos em países (Sullivan, 2013).
- Empoderamento e hibridização da governança ambiental: compreende o engajamento da sociedade civil no planejamento e gestão dos bens comuns e públicos para além do Estado e suas organizações e para além da escala local, a partir de um processo de descentralização da governança e configuração de

novos processos regulatórios. Ocorre através da reconstituição dos domínios público e privado, empreendidos localmente pelo Estado em sua forma gerencial e disciplinar e, globalmente, pelo envolvimento de diversas instituições privadas, públicas, não governamentais e financeiras (Büscher & Dressler, 2012).

A ideia principal é que as compensações e os mercados de serviços ecossistêmicos possam gerar lucros e transferir receitas para países e comunidades pobres em dinheiro, podendo simultaneamente alcançar ganhos globais de conservação, promover crescimento econômico e aliviar a pobreza no mundo Sul: uma solução tripla para a natureza, investidores privados, e os pobres (McAfee & Shapiro, 2010). Portanto, a conservação neoliberal compreende a articulação de mecanismos da comoditização dos recursos naturais como forma de garantir a sua conservação socioambiental, baseada num discurso com soluções benéficas a todos – “*win-win solutions*”- que utiliza o território como ferramenta para a reregulação das relações entre mercado, sociedade civil e natureza (Brockington & Duffy, 2010; Ojeda, 2012).

Entretanto este projeto, construído sobre uma retórica extremamente positiva, é passível a inúmeras críticas, uma vez que a aplicação prática de seus mecanismos apresenta uma série de contradições e lacunas. Primeiramente destacam-se as inconsistências das privatizações e mercadificações para a conservação ambiental. O acelerado processo de privatizações e mercadificação da natureza, sob uma lógica contratual de curto prazo, além de dificultar acordos globais para a preservação do meio ambiente, também leva a um processo intensivo de degradação ambiental, principalmente em países pobres sob a pressão para aumentar as exportações e permitir a posse e concessões a estrangeiros (Harvey, 2008). A fase inicial da privatização dos recursos naturais na América Latina (Laarman, 1996), principalmente na década de 1980, e a redução da responsabilidade das instituições públicas na conservação do patrimônio ambiental representaram uma perda sem precedentes do patrimônio florestal latino-americano, atingindo a marca de perda de 7.4 hectares por ano. “*Increased deforestation and forest degradation are main indicators that the economic recovery and liberalization are not helping biodiversity*” (Dourojeanni, 1997, p. 48).

Ademais, na medida que os recursos naturais se tornam mais escassos o seu valor de mercado tende ao crescimento favorecendo, prioritariamente, as elites econômicas mundiais e nacionais capazes de captá-los, que por sua vez passam a cada vez mais controlar a produção, o manejo, a comercialização e o consumo desses bens e serviços (Penna-Firme, 2018). Neste

sentido, o mercado descrito ideologicamente como forma de promover a competição e a inovação, torna-se um veículo para a formação de monopólios e oligopólios (Harvey, 2008), restringindo progressivamente o acesso aos bens comuns.

Outro aspecto importante se refere à financeirização da conservação. Para que o financiamento ocorra é necessário que a natureza seja capitalizada, ou seja, que produtos e mercadorias referentes a este domínio sejam criados para permitir novos investimentos, comércio e especulação, que por sua vez possibilitam a oportunidade de acumulação e a negação de outras racionalidades não capitalistas. Um exemplo emblemático desse processo corresponde ao mercado de carbono, já anunciado como o maior mercado de *commodity* para 2030 (Sullivan, 2011). Criado sob os preceitos da conservação neoliberal, associado aos avanços do Protocolo de Kyoto<sup>19</sup> e a REDD, ele tem aquecido o mercado financeiro global, centrado nas negociações lucrativas das compensações. Para Sullivan (2013), esse comércio permite conceitualmente a produção de carbono como uma coisa (e.g. emissões industriais) em um local, a ser "compensado" por seu armazenamento em outra coisa qualitativamente diferente (e.g. florestas tropicais, biomassa) em outro local e, através dessa inovação, permite-se conflitos não intuitivos e implicações profundas para as socioecologias locais. Hacon (2013) descreve como o processo de negociação do carbono com populações indígenas brasileiras apresenta uma série de contradições: primeiramente porque os compradores são os próprios poluidores, segundo porque os contratos não permitem aos indígenas o desenvolvimento de suas práticas tradicionais e, por fim, introduzem cada vez mais estas populações na lógica do mercado.

Neste sentido, a instituição de uma racionalidade mercadológica de conservação neoliberal é capaz, também, de alterar valores e significados locais atribuídos aos recursos de maneira que impactam, tanto nas formas de uso e acesso aos recursos naturais, como na dinâmica social e cultural dentro das comunidades (Fletcher, 2010). Uma vez promovido o discurso da conservação ambiental para as comunidades tradicionais coibindo suas práticas de subsistência (e.g. caça, pesca, extrativismo, agricultura familiar), somente lhes resta a aderência às novas formas de apropriação da natureza. O grande problema reside quando, como resultado,

---

<sup>19</sup>O Protocolo de Kyoto constitui um tratado que define metas para a redução de emissões de gases do efeito estufa, mas que apresenta conflitos em sua definição e aceitação. A questão central é que países em desenvolvimento, como o Brasil e Índia, argumentam que não poderiam se comprometer com as mesmas metas dos países desenvolvidos, como Estados Unidos e Japão, uma vez que historicamente haviam emitido quantidades muito menores. Deste processo, em 2013, as Nações Unidas promovem o REDD+, um programa de incentivo a redução das emissões e aumento de estoques de carbono florestal aos países em desenvolvimento, podendo ser elegíveis a receber "pagamentos por resultados" (Hacon, 2013).

a perda de meios locais de (re)produção, através da incorporação, reforça a marginalização (Büscher & Dressler, 2012).

Um exemplo icônico refere-se à apropriação das ANPs pelo turismo. Diversos casos de políticas de fomento do turismo em parques nacionais com o engajamento de comunidades locais, promovidas com o apoio de ONGs e grandes instituições financeiras, apontam que, mais do que valorizar outras culturas e modos de uso dos recursos naturais, elas na verdade vem contribuindo para modificar as estruturas sociais (relações com trabalho, tempo, família) e econômica dessas comunidades, engajando-as cada vez mais à lógica do mercado (Levine, 2002; Igoe & Brockington, 2007; Duffy, 2008; Brockington & Duffy, 2010; Kervran & Gros, 2010; Cover, 2011; Büscher & Dressler, 2012). E para além disso, ao invés de realmente devolverem o controle aos membros das comunidades, elas, na verdade, vêm permitindo que corporações e agências internacionais aumentem sua influência sobre o uso de recursos utilizando-se das estruturas descentralizadas de governança (Levine 2002).

Büscher e Dressler (2012)<sup>20</sup> concluem a partir da análise de casos distintos de projetos de conservação da biodiversidade, na África do Sul e nas Filipinas que, em ambos processos, as comunidades locais vem sendo pressionadas por atores sociais externos, incluindo ONGs, financiadores e agentes privados, a comoditizar seus recursos a fim de não serem excluídas ou para participarem mais ativamente da dinâmica social e política do mercado. Assim, ao invés da governança descentralizada enfatizar as construções locais da natureza pelas comunidades locais, conduzindo à “devolução” do controle sobre os recursos a elas, na verdade, ela vem exigindo cada vez mais atores fortes para pressionar e 'garantir' a eficácia da autorregulação para a conservação capitalista. Assim, paradoxalmente, a conservação neoliberal comunitária representa menos do que novos espaços para a conservação deveria significar (Büscher & Dressler, 2012).

Sendo assim, a conservação ambiental, inserida num contexto de neoliberalização da natureza, deve ser reconhecida como parte de um modo disciplinar de regulamentação e de um regime emergente de acumulação que redefine e co-constitui as socio-naturezas (Bakker, 2010). Portanto, por mais que existam ações e organizações realmente engajadas na conservação ambiental ela não representa a panaceia para as atuais necessidades globais referente a problemática ambiental (McCauley, 2006 citado por Fletcher, 2010).

---

<sup>20</sup> Os autores analisam duas realidades distintas de conservação baseadas em preceitos neoliberais. Na África do Sul, sob um políticas “de cima para baixo” e nas Filipinas, através de políticas “de baixo para cima”.

### 3.1.3 A mediação ideológica e discursiva da problemática ambiental: o paradigma da sustentabilidade.

Considerando que um paradigma consiste no conjunto de conceitos teóricos e valores compartilhados por membros de uma comunidade (Kuhn, 1992), entende-se pelo paradigma da sustentabilidade como os princípios, valores e práticas que regem a maneira de repensar a produção e o processo econômico de desenvolvimento associados a busca pela integridade dos sistemas socioecológicos e econômicos, que se consolida com a globalização (Leff, 2000; Mowforth & Munt, 2003). Assim, ele surge como fruto dos novos paradigmas científicos para a interpretação da relação entre sociedade e natureza (Rohde, 1995), assim como de movimentos ambientalistas e políticos, propulsionados pelos mais diversos grupos de interesse - ONGs, Organizações Transnacionais, Supranacionais, etc.- (Mowforth & Munt, 2003), com o objetivo de redefinir a forma de pensar e agir sobre o meio ambiente (Brumatti, 2014; Weaver & Lawton, 1999).

Através de modelos e projetos complexos, o Clube de Roma anunciava o esgotamento próximo das principais reservas de minérios, uma explosão demográfica nas décadas seguintes, e também um aumento exponencial da poluição e degradação dos ecossistemas naturais que implicaria a diminuição da qualidade de vida principalmente entre os países industrializados. [...] também alertava para o falso otimismo baseado na crença que a tecnologia moderna poderia resolver tudo. O modelo introduz variáveis importantes como o respeito a capacidade de carga da biosfera e a necessidade de um sistema mundial sustentável (Diegues, 1992, p. 24).

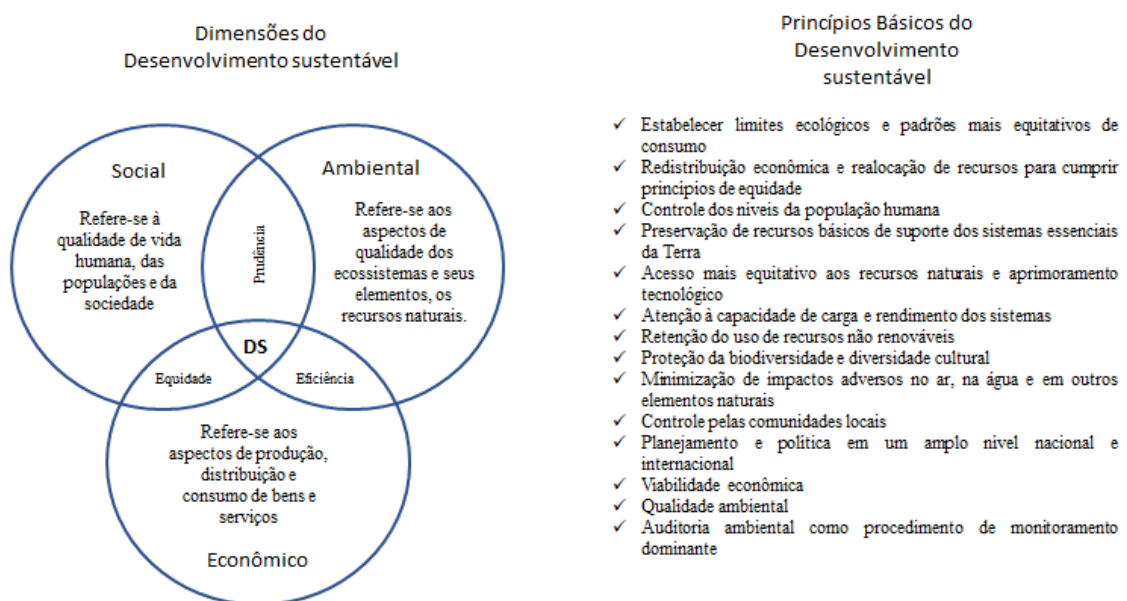
Embora o paradigma da sustentabilidade tenha partido de constatações científicas sobre “a existência de condições ecológicas necessárias para dar suporte à vida humana em um nível específico de bem estar das gerações atuais e futuras” (Lélé, 1991, p. 609), ou seja, do reconhecimento dos limites ecológicos para o projeto de desenvolvimento progressista da sociedade ocidental capitalista, ele se expandirá através da concepção do desenvolvimento sustentável.

Não era apenas a escassez de matérias-primas que comprometia o progresso, mas também uma grave conjuntura de instabilidades econômica, social e da política mundial (Almeida, 2016). O intenso crescimento populacional, as más condições distributivas de recursos naturais e de acesso à informação e tecnologia, o aumento da pobreza e polarização do desenvolvimento entre e dentro dos países; a incapacidade da ciência instrumental em resolver problemas de ordem social e natural, despertavam o mundo para os riscos globais.

Assim, o desenvolvimento sustentável (DS) emerge como um meio para reavaliar os limites ecológicos e sociais das sociedades de afluência, buscando soluções à crise ambiental (riscos e ameaças) a partir da consideração das dimensões social e econômica, baseado nos seguintes questionamentos (Hunter, 1997):

- O poder do crescimento econômico para a promoção do bem-estar humano
- O impacto e a importância do crescimento da população humana
- A existência efetiva de limites ambientais ao crescimento econômico
- A substitubilidade dos recursos naturais (capital) pelo capital produzido pelo homem criado através do crescimento econômico e da inovação técnica
- As diferentes interpretações críticas dos vários componentes da base dos recursos naturais e, portanto, o potencial de substituição
- A capacidade das tecnologias (incluindo métodos de gerenciamento, avaliação de impacto ambiental e auditoria ambiental) para dissociar o crescimento econômico e efeitos colaterais ambientais indesejados
- O significado do valor atribuído ao mundo natural e os direitos dos seres não-humanos
- O grau em que a perspectiva sistêmica (baseada no fundamento dos ecossistemas) deve ser adotada e a importância de manter a integridade funcional dos ecossistemas

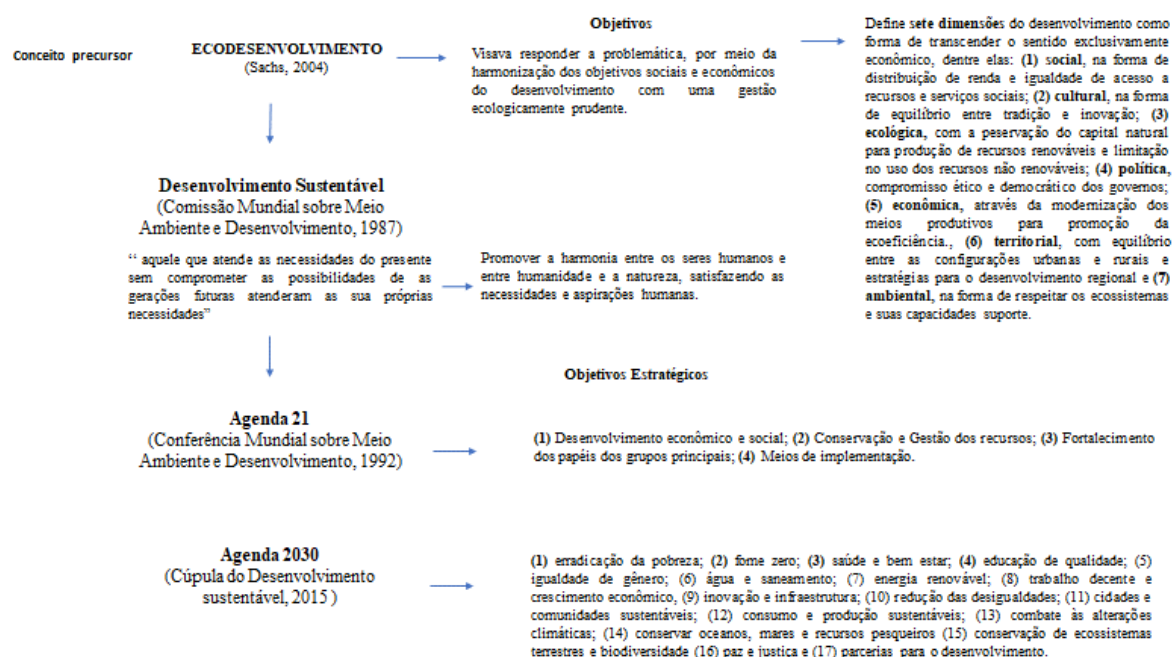
Dessas proposições, o desenvolvimento sustentável passa a ser definido como “aquele que atende as necessidades do presente, sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (Brundtland, 1987) e, portanto, é concebido globalmente através da politização do ambientalismo (Brumatti, 2014), como o meio para promover o crescimento econômico, a manutenção dos processos ecológicos e a equidade social (Romeiro, 2012). Seus princípios e dimensões são definidos conforme apresenta-se na Figura 5.



**Figura 5:** As dimensões e princípios básicos do desenvolvimento sustentável.

Fonte: Elaboração própria e adaptação de Weaver e Lawton (1999).

Embora o conceito tenha sido definido no documento *Nosso Futuro Comum* (Brundtland, 1987), ele é projetado sobre as realidades locais e globais a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92, com a articulação de diferentes representações mundiais da sociedade civil, dos Estados e do mercado, os quais definem os seus objetivos estratégicos, como descrito na Figura 6.



**Figura 6:** A evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e de suas dimensões estratégicas.

Fonte: Elaboração própria baseado em Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento-*Nosso Futuro Comum* (1987); Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Agenda 21 (1992); Sachs (2004); Cúpula do Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030 (2015).

A evolução do conceito e dos objetivos propõe, portanto, a ampliação da abordagem sistêmica e pragmática de compatibilização do crescimento econômico à manutenção dos processos ecológicos (Leff, 2000), para um projeto mais abrangente de comprometimento com as necessidades das camadas mais pobres das populações e a reconhecimento das limitações da tecnologia e da organização social impostas sobre o meio ambiente, introduzindo uma questão ética e política num projeto de mudança social, que exige transformações do projeto econômico (Diegues, 1992). Neste sentido, a dimensão ética do desenvolvimento, ou normativa, atinge a dimensão política, no sentido de atentar as classes mais pobres e reduzir problemas distributivos.

O fato é que o discurso da sustentabilidade amplamente divulgado acata ao crescimento sustentado sem considerar a capacidade de o sistema econômico internalizar as condições ecológicas e sociais de equilíbrio, equidade, justiça e democracia (Leff, 2000), acreditando que o DS seria possível através de “um conjunto de políticas capazes de, simultaneamente, garantir o aumento da renda nacional, o acesso a direitos sociais básicos (segurança econômica, acesso a saúde e educação) e a redução do impacto do aumento da produção e do consumo sobre o meio ambiente” (Romeiro, 2012, p.70). Como consequência, a sustentabilidade ecológica se torna uma condição de reprodução ampliada do processo econômico (Leff, 2000), facilitando expansão dos mercados e tecnologias verdes, mas mantendo as condições sociais e políticas desiguais.

Em 1992 ocorreu a II Conferência da ONU sobre meio ambiente no Rio de Janeiro, mesmo ano em que foi publicada uma atualização do primeiro relatório do Clube de Roma, em que as conclusões fundamentais do anterior foram mantidas. É interessante notar que vinte anos depois da primeira conferência havia ficado mais claro que o progresso técnico, a varinha mágica dos desenvolvimentistas otimistas, havia sido muito mais eficiente em lidar com o problema do meio ambiente como (a) provedor de matérias-primas, do que no enfrentamento do problema do meio ambiente como (b) provedor de serviços ecossistêmicos (Romeiro, 2012, p. 70).

Neste sentido, a Conferência da Nações Unidas, a ECO-92, abre espaço para a generalização e vulgarização conceitual e prática da sustentabilidade, a partir do mimetismo discursivo sobre a retórica do crescimento sustentável ou duradouro provocando desacordos e contradições sobre o desenvolvimento sustentável, bem como os diferentes sentidos que adota em relação aos interesses antagônicos pela apropriação da natureza, dificultando inclusive a eficácia dos instrumentos jurídicos (Leff, 2000). Leff (2000) aponta como o discurso colaborou para que comunidades indígenas se reconhecessem como Capital Humano e valorizassem os recursos naturais e culturais na forma de Capital Natural, aceitando as compensações ambientais pela cessão desse patrimônio as empresas transnacionais de biotecnologia. Ademais,

A retórica reconvertiu o sentido crítico do conceito de ambiente num discurso voluntarista, proclamando que as políticas neoliberais haveriam de conduzir-se até os objetivos do equilíbrio ecológico e da justiça social, pela via mais eficaz: o crescimento econômico conduzido pelo livre-mercado” (Leff, 2000, p. 293).

A ambiguidade sugerida pelo conceito<sup>21</sup> e a falta de um consenso sobre os mecanismos políticos e econômicos para o DS, permitem que a ideologia<sup>22</sup> da sustentabilidade permaneça

---

<sup>21</sup> O termo sustentabilidade tem dois significados: o primeiro indica a internalização das condições ecológicas de suporte do processo econômico e o segundo significa a perdurabilidade do próprio processo econômico (Leff, 2000). Assim, o conceito de DS sugere tanto o crescimento econômico contínuo como a manutenção dos sistemas ecológicos. Neste sentido, enquanto a perspectiva antropocêntrica tende a enfatizar o status quo da exploração de recursos para o bem das populações humanas, as perspectivas biocêntricas colocam a ênfase no próprio ambiente natural (Weaver & Lawton, 1999).

<sup>22</sup> Ideologia como um conjunto de ideias e práticas.

problemática, mesmo que seus objetivos possam ser atendidos. As posições divergentes oscilam entre os extremos – adeptos ao desenvolvimentismo *laissez faire* ou da Ecologia Profunda – encontrando visões mais ponderadas entre os conservacionistas (antropocêntricos) e preservacionistas (biocêntricos) (Weaver & Lawton, 1999), conforme Tabela 11.

O espectro do paradigma da sustentabilidade, portanto, se estende de abordagens consideradas fortes a mais fracas. As primeiras representam àquelas em que o valor intrínseco dos elementos não-humanos é relevado e priorizado e os interesses coletivos se sobressaem as necessidades individuais. Já a sustentabilidade fraca é aquela em que se prioriza o valor utilitarista dos recursos ambientais, onde o livre mercado os utiliza para o atendimento das escolhas individuais dos consumidores, mas ao mesmo tempo prevê algumas correções como a rejeição de substituição infinita entre capital natural e humano e reconhecimento de alguns aspectos do mundo natural como capital crítico (e.g. camada de ozônio, degradação dos ecossistemas naturais) (Hunter, 1997).

**Tabela 11:** As ponderações conservacionistas e preservacionistas quanto ao paradigma da sustentabilidade.

Conservacionistas	Preservacionistas
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Apoia a ideia de crescimento se modificado e gerenciado racionalmente</li> <li>✓ Apoia a equidade inter e intra geracional</li> <li>✓ Apoia o individualismo, com monitoramento governamental</li> <li>✓ Reconhece a existência de críticas referentes ao capital natural (e.g. poluição)</li> <li>✓ Rejeita o argumento de substituição infinita (riqueza e crescimento constante)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Apoia a ideia de crescimento populacional zero e o estado estacionário econômico</li> <li>✓ Apoia a equidade inter e intra geracional</li> <li>✓ Reconhece a primazia da vontade coletiva sobre o indivíduo, mas não rejeita o papel do livre mercado quando limitado</li> <li>✓ Reconhece à manutenção dos sistemas naturais como importância primária</li> <li>✓ Apoia muito pouco a ideia de substituição de capital natural por produtos sintéticos</li> </ul>

Fonte: Weaver e Lawton (1999).

Sendo assim, a mediação da problemática ambiental pelo paradigma da sustentabilidade deve ser refletida considerando dois aspectos principais: a característica ideológica-discursiva da sustentabilidade no exercício de poder e as diferentes ambientidades (Fletcher, 2010) que competem no cenário político ecológico global.

Mowforth e Munt (2003) defendem que a sustentabilidade se tornou, a partir de uma visão dos países do 1º mundo, uma ideologia sustentada por discursos que permitiu não somente a manutenção das relações de dominação de interesses do poder político ou do pensamento social, mas como também permitiu a outros grupos opostos novas possibilidades de exercer o poder (e.g. ONGs, bancos, organizações transnacionais). Os autores constatarem em sua obra como a globalização, a ideologia e os discursos sobre a sustentabilidade, guiados pelos países

desenvolvidos, influenciaram as políticas governamentais e a criação de novas formas de turismo nos países não-desenvolvidos, que contribuíram não somente para aumentar o desnível e desigualdade de desenvolvimento dentro das fronteiras nacionais, como beneficiaram os investidores e turistas estrangeiros muito mais do que as próprias comunidades dos países pobres do Terceiro Mundo.

De forma complementar, Fletcher (2010) sugere, baseado no conceito de governamentalidade de Foucault, que o caminho da sustentabilidade pode ser pensado em termos das diferentes ambientidades que se configuram no cenário político mundial. O autor descreve que tanto as práticas neoliberais e como o novo ‘protecionismo ecológico’ para a conservação ambiental são passíveis a críticas, pois ambos podem expressar uma forma de biopoder. Neste sentido, a (in)sustentabilidade poderia estar relacionada às diferentes abordagens para a conservação ambiental, que decorrem dos ambientes distintos e de suas estratégias políticas contrastantes na forma de governar os recursos naturais pelos humanos, os quais acabam competindo para definir o gerenciamento apropriado dos recursos dentro de qualquer contexto (Fletcher, 2010). Sendo assim, permanecem os desafios referentes a problemática socioambiental.

Há crescentes desigualdades dentro dos e entre os países. Há enormes disparidades de oportunidades, riqueza e poder. A desigualdade de gênero continua a ser um desafio fundamental. O desemprego, particularmente entre os jovens, é uma grande preocupação. Ameaças globais de saúde, desastres naturais mais frequentes e intensos, conflitos em ascensão, o extremismo violento, o terrorismo e as crises humanitárias relacionadas e o deslocamento forçado de pessoas ameaçam reverter grande parte do progresso do desenvolvimento feito nas últimas décadas. O esgotamento dos recursos naturais e os impactos negativos da degradação ambiental, incluindo a desertificação, secas, a degradação dos solos, a escassez de água doce e a perda de biodiversidade acrescentam e exacerbam a lista de desafios que a humanidade enfrenta. A mudança climática é um dos maiores desafios do nosso tempo e seus efeitos negativos minam a capacidade de todos os países de alcançar o desenvolvimento sustentável. Os aumentos na temperatura global, o aumento do nível do mar, a acidificação dos oceanos e outros impactos das mudanças climáticas estão afetando seriamente as zonas costeiras e os países costeiros de baixa altitude, incluindo muitos países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento. A sobrevivência de muitas sociedades, bem como dos sistemas biológicos do planeta, está em risco (Nações Unidas, 2015, p. 6).

Entende-se, portanto, que a mediação ideológica e discursiva da problemática ambiental sob o paradigma da sustentabilidade se torna frágil, quando:

- 1- Apenas transfigura as formas tradicionais de apropriação primitiva dos recursos naturais, os mecanismos econômicos, a troca desigual de matérias-primas e tecnologias entre países desenvolvidos e outros, para uma estratégia discursiva que legitima a apropriação dos recursos naturais e as relações de poder, centrada numa operação simbólica, a qual redefine-se a biodiversidade como patrimônio comum da

“Humanidade” e se recodifica com as comunidades tradicionais, como parte do capital humano do planeta (Leff, 2000; Mowforth & Munt, 2003).

- 2- É realizada sob um discurso de garantia às condições para o atendimento de necessidades econômicas no futuro, sem especificar limites, que negligencia a necessidade de um novo padrão econômico comportamental de comprometimento ético com a conservação do meio ambiente e a equidade social (Sen, 2000; Romeiro, 2012).
- 3- Não legitima outras formas de pensar e agir sobre o meio ambiente, restringindo-se a racionalidade econômica e instrumental (Leff, 2000; Sen, 2000) e ao método racional compreensivo, que comprimem as capacidades individuais, coletivas e resilientes humanas e negligenciam a complexidade, a vulnerabilidade e as capacidades adaptativas dos sistemas (Farrell & Twining-Ward, 2005).

Considerando o cenário das assimetrias socioculturais e políticas, que se expressam através de relações de dominação e da problemática ambiental, que definem os riscos e ameaças naturais e manufaturadas, o paradigma da sustentabilidade ainda se manifesta apropriado como condição para um equilíbrio. Porém, ressalta-se a necessidade de considerar a sua perspectiva mais abrangente, com o intuito de expandir suas normas para o agir com implicações mais amplas que a satisfação de necessidades materiais. Sendo assim, as vias, para tal empreendimento, podem ser entendidas como: à capacitação dos indivíduos, comprometimento ético, a substitubilidade da racionalidade econômica e instrumental, uma vez que as respostas reais do mercado são, em si, muito restritas quanto aos grandes dilemas éticos da humanidade, incluindo uma atitude prudente em relação ao meio ambiente (Sen, 2000).

Primeiramente, destacamos à capacitação dos indivíduos. Se o processo de modernização amplia as condições para o individualismo e para a democracia (descentralização hierárquica), o qual concretiza-se num cenário de imprevisibilidades, seria plausível concordar com Sen (2000) que: se há realmente uma intenção global de favorecer à equidade social e reduzir a pobreza que compromete o sistema ecológico, o desenvolvimento deveria ser compreendido como uma forma de liberdades constitutivas e instrumentais. As pessoas dispõem de “meios” para atender os seus objetivos (“fins”) que almejam, que quando acessíveis e ampliados, conduziram não somente à qualidade de vida das pessoas, mas incrementariam as habilidades produtivas e o tão almejado crescimento econômico de base compartilhada. Neste sentido, os fins do desenvolvimento não deveriam se ater aos resultados materializados,

como as variáveis de renda, posse de bens e capitais ou PIB, mas privilegiar os meios e modos que os indivíduos dispõem para enfrentar as possíveis adversidades em seu contexto geográfico, político e social, diante das incertezas (Sen, 2000), isto é, procurar resolver as vulnerabilidades e potencializar as capacidades resilientes. Entende-se a necessidade de foco nos processos.

A atenção na mediação da problemática ambiental deve voltar-se, portanto, para a questão de “*entitlements*”, referente ao direito e alternativas de acesso aos ativos e recursos naturais, mais do que para a questão de sua disponibilidade. A sustentabilidade deve ser pensada também como meio para ampliar as capacidades individuais, coletivas e institucionais para o desenvolvimento, dentre elas: as liberdades políticas<sup>23</sup> (direitos e liberdades de escolhas), as facilidades econômicas (meios e modos de uso dos recursos para consumo, produção e troca), as oportunidades sociais (provimento de serviços de saúde, educação, lazer etc.), a garantia de transparência (fator de coesão social e confiança) e segurança protetora ( garantia de condições mínimas para a qualidade de vida) (Sen, 2000).

Outro aspecto essencial corresponde a ética. Se o paradigma da sustentabilidade envolve uma outra forma de pensar e agir sobre o meio ambiente numa proposta para a perenização da vida, haveria então a necessidade de um compromisso ético, isto é, um compromisso com os princípios que subordinam a vontade individual aos preceitos normativos da coletividade (Vasquez, 2000 citado por Carneiro & Alves, 2015).

No cerne da modernidade ética do princípio da “sustentabilidade” está o reconhecimento de limites, impostos pelos primados da alteridade e da vulnerabilidade. A partir da ultrapassagem de limites de tolerância da Natureza e do tecido social, o desenvolvimento sofre uma degeneração “contraprodutiva”, fruto da falsa pretensão metafísica de se constituir num sistema fechado que se basta a si mesmo (Bartholo Jr. & Bursztyn, 200, p. 178 e 179).

Dessa maneira, a manutenção da integridade socioambiental exige a autocrítica de todos os atores sociais no desempenho de seus papéis. Ao Estado, refletir sobre as políticas públicas para garantir a qualidade de vida e regular o uso e acesso aos recursos naturais, às empresas, a repensar a estruturação de seus meios de produção, as tecnologias “eficientes” e as condições de trabalho promovidos, à ciência, o questionamento sobre as tecnologias desenvolvidas e as soluções para a problemática socioambiental e à sociedade civil refletir e agir para uma mudança de comportamento referente ao consumo e respeito às diversidades socioculturais. A crise ambiental requer reflexões e modificações de hábitos, valores e ações historicamente legitimadas, exigindo uma outra relação entre o homem e a natureza que ultrapasse a

---

<sup>23</sup> A liberdade política é um instrumento útil sobre os que detêm o poder e que se submetem às eleições regulares, bem como aos partidos de oposição e a imprensa livre, quando questionam à “sabedoria das políticas governamentais” (Sen, 2000). Seria um meio para questionar o método racional-compreensivo.

materialidade e outra condição econômica que não a exclusividade de acumulação de capital (Carneiro & Alves, 2015).

Embora a agenda 2030 proponha uma série de objetivos, estes só serão alcançados com compromisso, responsabilidade e responsabilização. Por compromisso entende-se cumprir os preceitos normativos da coletividade, a responsabilidade refere-se ao poder causal do agente relativamente às consequências de seus atos e a responsabilização é o cumprimento formal da responsabilidade, a prestação de contas (Jonas, 1979 citado por Bartholo Jr. & Bursztyn, 2001). Por isso, uma ética para a sustentabilidade requer tanto uma ação formal referentes aos “fins”, como políticas, regulações, leis, sanções, como também a ações referentes a mudanças de valores e comportamentos, o que Weber denomina respectivamente como ética da responsabilidade e a ética da convicção (Carneiro & Alves, 2015). Ou seja, o desenvolvimento sustentável propõe a expansão do horizonte transformativo que não se refere apenas a uma mudança da técnica, mas do “mundo da necessidade” para poder assumir um compromisso com as gerações futuras. Seria superar a “lógica do ter” para o re-iluminar a “lógica do ser” (Bartholo Jr. & Bursztyn, 2001).

E por fim, redefinir da racionalidade econômica e instrumental. Na medida em que a problemática ambiental se transfigura num campo privilegiado das interrelações sociedade-natureza o seu conhecimento demanda uma abordagem holística e um método interdisciplinar que permitam identificar e entender as diversas racionalidades que perpassam pelas esferas ideais e materiais e pelas escalas espaço-temporais (Leff, 2007).

Se a questão ambiental demanda uma ressignificação do mundo e a reapropriação da natureza, a partir de um questionamento das formas de conhecimento e apropriação que produz a ciência moderna, ela significa uma revisão de suas formas de conhecimento e sua abertura para outras formas “não científicas” de compreensão do mundo, das relações do homem com a natureza (Leff, 2007, p. 323)

Ao assumir a crise ambiental, o paradigma da sustentabilidade revela a oportunidade do questionamento à racionalização crescente do conhecimento, à objetivação do mundo e da posição do *Homo Economicus*, permitindo um espaço para a redefinição de valores e da subjetivação no saber. Não seria negar o valor do conhecimento já produzido e nem tampouco da economia, mas reconstruí-los, uma vez que a complexidade ambiental requer aprender fatos novos (mais complexos) “que implica na reapropriação do conhecimento desde o ser no mundo e do ser no mundo” (Leff, 2009, p. 20). Como sugere Leff, seria recompor a racionalidade técnico-científica e econômica para a construção de racionalidade ambiental, a qual integra o pensamento e os valores (material e simbólico), a razão e o sentido, estando aberta à diferença e à diversidade, desconstruindo a lógica unitária e hegemônica do mercado.

### 3.2 Áreas naturais protegidas, turismo e sustentabilidade.

Diante da problemática ambiental que se confirma no arcabouço do processo de evolução da sociedade capitalista duas estratégias são incorporadas pelos diversos países como forma de promover o desenvolvimento sustentável: a) a expansão e flexibilização da gestão das ANPs e b) o turismo como instrumento de conservação das ANPs e promoção de “uma melhor compreensão entre os povos em todo o mundo, levando a uma maior conscientização sobre o rico patrimônio das diversas civilizações”<sup>24</sup>.

Na medida em que o capitalismo avança; modificando as necessidades e padrões de uso e consumo da natureza; os processos de urbanização se intensificam, junto ao crescimento populacional progressivo; a tecnologia e a ciência evoluem; sob bases positivistas, e a globalização se torna uma realidade objetiva, sob pilares políticos, econômicos e sociais assimétricos; o acesso, as formas de uso e de preservação das áreas naturais remanescentes e de seus recursos se tornam questões protagonistas para a manutenção da qualidade de vida das populações humanas, bem como do próprio sistema capitalista.

Inicialmente criadas com objetivos de preservação dos recursos naturais e de determinadas paisagens, como forma de estimular o patriotismo, promover o conhecimento e a saúde, bem como atrair visitantes (Chape, Spalding & Jenkins, 2008; Weaver & Lawton, 2017), as ANPs evoluem para uma condição *sine qua non* da agenda global para o desenvolvimento social e econômico da sociedade contemporânea (Watson, Dudley, Segan & Hockings, 2014). Isto porque com a redefinição dos objetivos primários da conservação ambiental, reconhecidos principalmente a partir da década de 1970 (Tabela 12) sob a perspectiva da sustentabilidade, os papéis e valores das ANPs também são redefinidos.

**Tabela 12:** Os objetivos primários da conservação ambiental definidos em 1974.

---

Tabela 11: Os objetivos primários da conservação ambiental definidos em 1974.

---

- ✓ A manutenção do estado natural dos ecossistemas
  - ✓ A manutenção da diversidade ecológica e regulação ambiental
  - ✓ Conservação dos recursos genéticos
  - ✓ Promoção da educação, pesquisa e monitoramento ambiental
  - ✓ Conservação da produção das bacias hidrográficas
  - ✓ Controle da erosão, sedimentação e proteção da foz dos aquíferos
- 

<sup>24</sup> ONU, 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-declara-2017-o-ano-internacional-do-turismo-sustentavel-para-o-desenvolvimento/>. Acesso em 27/10/2017.

- 
- ✓ Produzir fontes proteicas derivadas da caça e pesca
  - ✓ Promover serviços recreativos e turísticos
  - ✓ Produzir madeira e forragem de forma sustentável
  - ✓ Proteger o patrimônio histórico e cultural dos sítios arqueológicos
  - ✓ Proteger a beleza cênica e as áreas verdes
  - ✓ Considerar seus múltiplos usos e um manejo flexível
  - ✓ Estimular o uso racional das áreas subjacentes para o desenvolvimento rural.
- 

Fonte: Adaptado de Miller (2008).

Diante deste contexto, ampliam-se os mecanismos políticos e legais de salvaguarda do patrimônio ambiental por meio da criação e expansão do sistema de áreas naturais protegidas que se deparam, ao mesmo tempo, com uma série de dificuldades para a sua consolidação e efetividade na conservação ambiental como, principalmente, a falta de recursos financeiros, essencialmente em países em desenvolvimento (Flores, Rivero, León & Chan, 2008; Bovarnick et al., 2010; Thompson et al., 2014), e o gerenciamento dos conflitos sociais associados aos diferentes valores e interesses sobre estes territórios (Lewis, 1996). E é neste contexto que o turismo assume o papel de instrumento para a geração de receitas às ANPs e de oportunidades de desenvolvimento econômico e social das comunidades locais, ao mesmo tempo que incita os diversos governos a encontrar formas de gestão do uso público recreativo e turístico que efetivamente contribuam com sua função primária, a conservação dos atributos naturais e da biodiversidade, a fim de evitar o aumento da pressão de uso, a intensificação do processo de degradação ambiental, a exclusão das comunidades tradicionais e o enfraquecimento de seus valores histórico-culturais.

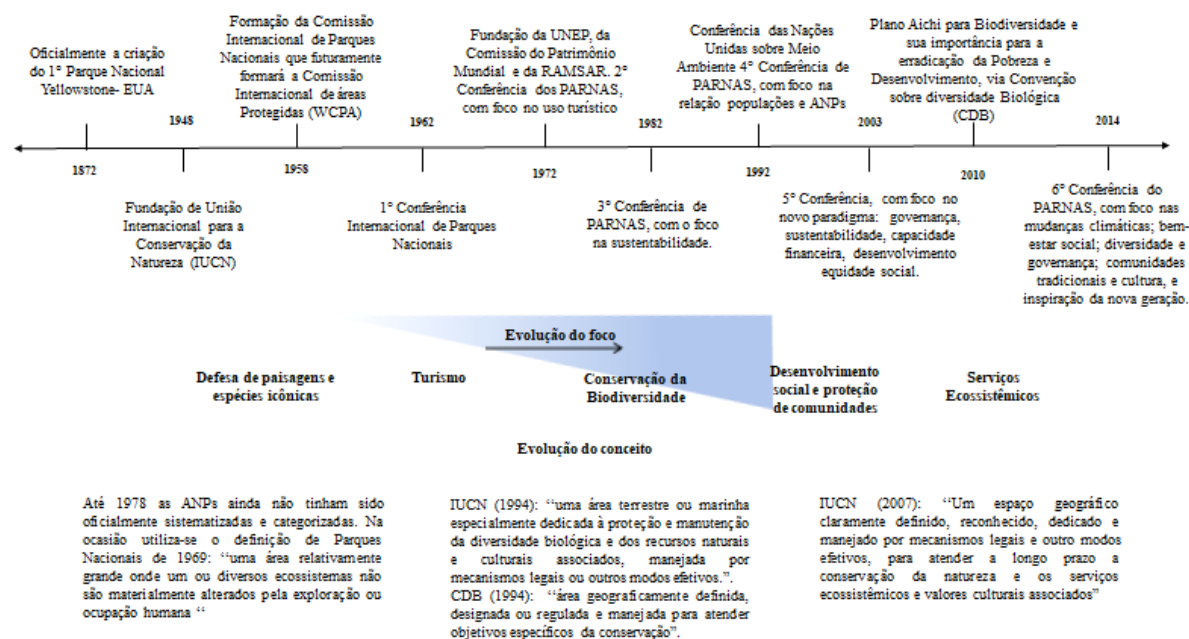
Por mais que a perspectiva sistêmica e da sustentabilidade tenha aberto caminhos para o planejamento e a gestão do turismo, enquanto processos para minimizar seus efeitos negativos e para a concepção de novas possibilidades de governança do turismo em ANPs (Eagles, 2009; Plummer & Fennell, 2009), as forças políticas e determinados discursos contribuem para a reprodução de determinados padrões de distribuição dos fluxos turísticos (Norte-Sul/ Ricos-Pobres/ Urbano-Rural) e dos benefícios advindos do desenvolvimento do turismo (Mowforth & Munt, 2003; Büscher & Dressler, 2012).

Consequentemente, a história evolutiva da sociedade e de seus projetos econômicos e sociais de desenvolvimento, os quais impactam as percepções sobre qualidade de vida, do meio ambiente e do bem-estar social, também passam a interferir nos objetivos e finalidades da relação entre turismo e ANPs, que encaminham uma série de possibilidades e desafios para a sistematização do planejamento e gestão desses espaços.

### 3.2.1 As ANPs como instrumento de conservação ambiental.

Embora a história reporte a delimitação de áreas naturais para o uso restritivo ou preservação de determinados atributos como prática recorrente de diversas civilizações (Chape, Spalding & Jenkins, 2008), o repensar sobre o conceito e a sistematização das ANPs têm uma intrínseca relação com a concepção moderna de áreas naturais protegidas do fim do século XIX, de onde derivam os parques nacionais, as reservas naturais para a proteção da fauna e flora ou mesmo as reservas para a caça delimitadas para atender os desejos de uma elite (Dudley, Parrish, Redford & Stolton, 2010). Se por um lado estas áreas foram capazes de atender seus propósitos de criação (e.g. turismo, recreação; preservação da biodiversidade e conhecimento científico; entretenimento e lazer), elas não eram suficientes para abarcar os novos objetivos propostos, uma vez que: ou os objetivos comerciais de uso extrapolavam os valores da preservação (no caso do uso turístico), ou os métodos de preservação reforçavam a exclusão social e o empobrecimento das comunidades locais, fatores que tornavam as ANPs mais vulneráveis ao desequilíbrio ecológico e exploração desregrada.

Neste contexto, a expansão do sistema de áreas naturais protegidas numa escala global pode ser entendida como reflexo dos movimentos em prol da conservação ambiental, articulada com a institucionalização da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN, ou IUCN em inglês) e o engajamento de diferentes grupos de interesse (ONGs, organizações financeiras, etc.), com base nas mudanças paradigmáticas sobre as formas de uso e conservação dos recursos naturais (Chape et al., 2008), conforme ilustrado na Figura 7.



**Figura 7:** Processo histórico de evolução do conceito de ANPs e dos valores associados aos PARNAS.

Fonte: Elaboração própria com base em Chape et al. (2008); Dudley et al. (2010); Watson et al. (2014).

Nota-se que a abordagem sistêmica do conceito, apresentada em 1994, amplia os objetivos das ANPs, trazendo como foco a conservação da biodiversidade, mas que ao considerar os valores culturais, permite a ampliação das possibilidades de delimitação e gestão destes espaços. Assume-se, portanto, é que as ANPs evoluem de uma condição de espaços fragmentados, regulados e significados localmente em termos de preservação dos ecossistemas ecológicos e uso turístico e recreativo para espaços que sejam capazes de incorporar os valores socioculturais e ecológicos para o desenvolvimento de diferentes práticas socioeconômicas, como o provimento de serviços ecossistêmicos, os quais exigem um quadro regulatório mais compreensivo, um manejo descentralizado, que envolva a escala local e global, e um monitoramento constante, constituindo-se em novos paradigmas (Tabela 13).

**Tabela 13:** Os antigos e novos paradigmas relativos as Áreas Naturais Protegidas.

	<i>Antigos Paradigmas</i>	<i>Novos Paradigmas</i>
<b>Objetivos</b>	Proteção de paisagens e da vida selvagem e agregação de valor econômico. Desenvolvimento de pesquisas científicas. Manejadas para turistas e visitantes.	Desenvolvimento econômico e social Estabelecidas para fins científicos, econômicos e culturais Manejadas sob princípios de participação das populações locais Valorização cultural Restauração e reabilitação
<b>Governança</b>	Centralizada no governo nacional	Descentralizada: parceiras

<b><i>População Local</i></b>	Planejadas e manejadas sem participação social	Planejadas e manejadas com ou para as populações locais
<b><i>Contexto</i></b>	Fragmentação: manejadas como “ilhas”	Sistematização: instituição de sistemas globais, nacionais, regionais de ANPs. Formação de redes de conservação.
<b><i>Percepções</i></b>	Pensadas exclusivamente em nível Nacional	Pensadas em nível global, com participação de populações locais.
<b><i>Técnicas de Manejo</i></b>	Tecnocrática; curto prazo	Perspectiva adaptativa de longo prazo. Definição no campo político.
<b><i>Financiamento</i></b>	Financiadas por pagamento de impostos	Financiamento por variadas fontes de recursos
<b><i>Competências Gerenciais</i></b>	Manejadas por cientistas ou ambientalistas	Manejadas por indivíduos multivariados. Desenhadas de acordo com conhecimentos locais.

Fonte: Chape et al. (2008).

A partir deste entendimento, as ANPs como “espaços geográficos, terrestres e/ou marinhos, especialmente dedicados à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, manejados por meio de ferramentas legais ou outros modos efetivos” (Chape et al., 2008) podem ser enquadradas em diferentes categorias (Tabela 14) considerando seus objetivos de conservação, os quais devem ser garantidos através do delineamento de políticas e mecanismos de planejamento e gestão que visem a distribuição de seus benefícios por meio da descentralização na tomada de decisões (governança) e participação efetiva das populações locais. Estas necessidades são identificadas a partir da compreensão dos termos utilizadas no conceito (Harmon, 2008):

- “Espaços geográficos, terrestres ou marinhos” exigem a delimitação de uma área, que pode abarcar o ambiente terrestre, marinho ou ambos, incluindo águas doces também;

- "Especialmente dedicado" requer um reconhecimento formal, seja por direito civil ou consentimento da comunidade, para fins de conservação.

- "Proteção e manutenção" compreende uma gama de práticas de conservação, desde as mais restritivas ao uso sustentável de recursos.

- "Diversidade Biológica" refere-se a variedade de vida, de espécies, de ecossistemas e seus níveis, bem como a variabilidade genética, que permite incluir práticas tradicionais (agrícolas ou não), mas não os organismos geneticamente modificados.

- “Recursos naturais e culturais associados” são compreendidos como parte do patrimônio natural e cultural quando compatíveis a proteção e manutenção da diversidade biológica.

- “Manejados” se refere a ações organizadas e contínuas para influenciar os sistemas e comportamento humano para o alcance dos objetivos de proteção e manutenção das unidades.

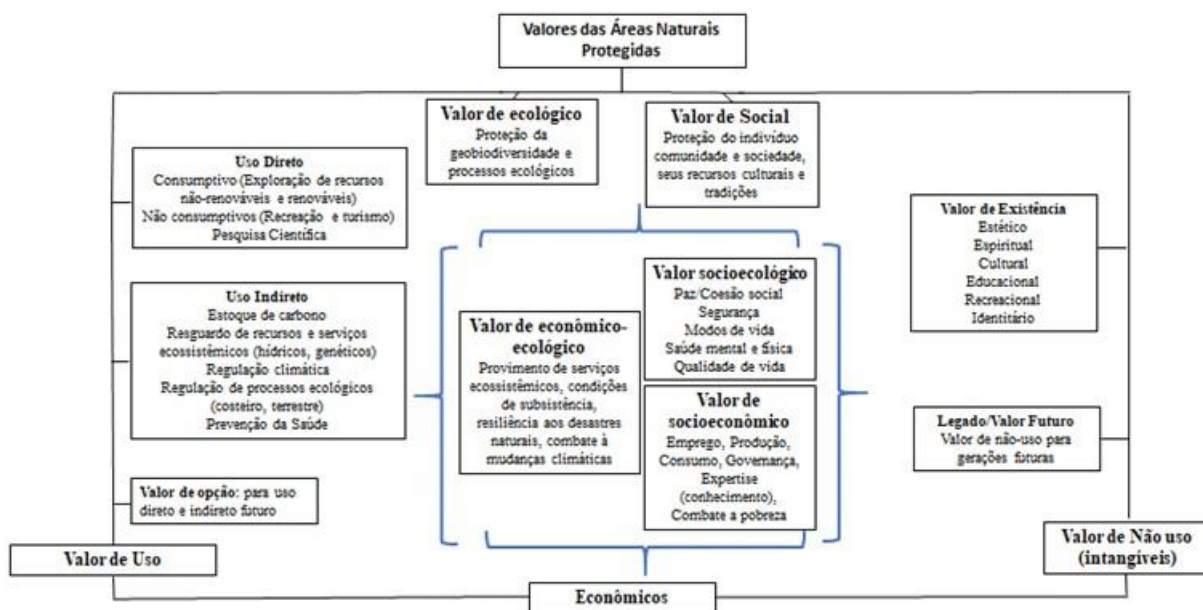
- “Ferramentas legais ou outros modos efetivos” significa a necessidade de instrumentos regulatórios oficiais e comunicação pública ou de consensos e normas definidas pelas comunidades que gerem as ANPS.

**Tabela 14:** Categorias Gerais das Áreas Naturais Protegidas definidas pela UICN.

<i>Categorias</i>	<i>Objetivo Principal</i>	<i>Atividades Previstas</i>
Categoria I Ia- Reservas Naturais Ib- Áreas silvestres	Proteção da biodiversidade e geodiversidade por meio de pesquisas científicas e de medidas mais restritivas de acesso e uso.	Pesquisas científicas Acesso público limitado
Categoria II Parques Nacionais	Proteção de ecossistemas e dos processos ecológicos que contribuam para a valorização ambiental e cultural das áreas, compatíveis ao desenvolvimento espiritual, científico, educacional e de oportunidades recreativas e de visitação.	Pesquisas científicas Recreação e turismo Atividades Educacionais Atividades extrativistas de subsistência (por populações tradicionais)
Categoria III Monumentos Naturais	Proteção de um monumento natural com características específicas (relevo, mar, caverna, ou um monumento vivo antigo) ou com valor cultural (sítios sagrados)	Pesquisas científicas Contemplação e turismo Atividades Educacionais e Interpretativas
Categoria IV Áreas de manejo de espécies e habitats;	Proteção de determinadas espécies ou habitats específicos, que exigem intervenções regulares.	Recreação e turismo Contemplação Atividades Educacionais Algumas atividades para o manejo e controle das espécies (e.g. cultivos)
Categoria V Territórios Protegidos	Proteção de valores intrínsecos (ecológicos, biológicos, culturais e cênicos) provenientes da interação de pessoas com a natureza.	Recreação e turismo Atividades econômicas reguladas (e.g. pesca, agricultura, caça, serviços ecossistêmicos como água) Uso sustentável dos recursos
Categoria VI Áreas protegidas de uso sustentável	Conservação dos ecossistemas e habitats em associação à valorização cultural e aos sistemas de manejo tradicionais compatíveis com o uso não industrial.	Pesquisas científicas Recreação e turismo Atividades econômicas com relação às populações tradicionais Uso sustentável dos recursos naturais

Fonte: Adaptado de Dudley & Stolton (2008).

O esforço significativo para a expansão do SANPs globalmente desde a década de 1990, por meio da flexibilização das categorias, da governança, da participação de diferentes grupos da sociedade civil (ONGs, Associações Cívicas) e do financiamento das ANPs (Mowforth & Munt, 2003; Naughton-Treves, Holland, & Brandon, 2005; Dudley & Stolton, 2008; Weaver & Lawton, 2017), traz como resultado o delineamento dos potenciais e reais valores econômicos atribuídos às ANPs que, sob os novos paradigmas, implicam em valores socioculturais e ecológicos (Figura 8).



**Figura 8:** Valores das áreas naturais protegidas sob os novos paradigmas.  
 Fonte: Elaboração própria.

A ideia da governança é que o Estado assuma o papel de coordenação dos sistemas socioeconômicos a partir das políticas estatais e as demais políticas públicas com respeito as novas redes de relações entre público e privado e atores sociais, na tentativa de chegar a consensos e acordos entre as partes interessadas. Estas ações visam atender à coletividade, cabendo às instâncias de governança, portanto, a representação dos diferentes grupos e a articulação entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidades para execução das ações voltadas ao desenvolvimento local e regional e a conservação das ANPs.

Entretanto, diante da complexidade dos governos e das organizações sociais contemporâneas - empresas privadas, associações civis, cooperativas, organizações não governamentais- a governança como processo implica questões relativas ao poder e papel que desempenham na tomada de decisões de interesse coletivo. Cabe ressaltar que diferentes arranjos são possíveis com maior ou menor participação das organizações, ou mesmo entre elas, instituídas pelas relações de poder (Graham, Amos & Plumtre, 2003), ou apresentar diferentes estruturas hierárquicas, mais verticais ou horizontais que influenciarão em políticas públicas de cima para baixo ou de baixo para cima (Hall, 2011).

Dessa forma a efetividade das ANPs como estratégia de conservação ambiental ainda é comprometida por uma série de fatores (Watson et al., 2014; Job, Becken & Lane, 2017). Primeiramente ressaltam-se os conflitos quanto à interpretação do conceito, à definição dos

objetivos fundamentais das ANPs e da flexibilização dos mecanismos de gestão. Segundo Dudley et al. (2010), as controvérsias surgem quando a proteção da biodiversidade é definida como prioritária, enquanto se propõe a proteção dos recursos culturais e a flexibilização das categorias. Assim, se por um lado, existe um receio que as ANPs sejam diluídas e o valor de conservação seja perdido, por outro, ao enfatizar os objetivos estritos de proteção da biodiversidade outros valores e interesses associados são enfraquecidos. Ainda existem muitos questionamentos sobre a validade das ANPs classificadas nos Grupo V e VI quanto à conservação da biodiversidade. Entretanto, é necessário considerar os diferentes contextos de instituição destas áreas, considerando o conceito mais amplo da conservação ambiental.

Outro fator relaciona-se à fraca importância atribuída aos outros modos efetivos de gestão, já que na prática a maioria das ANPs ainda é de propriedade dos Estados e manejadas por eles, os quais muitas vezes utilizam formas coercitivas para a proteção destes espaços (Naughton-Treves et al., 2005; Büscher & Dressler, 2012; Ojeda, 2012; 2014), que por sua vez comprometem a conservação plena. A mudança de paradigma sobre a governança é essencial para a valorização dos recursos culturais e reconhecimento de outras formas de apropriação da natureza que também conjugam em medidas protetivas, principalmente, nos territórios formados pelos grupos étnicos minoritários.

Em segundo lugar destaca-se a ineficiência dos diferentes mecanismos de manejo para a proteção dos valores associados às ANPs e atendimento dos seus objetivos e metas (Hockings et al., 2006). Embora os países venham aumentando a cobertura de áreas naturais a serem protegidas, que hoje já representa cerca de 15% da área total terrestre<sup>25</sup>, estima-se que apenas 22% das ANPs apresentam bons resultados de manejo, apenas metade de todas as reservas tropicais são efetivas na proteção de seus recursos e as pressões de uso das ANPs têm aumentado significativamente em países da América Latina, África e Ásia (Gray et al., 2016). De acordo com o estudo de Jones et. al. (2018), 6 milhões de quilômetros quadrados (32,8%) de terras protegidas estão sob intensa pressão humana e para áreas protegidas designadas antes da ratificação da Convenção sobre Diversidade Biológica em 1992, 55% já experimentaram impactos negativos decorrentes de fatores de pressão humana.

Muitas vezes, a ineficiência dos mecanismos de gestão da ANPs é associada à falta de recursos financeiros que realmente afeta a demarcação de fronteiras, a aplicação efetiva da lei, o gerenciamento adequado dos recursos naturais e culturais e o fornecimento de infraestrutura para a visitação dos parques (Watson et al., 2014). Entretanto é necessário expandir este

---

<sup>25</sup> Protected Planet Report (Unep, 2018). Disponível em: <https://livereport.protectedplanet.net/>

entendimento, uma vez que ela também é pressionada por padrões de investimentos e às políticas de desenvolvimento (Naughton-Treves et al., 2005), que por sua vez podem influir na má qualidade da governança, na ineficiência dos processos burocráticos, em práticas corruptivas e, até mesmo, em conflitos armados (Watson et al., 2014). Ojeda (2012) descreve como a política neoliberal e o militarismo, sob o pretexto de desenvolvimento do “ecoturismo” na Colômbia, contribuíram para a privatização e expropriação no Parque Nacional de Tayrona, transformando-o num persistente território de conflitos sociais que prejudicam a própria conservação desta ANP.

Dessa forma, por mais que hoje exista diversos os métodos de avaliação da efetividade de manejo das ANPs (e.g. RAPPAM – WWF; *Tracking Tool*- Banco Mundial/WWF; EOH-Unesco/UICN; CAP- *The Nature Conservancy*; entre outros)<sup>26</sup>, é necessário estar atento aos métodos que incluam fatores socioeconômicos, demográficos, biofísicos e sociopolíticos que inferem na vulnerabilidade destes espaços (Naughton-Treves et al., 2005) e na sua capacidade de resposta quanto a conservação da natureza.

E por fim, assume-se que a inefetividade também se associa a falta de um comprometimento político e ético com a conservação da natureza. Segundo Watson et al. (2014), atualmente, existem evidências significativas da falta de comprometimento governamental em de apoiar as áreas protegidas através de reduções de financiamento e de recursos humanos para sua gestão, assim como vem ignorando suas próprias políticas. Seu estudo aponta diversos casos no mundo. Países como Estados Unidos e Canadá têm reduzido o orçamento dos parques nacionais. O Reino Unido vem permitindo a construção de residências dentro de seus parques. Japão, Rússia, Indonésia, Belize, Uganda, República Democrática do Congo vêm consentindo a exploração industrial dos recursos naturais dentro das ANPs, como petróleo e minérios. A Austrália tem permitido a prática de atividades incompatíveis à proteção da biodiversidade de suas áreas, como caça, pesca, pastagem. Outros, como Brasil, vem diminuindo o tamanho jurisdicional de suas ANPs, para permitir sua exploração (*World Wild Fund for Nature* -WWF, 2019).

Diante desta tendência global é possível assumir que muitas áreas protegidas estão sendo e serão seriamente expostas a riscos, naturais ou não, e ameaçadas, especialmente àquelas que possuem níveis pré-existentes de subfinanciamento (Naughton-Treves et al., 2005; Mansourian & Dudley, 2008; Watson et al., 2014). Porém também alerta que a efetividade das

---

<sup>26</sup> Metodologias reconhecidas pela The Global Database on Protected Area Management Effectiveness – UNEP-WCMC. Disponível em: <https://pame.protectedplanet.net/>.

ANPs quanto a conservação da natureza ultrapassa a capacidade institucional e financeira de gestão efetiva, dadas as múltiplas e muitas vezes ambíguas estratégias políticas e econômicas de consolidação do SANP (Naughton-Treves et al., 2005). Igoe e Brockington (2007) demonstram como as ANPs vem sendo cada vez mais projetadas para fornecer serviços no sentido de compensar a disseminação de práticas comerciais destrutivas ao meio ambiente, facilitando simultaneamente a ampliação de atividades que beneficiam o comércio para áreas mais amplas.

Não resta dúvidas que as ANPs podem contribuir para a conservação da natureza e o desenvolvimento socioeconômico (Eagles, McCool, Haynes, & Phillips, 2002; Naughton-Treves et al., 2005; Janishevski, Noonan-Mooney, Gidda, & Mulongoy, 2008; Leverington, Costa, Pavese, Lisle, & Hockings, 2010; Stolton et al., 2015; Gray et al., 2016), mas se hoje elas assumem um papel estratégico na agenda global para o combate à pobreza e a perda de biodiversidade, o controle dos efeitos de mudanças climáticas e desastres naturais, o provimento de serviços ecossistêmicos essenciais à qualidade de vida das populações e a sustentação da cultura de povos tradicionais (Fernandez-Baca, Galindo & Negret, 2010; Bovarnick et al., 2010; Becken & Job, 2014; Watson et al., 2014; Bhola, Juffe-Bignoli, Burgess, Sandwith & Kington, 2016), é necessário assumi-las como medida de coesão e segurança social (Naughton-Treves et al., 2005; Watson et al., 2014), mais do que provedoras de serviços ecossistêmicos.

Para tanto é necessário um esforço maior por parte da ciência, da política e dos movimentos ambientalistas e todos os atores envolvidos (ONGs, Governos, Organizações Financeiras, Empresas privadas, Cidadãos) em tornar evidente e possível o real sentido das ANPs e da conservação da natureza para a qualidade de vida (humana e não humana), ultrapassando a noção materialista de uma natureza à serviço do homem.

### 3.2.2 O turismo como instrumento de conservação das ANPs.

A acelerada expansão do turismo, a partir da década de 1950, transformou o setor em um grande estimulador das economias nacionais e internacionais e gerador de divisas através da exploração de um mercado relacionado às atividades de lazer e ócio das pessoas (Esteve, 1983). Como uma atividade produtiva do sistema capitalista e influenciada pelas leis de mercado, o setor turístico tornou-se um importante acelerador da comercialização das relações, em que os encontros não econômicos passaram a representar uma parte marginal de toda a experiência (De Kadt, 1979).

Assim, com e a favor da abertura das fronteiras, da privatização, da flexibilização do mercado e das tecnologias integradoras o turismo se transfigura num fenômeno econômico e social (Davidson, 2005) global que é capaz de contribuir para a geração de receitas, empregos e valorização das culturas e da natureza, mas que por meio da comercialização em massa, também é capaz de levar à acumulação de riqueza, segregação de espaços, degradação do meio ambiente e exploração do trabalho (Brumatti, 2014; Mowforth & Munt, 2003). Na realidade, produz mudanças que não são diferentes de outras formas de modernização da sociedade capitalista (De Kadt, 1979).

Neste sentido, o turismo enquanto instrumento de conservação ambiental e desenvolvimento econômico deve ser compreendido como uma condição “socialmente construída” (Mowforth & Munt, 2003) em que suas oportunidades e desafios são definidos e redefinidos em consonância às ações políticas e às mudanças paradigmáticas.

Neste tópico da tese serão explorados o contexto de evolução do turismo em áreas naturais protegidas como instrumento de conservação das ANPs e a inferência dos paradigmas sistêmicos e da sustentabilidade para a compreensão dos desafios quanto a conservação da natureza e ao desenvolvimento socioeconômico local.

### 3.2.2.1 A evolução do papel do turismo para a conservação das ANPs

O turismo nas ANPs tem uma intrínseca relação com a evolução do sistema de áreas naturais protegidas no âmbito mundial e seu uso comercial através da visitação e oferta de atividades recreativas. A delimitação dos primeiros Parques Nacionais (PARNAs) nos Estados Unidos, no fim do século XIX, constituiu uma concepção moderna de espaços naturais para uso restrito e de proteção do patrimônio ambiental (Chape et al., 2008), nos quais a visitação representava uma estratégia de estimular o patriotismo, promover o conhecimento e a saúde, bem como atrair turistas. Com o reconhecimento da receita gerada por meio das visitas, diversos países (e.g. Canadá, Nova Zelândia, Austrália e África do Sul ) passam a fomentar o uso comercial dos Parques através do turismo (Chape, Spalding & Jenkins, 2008; Weaver & Lawton, 2017).

Instituídos sob bases ideológicas preservacionistas, que sustentava o “mito da natureza intocada” (Diegues, 2001), trouxeram à tona uma série de problemas ambientais, sociais, territoriais e políticos, relacionados principalmente a não incorporação de custos ambientais e sociais envolvidos na criação e gestão dessas áreas; a um crescimento desordenado do turismo

e de atividades recreativas sob bases elitizadas, e a exclusão de populações tradicionais e locais e de seus modos de vida (Budowski, 1976; Diegues, 2001).

Com o intenso processo de industrialização e urbanização, o início da globalização, o desenvolvimento dos sistemas de informação e evolução do setor de transportes, o turismo passa a representar cada vez mais o objetivo primário dos parques nacionais. A perda de qualidade de vida somado ao avanço desenfreado da “produção suja” nos centros urbanos, gerou uma demanda ávida por experiências que permitiam um maior contato com a natureza “intocada” (Ruschmann, 2001), contribuindo significativamente para a construção de infraestruturas e expansão da oferta de serviços de apoio à visitação, baseados na comercialização em massa dos parques (Mowforth & Munt, 2003).

Assim configurou-se a primeira fase histórica do turismo em ANPs - *Historical first generation* - onde os parques foram criados para seus visitantes e transformados em paisagens de valor estético para atender as exigências desses consumidores, independentemente dos distúrbios que as estruturas e atividades (e.g. construção de grandes hotéis, introdução de espécies exóticas) causassem (Weaver & Lawton, 2017). Nesse primeiro momento, sem nenhuma projeção dos impactos diretos e indiretos do crescimento do número de visitantes e da infraestrutura requerida para atendê-los, o desenvolvimento do turismo contribuiu tanto para a degradação ambiental quanto para a intensificação dos conflitos sociais, ora pelo uso dos recursos naturais, ora para manter os padrões sociais intrínsecos a área (Budowski, 1976).

Entretanto, com o fortalecimento dos movimentos ambientalistas, a evolução das ciências ambientais e social e o reconhecimento de que a proteção dos recursos naturais é essencial para a manutenção dos modos de produção capitalista e desenvolvimento econômico e social da sociedade contemporânea (Brumatti, 2014), a ideologia preservacionista é paulatinamente substituída pelo conservacionismo, vislumbrando um caminho para a compatibilização de atividades econômicas à conservação da natureza. Isto é, o discurso que ressaltava o valor científico e o uso restritivo das ANPs para a proteção da biodiversidade é substituído pelo discurso de “coexistência do valor econômico da natureza com valores ecológicos, recreativos, estéticos e espirituais” (Martins, 2011, p. 58), ressignificando o valor de uso das ANPs pelo turismo como forma de também promover o desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais.

A institucionalização da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), em 1948, e posteriormente o estabelecimento da Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, em 1960, representou um marco histórico na redefinição dos valores associados as

ANPs que conduziu a estruturação de novas diretrizes para a conservação destes espaços (Leis & D'Mato, 1994), como a ampliação dos SANPs nacionais, bem como a novas orientações para a promoção e gestão do turismo nestas áreas, as quais influenciaram muitos países. Nesse mesmo período, o movimento é fortalecido pela participação ativa das organizações não governamentais, como a WWF (World Wide Fund for Nature), em 1961, o Greenpeace, Conservation Internacional (Brumatti, 2014), bem como das instituições financeiras (e.g. Banco Mundial e fundo Monetário Internacional) (Mowforth & Munt, 2003), que posteriormente se envolvem em projetos para o desenvolvimento do turismo nas ANPs.

Inicia-se então uma nova fase, a busca por um beneficiamento mútuo entre o desenvolvimento de práticas socioeconômicas (e.g. turísticas e de visitação) e a conservação dos recursos naturais (e.g. expansão e flexibilização dos SANPs), isto é, a concepção do turismo com instrumento de conservação das ANPs (Tapper & Cochrane, 2005). A partir da década de 1970, a UICN une esforços para a definição de categorias que propusessem a incorporação dos valores sociais e culturais associados a estes espaços (Dudley et al., 2010), que mais tardiamente, nos anos de 1980, encontraria parceiros financeiros e ONGs para a ampliação do SANP nos países do então Terceiro Mundo, promulgando em uma série de medidas como, por exemplo, amortização das dívidas externas em detrimento do desenvolvimento de projetos para a conservação ambiental (Debt Swaps), como o apoio ao manejo das ANPs, Parques Nacionais e capacitação para o desenvolvimento do turismo nestes espaços (Mowforth & Munt, 2003; Thapa, 2000).

Nesse contexto, os países do então primeiro mundo (países desenvolvidos) passam a subsidiar ideologicamente e economicamente a proteção dos habitats naturais dos países de terceiro mundo (países em desenvolvimento), incentivando a criação de áreas protegidas e justificando o fomento ao setor turístico como alternativa econômica para a conservação do meio ambiente e populações tradicionais (Mowforth & Munt, 2003).

Complementarmente, a fenomenal aceleração da economia e circulação de capital, o processo de liberalização econômica em diversos países, a evolução dos sistemas tecnológicos e de informação, as mudanças culturais e dos estilos de vida, o crescimento da classe média nos países desenvolvidos e a concepção do desenvolvimento sustentável proporcionaram importantes modificações nos padrões de consumo e produção do turismo nas ANPs (Mowforth & Munt; 2003, Harvey, 2014). Com o significativo incremento do número de áreas protegidas ao redor do mundo (Chape et al., 2008; Watson et al., 2014), expandem-se também as oportunidades para o mercado turístico (Eagles, McCool, Haynes & Phillips, 2002).

Identificam-se, portanto, dois processos cruciais para o estímulo à ampliação do mercado turístico em ANPs: os movimentos políticos socioambientais e a reorganização da estrutura e política econômica (Mowforth & Munt, 2003, Cater, 2006). O primeiro compreendido pelo processo de conjugar o crescimento econômico a medidas de conservação da natureza e de democratização do patrimônio público, sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável. O segundo compreendido pela mudança qualitativa (flexibilização) do mercado relacionada às novas formas de produção e consumo do regime pós-fordista<sup>27</sup> e à neoliberalização da natureza (Duffy, 2008; Brockington & Duffy, 2010; Nyahunzvi, 2016).

*Flexibility is introduced in a range of respects including labour markets and processes, products (new and different forms of tourism) and patterns of consumption (such as new tourism) [...] It is not only capital that is circulated at an accelerated rate, but places too, as destinations come in and out of fashion and tourism moves on elsewhere (Mowforth & Munt, 2003, p.30).*

Emergem, assim, uma série de novas terminologias para as práticas turísticas (e.g. turismo de natureza, de aventura, brando, alternativo, ecológico, sustentável), sendo a mais emblemática, o “ecoturismo” que, ora como prática, ora como conceito, impulsionou um segmento de mercado que se expandiu rapidamente entre as áreas protegidas (Pires, 2002; Mowforth & Munt, 2003, Cater, 2006). Embora, nesse período, os europeus e estadunidenses já representassem uma significativa demanda como turistas para as áreas naturais de seus próprios países, acabaram se tornando os principais emissores de turistas “alternativos” ou “de natureza” para a América Latina, África e Ásia (Pires, 2002; Mowforth & Munt, 2003), numa busca por lugares, considerados por eles, “autênticos”.

Assim, a partir de 1990, a expansão do mercado turístico em escala global enxergou a oportunidade de um nicho significativo para as ANPs, adotando o termo “ecoturismo” para a venda de produtos e serviços que atendessem a um público mais geral e não somente os “ecoturistas genuínos” (mochileiros, naturalistas, cientistas), que se multiplicou por diversos países, principalmente os denominados “terceiro mundo” (e.g. Costa Rica, Equador, Mexico, Filipinas e Madagascar) (Thapa, 2000). Convém ressaltar que os princípios do ecoturismo<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Na medida que o regime de produção fordista keynesiano orientou o consumo em massa, o pós-fordismo estimulou a flexibilização dos sistemas de produção que conseqüentemente modificou as preferências dos consumidores e potencializou a segmentação do mercado. No caso do turismo, as principais implicações são: rejeição de certas formas do turismo de massa, proliferação e diversificação de destinos e atrativos turísticos; maior comunicação e informação sobre lugares, atrações e práticas turísticas alternativas; desenvolvimento de produtos e serviços desenhados para públicos específicos, crescimento do “mercado verde”, segmentação do mercado turístico (lazer, desportivo, cultural, religioso, entre outros) (Mowforth & Munt, 2003).

<sup>28</sup> O conceito de ecoturismo foi formalmente introduzido por Ceballos-Lascuráin na década de 1980, como: a viagem às áreas naturais relativamente pouco perturbadas e contaminadas com o objetivo de estudar, admirar e aproveitar a cenário e a vida silvestre, flora e fauna, assim como qualquer manifestação cultural presente nestas áreas (Sonaglio, 2006; Donohoe & Needham, 2006), mas que evolui para uma abordagem ética do turismo em

coincidiam com os princípios da sustentabilidade e, por isso, foram promovidos com o apoio de ONGs internacionais (WWF, Conservation Internacional, etc.) e das grandes organizações financeiras mundiais, num momento em que os países subdesenvolvidos encontravam-se endividados e abertos a adoção de políticas neoliberais.

A ampliação dos territórios protegidos e o desenvolvimento do ecoturismo representavam grandes oportunidades financeiras para estes países, tanto na forma de aliviar suas dívidas como replicarem os recursos através da prestação de serviços turísticos ao mercado internacional<sup>29</sup>, afinal de contas, os voluntários e organizações envolvidas neste movimento eram (e muitos ainda são) motivados principalmente pelo desejo de tornar o mundo um lugar melhor (Brockington & Duffy, 2010).

Porém, a falta de um consenso sobre o conceito e seus princípios somado ao discurso hegemônico e estritamente positivo, alinhado à sustentabilidade, colaborou para muitos casos de “oportunismo ambiental”, “*greenwashing*” ou “eco-exploração” (Mowforth & Munt, 2003; Donohoe & Needham, 2006, Buckley, 2009). Ademais, este período foi marcado pela expansão do projeto político e econômico neoliberal, principalmente, em países do continente africano e da América Latina, o qual defendia medidas de conservação da natureza apoiadas por mecanismos de privatização, de comoditização da natureza e da cultura e de flexibilização das formas de gestão (governança) (Brockington & Duffy, 2010; Mosedale, 2016), que fomentaram um ecoturismo financiado por agentes externos responsáveis por replicar os problemas do turismo de massa e das formas convencionais de turismo, favorecendo os operadores (geralmente de propriedade estrangeira) e beneficiando minimamente as comunidades locais (Duffy, 2008).

Embora o projeto ambiental neoliberal tenha subsidiado a ampliação do SANP nos países em desenvolvimento e envolvido diversos atores da sociedade civil, instituições financeiras internacionais e setores público e privado em projetos de conservação ambiental, como ele está orientado para a ampliação de oportunidades econômicas para mercado global, acaba dificultando às comunidades locais negociar efetivamente formas de ecoturismo que atendam às suas necessidades específicas (Duffy, 2008).

---

ANPs, considerando a perspectiva da sustentabilidade. Neste sentido seus principais princípios correspondem: a minimização dos impactos negativos referentes às infraestruturas e número de participantes, ao incremento das oportunidades de sensibilização e educação ambiental; ao apoio à conservação, democratização (participação e inclusão social) e promoção de benefícios às comunidades locais (Donohoe & Needham, 2006).

<sup>29</sup> A Costa Rica se torna um caso emblemático na promoção do ecoturismo. Na década de 1990, o país recebeu cerca de 780.000 turistas estrangeiros, dos quais 66% visitaram suas ANPs, após o investimento inicial de US\$ 10 milhões na conservação ambiental, financiado por meio de *debt-swap*, que repercutiu na geração de US\$ 33 milhões em títulos de moeda (Thapa, 2000).

Além disso, a articulação desses atores sociais é complexa. O ecoturismo representa uma fonte de acordo entre ONGs internacionais (*Conservation International*, WWF, entre outras) que assumem uma postura de contestação, mas que são subsidiadas por instituições financeiras transnacionais para o desenvolvimento de seus projetos, constituindo um conjunto de poderosos grupos de interesse que atuam financeira, política e tecnicamente nas formas de desenvolvimento do ecoturismo. Assim, embora haja boas intenções por parte das organizações ambientalistas, muitas vezes o ecoturismo é implementado por meio da persuasão de governos e coerção das comunidades locais através de um discurso estritamente positivista com soluções benéficas a todos (Duffy, 2008; Brockington & Duffy, 2010; Büscher & Dressler, 2012; Nyahunzvi, 2016)

Desse modo, o turismo que deveria ser um instrumento para o desenvolvimento econômico e social das áreas protegidas e suas populações, passa a configurar mais um meio de apropriação e “comoditização” da natureza e da cultura que, sob bases elitistas e da conservação neoliberal, acentuou as diferenças entre Norte-Sul, classe média urbana-populações tradicionais, de riqueza e de poder, que por sua vez aumentaram os conflitos pelo uso dos territórios e dos recursos naturais, as diferenças econômicas e os choques culturais (Mowforth & Munt, 2003; Cater, 2006), e a diminuição da participação ativa dos Estados no financiamento das ANPs (Nyahunzvi, 2016).

Cabe ressaltar que os modelos de ecoturismo sugeridos e estabelecidos nessas regiões periféricas e em desenvolvimento corresponderam, principalmente, aos modelos estadunidenses e europeu (Diegues, 2001), coerentes assim com uma realidade e interesses bem diferentes. Este fato sugere a ocorrência de conflitos não somente econômicos, mas sociais e culturais, pois os espaços passam a representar “lugares para o turista ver” e desconfiguram os significados e valores locais atribuídos a eles (Brumatti, 2014, p.291).

*Estas áreas son sobre todo disfrutadas por turistas, mientras que las comunidades locales, extremadamente pobres, reciben una muy pequeña compensación a pesar de que han reorganizado sus vidas para contribuir a mantener esas reservas. Una situación similar se encuentra en el área protegida de Monteverde en Costa Rica, donde el bosque tropical es visitado en su mayor parte por turistas, científicos o estudiantes graduados de EE. UU. Aunque el paisaje es el de un bosque tropical centroamericano, la mayoría de la gente en el área habla inglés, y la zona protegida contrasta así marcadamente con la extrema pobreza de las zonas adyacentes (Gudynas, 1999, ítem 4, parágrafo 17).*

Na década de 1990 registram-se inúmeros casos de contradições envolvidas tanto no processo de ampliação dos sistemas nacionais de áreas protegidas quanto ao processo de governança para o desenvolvimento do turismo nessas localidades (Diegues & Nogara, 1994; Cover, 2011; Bennett & Dearden, 2014; Ojeda, 2014; Li, Turner, & Cui, 2016). De uma maneira

geral, os casos retratam como o turismo agrava a condição de marginalidade das populações locais, entre camponeses, pescadores e extrativistas, impondo tanto uma estrutura mercadológica distante de suas práticas econômicas tradicionais como formas de governança coercitiva, que não possibilitam a redistribuição dos benefícios. Com a instituição legal das ANPs, sob os preceitos de conservação da biodiversidade, e a flexibilização da gestão, evidenciam-se os casos onde as atividades tradicionais passam a ser criminalizadas e muitas vezes desconsideradas como alternativa de desenvolvimento econômico e social (Diegues, 2001; Cover, 2011; Büscher & Dressler, 2012) enquanto se abrem maiores oportunidades para a expansão de empreendimentos e serviços turísticos, por meio de concessões que não se comprometem efetivamente em atender aos princípios do desenvolvimento sustentável (Duffy, 2008; Mbaiwa, Ngwenya & Kgathi, 2008; Nyahunzvi, 2016; Dinica, 2017).

Mowforth e Munt (2003) elucidam que os governantes que convictamente discursavam sobre a prioridade de proteção dos tesouros naturais e culturais de suas nações “Terceiro Mundo” eram os mesmos que assinavam acordos com as corporações transnacionais para a construção de hotéis e complexos turísticos, as quais não se comprometiam com os impactos ambientais, sociais e culturais que causavam.

O cenário construído neste período, entre as décadas de 1960 a 1990, caracteriza-se, portanto, no modelo da segunda geração - *second generation* - do turismo em áreas protegidas (Weaver & Lawton, 2017), quando assume-se que o incremento da visitação também causa impactos negativos sociais e ambientais negativos, mas que poderiam ser ajustados por meio de mecanismos de controle (instrumentos legais e políticos) e da gestão compartilhada (governança ambiental), favorecendo o monitoramento e a distribuição dos benefícios. Isto é, reconhece-se a oportunidade de coexistência entre o desenvolvimento turístico à conservação das ANPs (Budowski, 1976), mas que é dependente de um comprometimento ético e político com a sustentabilidade e a conservação ambiental.

*What is clearer, however, is that the relationship between park managers and these visitors was indeed becoming more ambivalent as the potential for serious environmental damage within parks increased in tandem with growing demand and assorted external non-visitation pressures. Positioned as an inherent threat but a necessary evil given growing reliance on user fees and public demands for park access, an ethos of strict supervision became increasingly prevalent, embodied in the application of scientific management and monitoring principles and practices which have become cornerstones of the visitor-park relationship (Weaver & Lawton, 2017, p. 141).*

Caberia agora encontrar os meios para manter as atividades comerciais, a geração de receitas, a demanda turística e o desenvolvimento socioeconômico local, porém com a subtração dos efeitos como a perturbação ecológica e sociocultural. Incentivado pela evolução

das ciências ecológicas, abre-se um espaço para a incorporação do paradigma sistêmico no planejamento e gestão das ANPS, bem como do turismo (Eagles et al., 2002).

Nesse contexto, em 1995 a ONU reuniu em Lanzarote, nas Ilhas Canárias, a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e a OMT (Organização Mundial do Turismo), para elaborar o conceito de Turismo Sustentável, e, em 1996, a OMT junto ao Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC) e o Conselho da Terra passam a enfatizar a necessidade da consolidação de parcerias entre os três setores público, privado e sociedade civil com a questão turística (Rabinovici, 2011). Assim, o turismo sustentável é definido pela OMT como aquele que “considera os presentes e futuros impactos econômicos, sociais e ambientais, a fim de atender as necessidades dos turistas, do setor, do meio ambiente e das comunidades receptoras ” (PNUMA; OMT, 2005, p.12).

As teorias sistêmicas do turismo (Leiper, 1979; Beni, 1998) colaboraram significativamente para identificar os elementos fundamentais e suas dimensões que estruturam, interagem e participam desse sistema e que, ao mesmo tempo, se comunicam a elementos ou outros sistemas externos a ele, numa tentativa de reduzir a sua complexidade para facilitar sua compreensão, análise e gerenciamento. Esta fase paradigmática (Panosso Neto & Nechar, 2014), portanto, se torna fundamental para os estudos do desenvolvimento e planejamento do turismo nas áreas protegidas na perspectiva da sustentabilidade, pois facilita o entendimento das conectividades entre esses dois sistemas (turístico e ANP), interpretados como econômico-social (Sessa, 1985) e ecológico-social (Cumming & Allen, 2017), respectivamente.

Entretanto, ao mesmo tempo que as diversas metodologias desenvolvidas (e.g. ROS- *Recreational Opportunity Spectrum*; LAC- *Limits of Acceptable Change*; TOMM-*Tourism Optimisation Management Model* and VAMP - *Visitor Activities Management Planning*), permitiram identificar impactos econômicos, sociais e ambientais da atividade turística nas ANPs, e propuseram um reordenamento dentro de certos limites (Weaver & Lawton, 2017), elas não foram suficientes para responder questões de imprevisibilidade que envolvem a natureza complexa, dinâmica e não-linear dos sistemas ecológicos-sociais e tampouco embasar as ações e interesses políticos.

Apesar do avanço no setor turístico no sentido de acompanhar as exigências de um novo tipo de desenvolvimento, com propostas mais humanitárias e solidárias ao discurso ambientalista mundial, observou-se que o turismo sustentável direcionava o beneficiamento das comunidades envolvidas com a atividade turística apenas na dimensão econômica, ficando muito vaga a ideia de “importância” destas comunidades, bem como a da preservação ambiental

(Brumatti, 2014, p. 291). A própria OMT reconhece que o conceito de turismo sustentável confundiu-se com o termo ecoturismo utilizado de forma inapropriada e difundido principalmente na década de 80, o qual na verdade consistiu em um segmento de mercado que se desenvolveu através das atividades turísticas e de lazer em áreas naturais sem os devidos cuidados em respeito aos seus princípios fundamentais (PNUMA; OMT, 2005).

Nesse sentido, a tentativa de aliar os interesses econômicos, sociais e ecológicos, mostrou-se ineficaz diante do método racional-compreensivo utilizado em muitos casos já que, o mesmo, em suas bases positivistas, apresenta uma visão reducionista sobre os sistemas complexos, como constata (Plummer & Fennell, 2009, p.2).

*The rational-comprehensive is an extension of the Cartesian-Newtonian tradition and mechanistic view of the world in which the universe is considered to be understandable (through reductionism), controllable and predictable (Capra, 1982; Innes & Booher, 1999). As a caricature of nature, this perspective stresses “balance” or “near-equilibrium”; a viewpoint upon which foundational concepts (e.g. maximum sustained yield, carrying capacity), organizations associated with sustainability (e.g. Brundtland Commission, World Resources Institute), and resource policies are predicated (Folke et al., 2002; Holling, Gunderson & Ludwig, 2002) in a hierarchical, technologically based, and linear fashion [...].*

O cenário que se configura após a década de 1990 impõe novos desafios para a consolidação do turismo como instrumento de conservação às ANPs. A abertura dos mercados internacionais e a desregulação e reregulação dos Estados, a instituição de uma governança ambiental global, o desenvolvimento da democracia e o fortalecimento dos discursos sobre uma nova ordem ética ambiental ao mesmo tempo que expandiram as oportunidades de arranjos institucionais e organizacionais do sistema turístico em áreas protegidas, flexibilizaram as possibilidades de propriedade, de gestão, de participação de diferentes atores sociais (maior participação privada), tornando o ambiente de relações entre grupos de interesse e uso do território e seus recursos ainda mais complexo. A governança passa a cada vez mais representar um elemento essencial na definição dos objetivos as ANPs e seu uso turístico.

Eagles (2009) identifica cerca de 60 combinações possíveis para a gestão do uso recreativo e turístico das ANPs, com base na investigação de três elementos: da propriedade ou posse da área e dos recursos (governo, organização sem fins lucrativos; privada ou com fins lucrativos e comunidades); das fontes de receita (investimentos do governo, cobrança de taxas e doações) e dos organismos ou entidades da gestão (agência do governo, entidade para-estatal, corporação privada, corporação sem fins lucrativos e comunidades).

Além destes elementos estruturantes, organizacionais e políticos implicarem na complexidade da gestão do turismo nas ANPs, uma nova pauta emerge no campo das discussões sobre o seu desenvolvimento: o reconhecimento da problemática ambiental global que também

infere e é inferida pela dinâmica turística. Isto é, o setor também está sujeito a uma série de eventos (naturais, econômicos e sociais) que, sob determinadas condições, pode levá-lo a situações de crise e comprometer a conservação das ANPs. Segundo Moreno e Becken (2009), fatores decorrentes de mudanças climáticas (e.g. tsunamis, aumento do nível do mar, ciclones) podem contribuir para a diminuição do número de turistas, a degradação ambiental e a perturbação social, que por sua vez afetam o sistema turístico nas ANPs. Outros eventos como as atuais recessões econômicas e atos de terrorismo, assim como a incidência de epidemias ou até pandemias - eg. gripe asiática, Ebola e Coronavírus- também são importantes perturbadores dos negócios turísticos e da imagem dos destinos (Strickland-Munro et al., 2010).

O que é contraditório é que o próprio crescimento do setor turístico, aumenta as possibilidades para a circulação de pessoas e consumo da natureza, da cultura e dos lugares, fatores que tanto podem acentuar os conflitos socioculturais, como agravar as vulnerabilidades socioecológicas, elevando o grau de exposição aos riscos ambientais e econômicos.

Diante desse cenário, a terceira geração -*third generation* – (Weaver & Lawton, 2017), e atual, constitui uma fase onde o turismo representa uma oportunidade (econômica e social) para a conservação das ANPs, porém que exige redefinir suas configurações formais e não formais que ultrapasse a racionalidade econômica e materialista das ANPs e que ao mesmo tempo considere a natureza complexa e dinâmica da relação entre os sistemas humano e ecológico (sistema socioecológico).

Isto é, encaminha para o campo do conhecimento e da prática novos desafios que levantam questões relevantes: o repensar sobre o papel do turista e atores sociais; o co-manejo adaptativo (Plummer & Fennell, 2009) que perpassa pela questão de governança (autonomia e autoridade) e arranjos institucionais definidos no campo político (Duffy, 2008; Eagles, 2009; Büscher & Dressler, 2012; Ly & Xiao, 2016; Dinica, 2017; Badola et al., 2018; Rodrigues & Abrucio, 2019); e as vulnerabilidades e capacidades adaptativas e resilientes dos sistemas socioecológicos, na perspectiva da sustentabilidade (Johnson, Marshall & Authority, Great Barrier Reef Marine Park, 2007; Becken & Job, 2014; Calgaro et al., 2014; Espiner & Becken, 2014)

### 3.2.3 O turismo sob a perspectiva sistêmica e da complexidade.

Ponderar sobre os diversos fatores que influem no desenvolvimento do turismo em ANPs e sobre os desafios para a sustentabilidade dessa relação, solicita um olhar sob a perspectiva sistêmica. Isto porque, as definições de sistemas se preocupam com o entendimento

dos inter-relacionamentos, particularmente àqueles que podem gerar respostas entre causa e efeito, ou mesmo persistências para a manutenção das estruturas sistêmicas (Cumming & Allen, 2017).

O sistemismo emerge como abordagem científica para confrontar o pensamento cartesiano analítico, uma vez que este é incapaz de entender o comportamento do todo e interpretar os fenômenos apenas pela compreensão das propriedades de suas partes (Capra, 1996). Neste caso, o paradigma sistêmico decorre da perspectiva holística e ecológica. Holística por compreender que o todo é integrado e não apenas a soma de suas partes e ecológica porque reconhece a interdependência de todos os fenômenos (Capra, 1996).

Assim, um sistema como “um conjunto de unidades em inter-relações mútuas” (Bertalanffy, 1977, p. 57), parte da compreensão dos sistemas abertos capazes de se alimentar de um contínuo fluxo de matéria e de energia extraídas e devolvidas ao meio ambiente, que por sua vez os mantêm afastados do estado de equilíbrio “estacionário” caracterizado por fluxo e mudanças contínuas (Capra, 1996). Decorrente desses princípios emergem outras diversas definições de sistemas, porém que agregam elementos comuns, conforme Beni descreve (1990, p. 18, 19):

- a) Meio ambiente: se refere ao conjunto de todos os objetos que não fazem parte do sistema em questão, mas que influem sobre a operação do mesmo;
- b) elementos ou unidades: consistem nos componentes do sistema;
- c) relações: referem-se as interconexões e dependências dos elementos integrantes que orientam os fluxos;
- d) atributos: são as qualidades dos elementos e do sistema que os caracteriza;
- e) entrada ("input"): refere-se aquilo que o sistema recebe, podendo ser alimentado por diversos tipos de entrada;
- f) saída ("output"): é o produto final dos processos de transformação em concordância ao conteúdo de entrada;
- g) realimentação ("feedback"): refere-se ao processo de controle para manter o equilíbrio do sistema;
- h) modelo: consiste na representação abstrata do sistema.

As abordagens sistêmicas representam, portanto, um conjunto de “metáforas”<sup>30</sup> correspondentes à ordem holística emergente (Thrift, 1999 como citado em Misoczky, 2003), as quais desencadeiam diferentes perspectivas de abordagens teóricas para descrever, através de seus modelos, “um domínio menos conhecido – a realidade – em função de relações com um domínio fictício melhor conhecido” (Misoczky, 2003, p. 2). O modelo, na abordagem sistêmica, seria justamente a abstração para facilitar a análise do sistema (Beni, 1998), que considera tanto o individualismo, reconhecimento da composição, quanto o holismo, enfatizando a estrutura da organização.

Neste sentido, o paradigma sistêmico desperta as diferentes disciplinas para a formulação de teorias próprias apresentando um novo elenco conceitual correspondentes a suas perspectivas de análise, que podem ser sintetizadas conforme a Tabela 15.

**Tabela 15:** Sintetização das teorias que envolvem o paradigma sistêmico.

<b>Teorias</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Fundamentos e princípios</b>
<i>Sistemas abertos</i>	Investigar isomorfismos de conceitos, leis e modelos em campos diferentes, promovendo a unidade das ciências	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utiliza conceitos da termodinâmica (entropia) e desenvolve a concepção que os sistemas contêm subsistemas, interagindo entre si e, portanto, são abertos.</li> <li>- As funções dependem de suas estruturas</li> <li>- Preocupa-se com as relações de estrutura e de interdependência.</li> </ul>
<i>Cibernética</i>	Desenvolver a noção de retroalimentação negativa, como forma de controle e regulação dos sistemas abertos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traz conceitos da teoria dos autônomos, apresentando a ideia de auto-organização</li> <li>- Identifica o elo entre desorganização e organização complexa.</li> </ul>
<i>Autopoiese</i>	Formular uma teoria para a compreensão cibernética do observador de sistemas, aplicado aos sistemas vivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A concepção dos sistemas biológicos como abertos ao ambiente é uma perspectiva do observador externo</li> <li>- Os sistemas seriam auto referenciados, fechados.</li> <li>- A interação de um sistema com seu ambiente é um reflexo e parte de sua própria organização, facilitando sua autoprodução.</li> </ul>
<i>Teoria da complexidade</i>	Restabelecer a unidade no estudo da natureza e dos seres humanos, revisando as teorias de sistema, cibernética e autopoiese e incorporando as teorias do caos e de sistemas dinâmicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os sistemas são formados por unidades simples interligadas entre si, onde a complexidade do todo vai decorrer do entrelaçamento de influências mútuas</li> <li>- As propriedades dos sistemas caracterizam-se pela não-linearidade, fluxos constantes, diversidade e estrutura hierárquica</li> <li>- Na visão humanista, a organização criaria ordem e desordem.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Misoczky (2003).

<sup>30</sup> Misoczky (2003) considera que a metáfora representa para a linguagem poética o que o modelo representa para a linguagem científica, em relação ao real.

Dessa forma:

Para o quadro interpretativo sistêmico, toda coisa é um sistema, ou um componente de algum sistema, cujo sistema é desde sua gênese um objeto complexo, em que as partes se mantêm unidas por vínculos de uma ou mais classes. Em particular, todas as características da sociedade, econômicas, culturais e políticas, formam uma peça única. Mesmo distintas, são inseparáveis (Beni & Moesch, 2017, p. 436).

A noção de sistema remete, portanto, a um conjunto de elementos, dentre acontecimentos, fenômenos, variáveis que conservam propriedades comuns, cuja ordem se estabelece segundo às propriedades, qualidades e estados de seus elementos (Beni & Moesch, 2017), aspecto importante no entendimento da concepção da vulnerabilidade posteriormente discorrido. Os elementos são definidos dentre critérios de interesse e relevância para compreender como surge um problema específico (Walker et al., 2002), enquanto a definição dos sistemas é frequentemente associada às preocupações sobre as interrelações, particularmente, àquelas que resultam em causa e efeito ou na persistência de feedbacks críticos (Cumming & Allen, 2017).

A partir da concepção dos sistemas abertos e, principalmente na década de 1980, quando o turismo se revela como um fenômeno global econômico e social (Beni & Moesch, 2016), os modelos sistêmicos são incorporados pelos para análise do fenômeno, buscando, através das ciências e suas teorias, métodos que facilitassem tanto a compreensão da magnitude de seus impactos e antagonismos quanto propor soluções para a mitigação de problemas, principalmente, sociais e ambientais associados ao seu desenvolvimento.

Embora os modelos de referência pudessem compartilhar de objetivos comuns<sup>31</sup>, seus enfoques apresentaram-se de forma diferenciada, como exemplificado no Tabela 16.

**Tabela 16:** Os modelos de sistemas turísticos, seus enfoques e componentes.

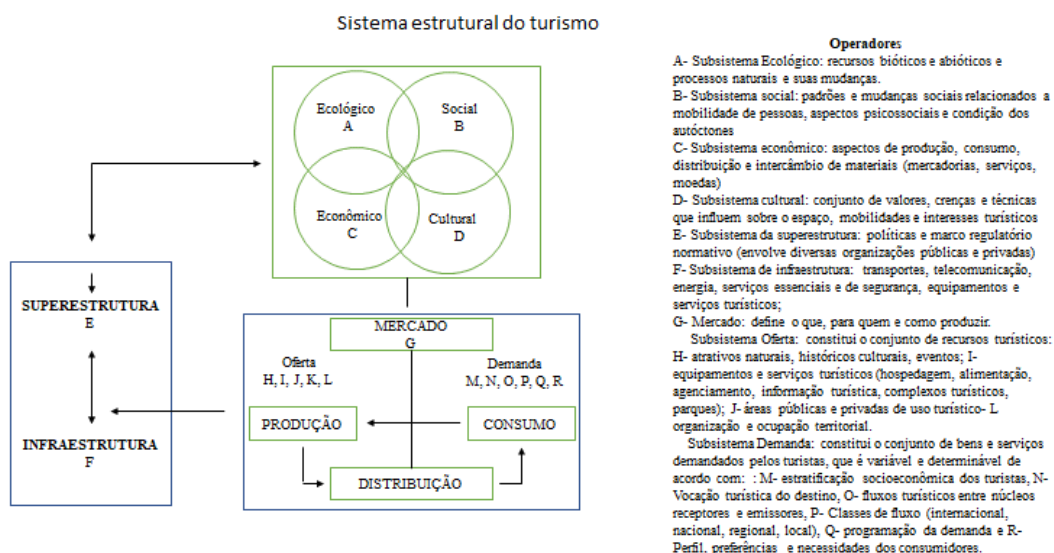
<b>Autor</b>	<b>Enfoque do Sistema Turístico</b>	<b>Os componentes do SISTUR</b>
<i>Leiper (1979)</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Assume a questão espacial</li><li>- O turista é elemento central e dinâmico.</li><li>- O ambiente (social, econômico, político, ambiental, cultural) envolve os elementos do sistema.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Geográficos (região geradora, rota de trânsito, região de destino)</li><li>- “Indústria” turística</li><li>- O turista (como epicentro)</li></ul>
<i>Sessa (1984)</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Adota um enfoque econômico do turismo que se relacionaria aos demais sistemas (sociais, políticos, ambientais, culturais)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Sugere três semi-agregados:</li><li>- Matérias primas (recursos naturais e humanos)</li><li>- Infraestrutura (transportes, comunicações, etc.)</li></ul>

<sup>31</sup> O objetivo geral era identificar a estrutura e os processos turísticos como um sistema aberto demonstrando os mecanismos de fluxos (entradas e saídas) e inserindo os contextos econômico, político, social, tecnológico e ambiental (Rocha, Costa & Anjos, 2017).

		- Superestrutura como serviços (hotéis, equipamentos turísticos, etc.)
<i>Boullón (1985)</i>	- Foca nas inter-relações dos elementos	- Oferta - Demanda - Produto Turístico - Zona turística (atrativos, infraestrutura, instalações, equipamentos) - Superestrutura
<i>Molina (1991)</i>	- Propõe um conceito global de turismo por meio de um modelo integrado	Seria formado pelos subsistemas de: - Infraestrutura - Demanda - Atrativos - Equipamentos e Instalações - Superestrutura - Comunidade Receptora
<i>Beni (1998)</i>	- Composição do sistema com enfoque na estrutura	Formado por três conjuntos: - Relações ambientais - Organização Estrutural - Ações Operacionais

Fonte: Adaptado de Rocha, Costa e Anjos (2017).

Considerando o modelo referencial do SISTUR proposto por Beni (1998), o sistema turístico seria estruturado por três conjuntos principais definidos por diferentes subsistemas, os quais constituem os operadores, que definem os recursos e orientam as ações e organização para o seu desenvolvimento, por meio das interações (Figura 9).



**Figura 9:** O modelo do sistema estrutural do turismo- SISTUR.

Fonte: Beni (1998).

A ideia central do modelo era sistematizar os elementos estruturais (mercado, demanda, oferta, superestrutura e infraestrutura) e relacionais do turismo (aspectos ecológicos, sociais, culturais e econômicos), facilitando tanto a compreensão do seu funcionamento quanto a

identificação de fatores de impactos do setor, contribuindo para o aperfeiçoamento de políticas governamentais e privadas de turismo, revelando também a importância do planejamento no seu processo de desenvolvimento (Beni, 1998). Entretanto, os modelos não foram suficientes para abranger toda a complexidade que envolve o fenômeno, que é real.

Como todo modelo, o SISTUR foi se mostrando insuficiente para o objetivo proposto de se compreender o turismo em sua complexidade nos diferentes territórios e em suas diferentes formas de desenvolvimento. A exemplo da análise dos dados a partir das suas categorias, descrevendo como se configurava cada um dos subsistemas, objetivava-se com a soma das partes obter o diagnóstico do todo o sistema turístico, o que diante da concepção complexa do conhecimento (transdisciplinar) não foi possível, pois a simples soma das partes não revela a complexidade de suas conexões e a dinâmica das relações (Beni & Moesch, 2017, p. 444).

Lohmann e Panosso Neto (2008) ressaltam que a separação do sistema turístico dos outros sistemas facilita o estudo, mas, entretanto, ocasiona uma visão fragmentada do objeto, já que faz parte de um sistema maior. Ademais a realidade turística na pós-modernidade é muito mais complexa, volátil, dinâmica e subjetiva, oferecendo uma gama de possibilidades de categorizações (Molina, 2004). Embora a expressão econômica do turismo seja relevante (Sharpley, 2015; Moesch & Beni, 2017), ele se desenvolve na história, em tempos e espaços diferenciados, sendo guiado por instituições e sujeitos humanos, e também por relações de poder (Mowforth & Munt, 2003), tornando sua natureza muito mais complexa.

Dessa forma, embora a perspectiva sistêmica do turismo colabore para atribuir maior significado aos serviços e bens ecossistêmicos vitais; às estruturas e suas funções, à comunidade local, suas percepções e aspirações, dentre outros componentes que afetam o comportamento turístico, o uso de preceitos da complexidade acrescenta outros significados permitindo a descoberta das formas de emergência de destinos turísticos, ou até mesmo como ele pode ser mantido (resistência) ou aprimorado (resiliência) (Farrell & Twining-Ward, 2004). Isto porque, os sistemas complexos não seriam apenas aqueles que apresentam um grande número de elementos interdependentes, mas principalmente aqueles que detêm processos de controle limitados, responsáveis pela auto-organização dos sistemas (Holling, 2001), que quando sofrem pequenas alterações em um nível podem ocasionalmente, de forma não intencional, resultar em efeitos profundos em outras partes do mesmo sistema desencadeando uma cascata de repercussões que podem ser significativamente maior que o distúrbio (Farrell & Twining-Ward, 2004). Como, por exemplo, aumento do nível de poluição do mar num destino sol e praia, ou a perda de uma espécie carismática num refúgio, ou perda de qualquer outro atrativo.

Neste sentido, os agentes dos sistemas complexos são interpretados como ativos e passivos do processo de interação, em que a não linearidade e a incerteza estão representada

pelos diferentes resultados que as ações podem trazer, já que o sistema é mais do que a soma de suas partes, e auto-organização se configura num processo espontâneo de criação de ordem, a partir da desordem e as suas macro unidades operam de forma complementar, concorrente e antagonista (Morin, 2000). Dessa forma, por exemplo, um mesmo sistema pode chegar ao mesmo resultado por meio de diferentes processos e/ou comportamentos (escolhas ou resistência, por exemplo política), ou um mesmo processo de um mesmo sistema pode levar a resultados diferentes (e.g. por meio da aprendizagem) (Folke et al., 2010). Assim, nos sistemas complexos, além da magnitude do número de componentes e de relacionamentos, as respostas também são possíveis dentro dos limites definidos ou emergentes e da capacidade adaptativa relacionada à experiência, conhecimento, aprendizagem e ação (Holling, 2001).

Entender os componentes, suas relações e organização são relevantes para inferir sobre os sistemas, mas é preciso considerar o aspecto dinâmico envolvido nas escalas espaciais e temporais, permitindo identificar as incompatibilidades ao longo do tempo (história) entre ação e resultados que constituem fatores causais das falhas de desenvolvimento do sistema turístico (Farrell & Twining-Ward, 2004). Tentativas de manter a estabilidade em um ambiente tão volátil podem funcionar temporariamente, mas sem o profundo conhecimento do sistema em que o turismo faz parte e se desenvolve, esforços para se adaptar e tirar proveito de novas situações provavelmente serão de curta duração (Farrell & Twining-Ward, 2004). Este entendimento poderia, por exemplo, sugerir respostas aos diversos casos de “*greenwashing*” num período de promoção e expansão do segmento do ecoturismo internacionalmente.

Os sistemas complexos caracterizam-se, portanto, por seu dinamismo, pelos múltiplos componentes interativos, pelas relações de causa e efeito que se estabelecem de forma não-linear e sem clareza; pela significativa probabilidade de serem afetados por fatores e eventos externos; e serem vulneráveis a múltiplos fatores de estresse ou choques (Strickland-Munro et al., 2010). Dessa compreensão, partem os estudos sobre resiliência e vulnerabilidades, a partir do entendimento dos sistemas adaptativos complexos (SACs)<sup>32</sup> e dos sistemas socioecológicos (SSE)<sup>33</sup>, como possibilidade de apreender a capacidade de organização (ordem e desordem) e

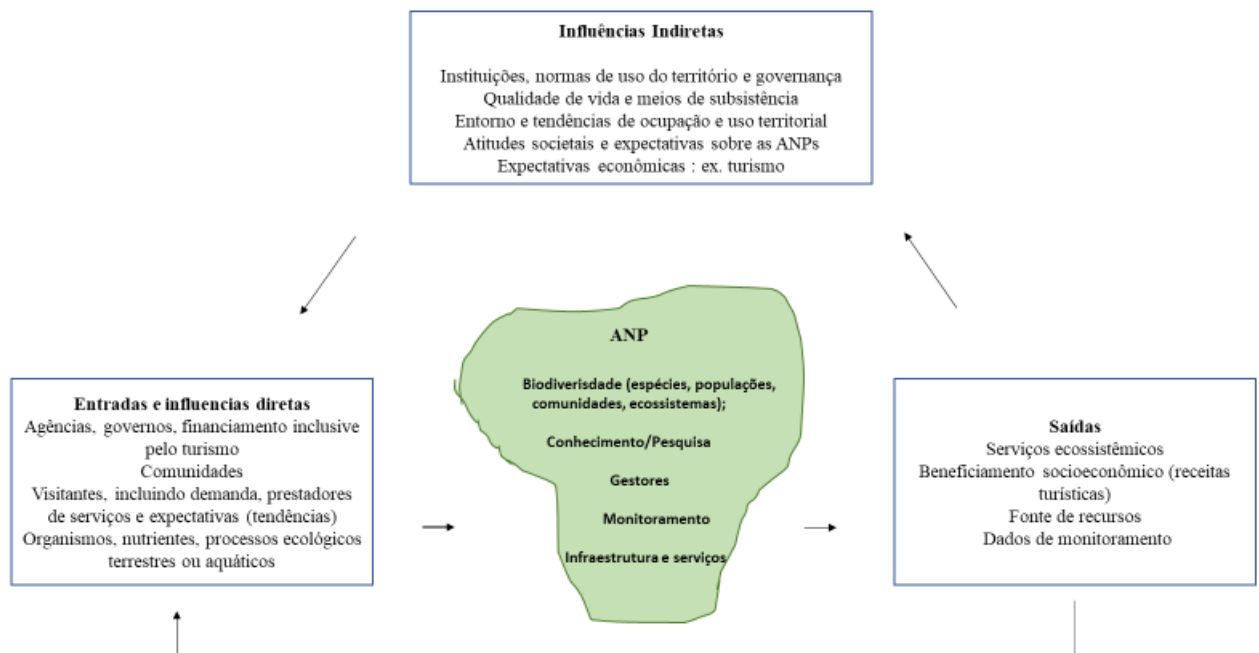
---

<sup>32</sup> Os sistemas adaptativos complexos são caracterizados pela: (a) uma multiplicidade de agentes que aprendem; (b) que interagem uns com os outros de maneira não linear; e, por conseguinte; (c) auto-organizam-se; (d) têm propriedades emergentes; e (e) coevoluem com o ambiente (Pascucci & Meyer Jr, 2013).

<sup>33</sup> Os sistemas socioecológicos (SSE) correspondem àqueles em que os componentes sociais são explicitamente reconhecidos e apresentam forte dependência em relação aos recursos e serviços providenciados pelos ecossistemas, como exemplo o turismo em parques nacionais (Adger, 2006; Strickland-Munro et al., 2010). Nesses sistemas, influenciados por múltiplas variáveis, o comportamento é guiado por princípios que: a ordem é emergencial e não predeterminada; a história do sistema é irreversível; e o seu futuro é imprevisível (Waldrop, 1992 como citado em Strickland-Munro et al., 2010).

adaptação e processos de mudanças dos sistemas, bem como a integração de sistemas de naturezas tão distintas, dentre humanas e ecológicas, como o caso do turismo em ANPs, contribuindo com o encontro a um caminho mais equilibrado, a sustentabilidade.

Dessa maneira, a perspectiva da complexidade abre um novo caminho metodológico tanto para o turismo quanto para o facilitar o seu gerenciamento nas ANPs. Para Cumming e Allen (2017), na medida que as ANPs adquirem novas funções sociais (serviços ecossistêmicos, recreação, turismo, recursos econômicos), as respostas dos ecossistemas tornam-se cada vez mais dependentes das intervenções humanas e, portanto, mais complexas e incertas, provocando uma série de ciclos de *feedback* que iniciam com uma gestão intencional, percorrem o ecossistema e o sistema socioeconômico e retorna ao gerenciamento (Cumming & Allen, 2017). Neste sentido as ANPs representariam um sistema socioecológico (Figura 10), onde a conservação dependeria do reconhecimento da pluralidade social, econômica e ecológica que incorporam, bem como das agências humanas, dentre elas às relativas ao turismo.



**Figura 10:** O sistema socioecológico das áreas naturais protegidas.  
 Fonte: Adaptado de Cumming e Allen (2017).

Quanto ao turismo, a complexidade oferece a oportunidade de entendê-lo pela interdisciplinaridade<sup>34</sup> e transdisciplinaridade<sup>35</sup>, consolidando uma “epistemologia derivada” de reconstrução orgânica da relação sujeito/objeto, recuperando o aspecto humano no discurso científico do turismo (Beni & Moesch, 2017). Dessa maneira, um novo modelo do sistema turístico complexo abarcaria não somente novas categorias estruturantes que inferem no sujeito turístico (e.g. economia, ideologia, comunicação, imaginário, tecnologia, tempo, espaço, deslocamento e encontro), como acrescentaria a relevância dos aspectos contextuais, como a territorialidade, governança, arranjo produtivo local e atores sociais (Beni & Moesch, 2017) e relacionais em termos de desenvolvimento<sup>36</sup> (Sharpley & Telfer, 2015), essenciais para um caminho de sustentabilidade.

#### 3.2.4 O desenvolvimento sustentável do turismo em ANPs.

Para entender o turismo como instrumento de conservação das ANPs é possível considerar duas perspectivas de análise: a) o turismo como setor econômico capaz de prover recursos financeiros à gestão das ANPs e criar novas oportunidades de negócios para o desenvolvimento socioeconômico das áreas e populações adjacentes e b) o turismo como fenômeno econômico e social (Davidson, 1998) capaz de transcender os valores de uso das ANPs a partir do seu desenvolvimento sustentável, ultrapassando a esfera da representação técnica e econômica (Leiper, 1979) de sua concepção.

A primeira vertente remete a reflexão da capacidade econômica deste setor que envolve a criação de novos mercados e negócios relacionados a distribuição e comercialização de produtos e serviços associados ao uso de recursos naturais e culturais, proporcionando maiores oportunidades de investimentos e desenvolvimento socioeconômico de diversas localidades do mundo (Eagles et al., 2002; Job, Becken & Lane, 2017), inclusive nas áreas mais remotas e empobrecidas (Becken & Job, 2014). A ideia principal é que a cadeia produtiva do turismo<sup>37</sup> e o uso público, não consumptivo dos recursos naturais, sejam capazes de movimentar a

---

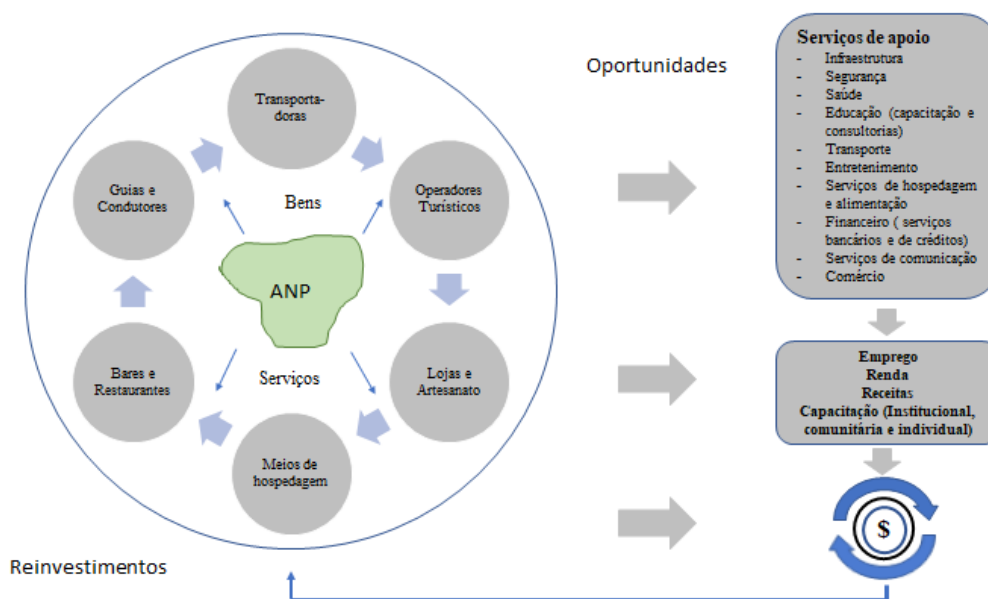
<sup>34</sup> A interdisciplinaridade diz respeito a transferência dos métodos entre disciplinas (Sonaglio, 2006).

<sup>35</sup> Diz respeito ao que está ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das disciplinas e além de toda disciplina, cuja finalidade é a compreensão do mundo real (Sonaglio, 2006, p. 32).

<sup>36</sup> A obra de Sharpley e Telfer (2015) apresentam como os diferentes paradigmas de desenvolvimento (modernização, dependência, neoliberalismo econômico e desenvolvimento alternativo) influem nas mudanças de concepções e promoção do turismo como vetor de desenvolvimento, que estão diretamente relacionadas às mudanças das políticas econômicas, percepções sobre meio ambiente, papel da comunidades local, desenvolvimento sociocultural e dos recursos humanos.

<sup>37</sup> Compreende-se que a cadeia produtiva do turismo é capaz de desencadear um processo de irradiação de benefícios a outros setores (primários e secundários) todos eles (Fernandes & Coelho, 2002), conhecido com o efeito multiplicador.

economia local gerando maiores receitas às ANPs, empregos e renda às populações (Figura 11) e a demanda seja direcionada para gestão adequada dos recursos (Flores et al., 2008). Ademais, estes incentivos colaborariam em tornar os atores sociais diretamente envolvidos com a ANP economicamente dependentes da qualidade ambiental da área e, portanto, constituindo-se num defensor autônomo da conservação (Instituto Semeia, 2014).



**Figura 11:** Capacidade econômica da cadeia produtiva do turismo para investimentos nas ANPs.

Fonte: Elaboração própria baseado em Brasil (2011); Gollub, Hosier & Woo (2003).

Embora o financiamento das ANPs deva ocorrer por diferentes mecanismos (Tabela 17), acredita-se que com o desenvolvimento do turismo a capacidade é ampliada a partir da expansão de novos mercados e negócios, bem como da maior arrecadação direta de recursos financeiros através do uso público. Os recursos diretamente gerados referem-se ao consumo dos bens e serviços que geram tarifas a serem pagas para a ANP tais como: ingresso; serviços de transportes, hospedagem, alimentação, souvenirs e atividades desportivas, recreativas, guiamento, educativas e etc; ou mesmo doações e compensações ambientais. Balmford et al. (2015) estimam que cerca de 8 bilhões de pessoas visitam as ANPs por ano no mundo, gerando aproximadamente US \$ 600 bilhões/ano, considerando a despesa bruta direta associada à visita, contabilizando ainda um excedente do consumidor de US \$ 250 bilhões/ano.

Já, os recursos gerados de forma indireta representam àqueles que derivam dos serviços prestados para o uso e consumo destes bens e serviços das ANPs e da ampliação das atividades de apoio ao setor como: pagamento de taxas de concessão pelos prestadores de serviços de

apoio à visitação, impostos cobrados aos demais setores pelo aumento da produção (e.g. construção civil, comércio, tratamento de resíduos, etc.) e cobrança pelo direito de uso da imagem (Leung, Spenceley, Hvenegaard, & Buckley, 2019). Para tanto, o beneficiamento econômico pelo turismo envolve, dentre outros fatores (Eagles et al., 2002):

- Aumentar o número de visitantes: fator que pode representar um risco a não ser que os benefícios financeiros excedam os custos e, mesmo assim, ainda pode impactar negativamente o meio ambiente.

- Aumento do período de estada: fator que contribui para maiores oportunidades de consumo local de produtos e serviços.

- Atração de nichos de mercado: que exige ferramentas de marketing para atrair turistas com poder de compra.

- Aumento de vendas por visitante: oferta de serviços e produtos diferenciados (e. g. locais) que facilitam o aumento das vendas e geração de receitas locais.

**Tabela 17:** Mecanismos de financiamento das ANPs.

<b>Fluxos Externos</b>	<b>Mecanismos de Mercado</b>	<b>Mecanismos de Administração</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orçamentos governamentais</li> <li>- Fundos de negócios em biodiversidade</li> <li>- Impostos e subsídios para meio ambiente</li> <li>- Multas ambientais</li> <li>- Transferências tributárias entre setores</li> <li>- Dedução fiscal para Doações</li> <li>- Doações bilaterais e multilaterais</li> <li>- Doações individuais</li> <li>- Doações corporativas</li> <li>- Pagamento de dívida externa (<i>Debt swap</i>) pela conservação.</li> </ul>	<p><i>Ingressos pelo Turismo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tarifas de entrada</li> <li>- Tarifas por concessão</li> <li>- Tarifas de atividades</li> <li>- Impostos do setor turístico</li> <li>- Impostos por alojamento</li> <li>- Tarifas de embarque e desembarque</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cogestão com setor privado e organizações não governamentais ou comunidades</li> <li>- Parcerias público-privadas</li> <li>- Voluntariado</li> </ul>
	<p><i>Uso extrativista dos recursos naturais:</i> agricultura, pesca, madeira, etc.</p>	
	<p><i>Serviços ecossistêmicos:</i> Regulações de processos ecológicos, estoques de carbono, etc.</p>	
	<p><i>Compensações ambientais:</i> extração de petróleo/gás, minérios, infraestrutura, danos ambientais.</p>	

Fonte: Leung et al. (2019).

Entretanto a capacidade econômica do setor para o beneficiamento das ANPs deve ser avaliada com cautela. Primeiramente porque o uso comercial pelo turismo envolve tanto impactos econômicos positivos quanto negativos. Se por um lado o incremento da visitação e a

cobrança de taxas podem aumentar a produção, consumo e distribuição de bens e serviços diretamente ou indiretamente relacionados aos recursos naturais dessas áreas, gerando mais empregos, rendas e receitas, por outro podem contribuir para a especulação imobiliária (Mowforth & Munt, 2003), elevação do custo de vida da população local; distorções econômicas e alterações dos modos de produção locais (Ruschmann, 2001; OMT, 2001). Ademais o setor também pode oferecer condições de emprego desfavoráveis (e.g. baixos salários, pouca oportunidade de desenvolvimento pessoal, trabalhos temporários), fuga dos benefícios econômicos decorrentes da atuação de empresas externas e/ou estrangeiras, impedindo o acesso às empresas locais, renúncia a outras atividades econômicas e dependência da visitação, aumentando a vulnerabilidade econômica de todo seu entorno (Leung et al., 2019).

Há, portanto, custos envolvidos no desenvolvimento do turismo que devem ser considerados (OMT, 2001; Ruschmann, 2001), mas que nem sempre são avaliados de maneira criteriosa e prudente.

- O custo de oportunidade: ponderação dos investimentos destinados à promoção do turismo em detrimento de outras atividades econômicas ou de conservação (Duffy, 2008).

- O custo das flutuações: relacionado à sazonalidade da demanda que depende também das alterações dos padrões econômicos, políticos e sociais, podendo trazer sérios problemas às localidades que dependem majoritariamente da atividade turística (Stevens et al., 2014).

- A inflação e a especulação imobiliária: decorre, principalmente, do desenvolvimento de um turismo elitizado responsável pela elevação dos preços de produtos e serviços que nem sempre podem ser acompanhados pelas comunidades receptoras locais (Mowforth & Munt, 2003; Cover, 2011).

- A perda de benefícios potenciais: que se refere às localidades onde os investimentos turísticos são dependentes do capital externo ou estrangeiro e, portanto, os lucros com a atividade não permanecem no local ou não são reinvestidos nas ANPs (Bennett & Dearden, 2014).

- As distorções na economia local, a qual é provocada quando o turismo passa a ser a prioritário no desenvolvimento local ou regional, deslocando grande parte dos recursos financeiros e humanos, gerando deficiências nos demais setores da economia (Cover, 2011).

Em segundo lugar porque o uso comercial pelo turismo implica em impactos sociais e ambientais negativos (Tabela 18) e, portanto, requer leis, marcos regulatórios e capacidades institucionais eficientes e transparentes, capazes de desenvolver mecanismos de planejamento, gestão e monitoramento (Leung et al., 2019) assim como obedecer aos princípios da boa

governança (Eagles, 2009). Ao mesmo tempo que a capacidade econômica do setor para o desenvolvimento das nações seja enaltecida pelas mais diversas instituições - investidores, governos e, inclusive, a OMT, ainda restam muitas lacunas relativas a elaboração e aplicação de políticas turísticas realmente comprometidas com a sustentabilidade e, conseqüentemente, à minimização dos efeitos ecológicos e sociais negativos gerados pelo setor (Monshausen et al., 2016).

A Organização das Nações Unidas (ONU), ao declarar o ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento, em 2017, reclama por ações efetivas que possam contribuir, direta ou indiretamente, com os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), previstos na Agenda 2030 (UNWTO, 2017) “para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta”<sup>38</sup>. Para tanto, o documento destaca o setor turístico em três das metas relativas aos objetivos globais: a elaboração e implementação de políticas capazes de gerar empregos decentes e promover e valorizar a cultura e os produtos locais (meta 8.9), a garantia de padrões de consumo e produção sustentáveis, através do desenvolvimento de ferramentas de monitoramento dos impactos do turismo (meta 12 b) e o uso sustentável e conservação dos mares e oceanos, por meio da gestão do turismo nestes ambientes (meta 14.7)<sup>39</sup>.

**Tabela 18:** Impactos sociais e ambientais negativos relacionados à visitação e ao turismo em áreas naturais protegidas

<b>Dimensão</b>	<b>Impactos</b>
<b>Ambiental</b>	Compactação do solo ao longo das trilhas; Aumento da produção de resíduos; Perturbação aos ecossistemas, fauna e flora; Congestionamentos e poluição sonora, do ar; Construção de infraestruturas que alteram a paisagem e comprometem os processos ecológicos; Aumento do consumo dos recursos naturais.
<b>Sociocultural</b>	Comercialização das tradições culturais. Depredação do patrimônio ambiental e cultural; Exclusão de populações tradicionais; Aumento dos níveis de criminalidade, Geração de conflitos socio-territoriais e culturais; Perturbação dos modos de vida local.

Fonte: Ruschmann (2001); Eagles et al. (2002); WWF (2011), Leung et al. (2019)

<sup>38</sup> Os 17 objetivos são: erradicação da pobreza; promover fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero, água potável e saneamento a todos; energia acessível e limpa; trabalho decente e crescimento econômico; fomentar a indústria, inovação e infraestrutura; redução de desigualdades; promoção de cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ações contra a mudança global do clima; promover qualidade de vida na água e terrestre; paz, justiça e instituições eficazes e parcerias e meios de implementação.

<sup>39</sup> Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 27 de outubro de 2017.

E por fim, porque o turismo não representa apenas um setor econômico, mas sim fenômeno complexo e que é “tecido junto” aos sistemas humanos e naturais (Beni & Moesch, 2016). Sendo assim, ele é influenciado por múltiplas variáveis, tendo o seu comportamento guiado por um conjunto muito maior de elementos do que os que podem ser representados em sua cadeia produtiva. Considerando a perspectiva da complexidade, a capacidade do turismo enquanto instrumento de conservação das ANPs é definida e redefinida concomitantemente à evolução dos sistemas socioeconômicos e biofísicos e, portanto, é dependente da multiplicidade dos agentes que aprendem, que interagem uns com os outros de maneira não-linear, que têm propriedades emergentes e coevoluem com o ambiente, conforme os sistemas adaptativos complexos (SAC) (Farrell & Twining-Ward, 2004).

Considerar o turismo como fenômeno econômico e social (Davidson, 1998) revela a oportunidade de repensar as formas de produção, distribuição e consumo que derivam da mobilidade de pessoas, mas também os elementos que inferem nas preferências, escolhas e comportamentos das pessoas que participam ativamente desse movimento, que não são somente empresas e governos. Isto porque, esta visão permite reflexionar o papel dos sujeitos como produtores, consumidores e atores sociais de uma prática social (Beni & Moesch, 2016) que promove o encontro entre povos e culturas em diferentes espaços geográficos e territórios.

Não é negada a contingência material do turismo em sua expressão econômica, mas ela ocorre historicamente, em espaços e tempos diferenciados, cultural e tecnologicamente construídos, a ser irrigado com o desejo de um sujeito biológico, nômade em sua essência. Sujeito objetivado, fundamental para a compreensão do fenômeno turístico como prática social, e subjetivado em ideologias, imaginários e necessidade de diversão e encontro, na busca do elo perdido entre prosa e poesia (Beni & Moesch, 2016, p. 23).

Sendo assim é possível ressaltar os benefícios extraeconômicos relacionados à prática turística nas ANPs (Tabela 19).

**Tabela 19:** Benefícios do turismo nas áreas naturais protegidas.

Dimensão	Benefícios
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oferecer educação pública e interpretação em temas relacionados à conservação</li> <li>- Transmitir compreensão e maior apreço pelos recursos e valores naturais através de experiências</li> <li>- Gerar consciência sobre o valor dos recursos naturais e culturais</li> <li>- Apoiar a pesquisa, boas práticas ambientais e sistemas de gestão eficientes que influam sobre o comportamento dos operadores, turistas e residentes de forma positiva</li> <li>- Apoiar o monitoramento ambiental e de espécies através de voluntariado e da prática de cidadania.</li> </ul>
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhorar a qualidade de vida das pessoas locais</li> <li>- Estimular as pessoas a estima e o orgulho de sua cultura de dos territórios protegidos</li> <li>- Apoiar a educação ambiental dirigida aos visitantes e pessoas locais para melhor compreensão do valor de existência e não-uso do patrimônio</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer ambientes de qualidade para os visitantes e pessoas locais</li> <li>- Estimular o desenvolvimento e conservação da cultura e manifestações artísticas</li> <li>- Compartilhar conhecimentos (e.g. línguas).</li> <li>- Promover valores estéticos, espirituais, de saúde.</li> <li>- Melhorar a saúde física e mental através de atividades desportivas e recreativas</li> <li>- Elevar o nível de conservação nos âmbitos local, nacional e internacional</li> <li>- Estimular a prática da cidadania, organização e coesão social para a proteção dos recursos naturais e culturais.</li> </ul>
--	--

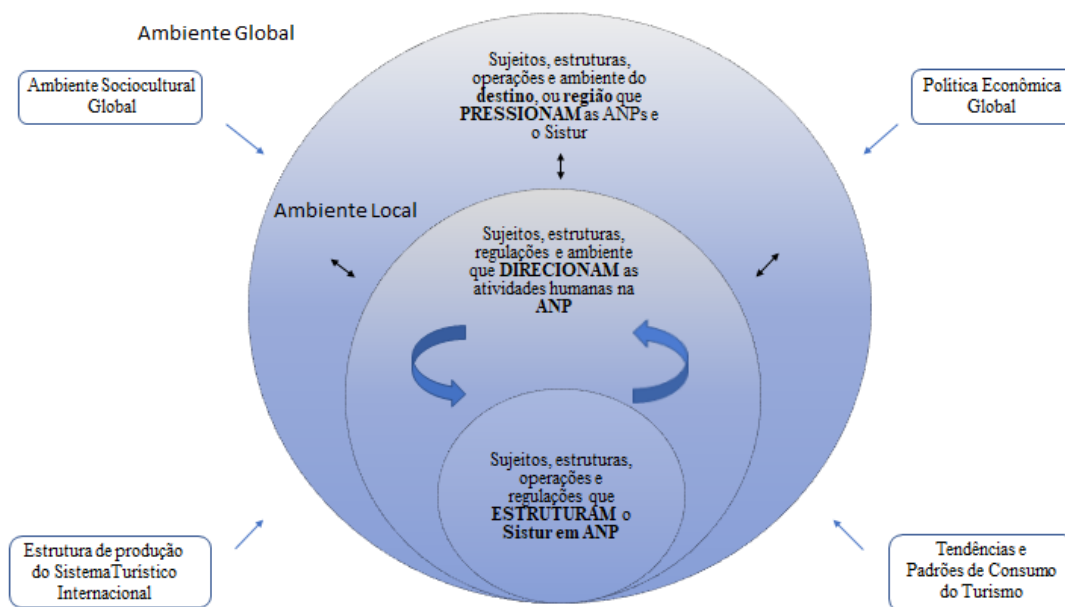
Fonte: Ruschmann (2001); Eagles et al. (2002); Leung et al. (2019)

Neste sentido, o beneficiamento das ANPs pelo uso turístico sustentável não ocorreria apenas pelo aumento do número de visitantes, da compra e venda de produtos, da receita arrecadada e pela ampliação dos negócios que geram mais rendas e empregos, mas pela primazia de elevar a condição de vida humana (de turistas e residentes) e da natureza qualitativamente.

*If people had neither the ability nor the desire to travel from one place to another, tourism would not exist. Thus, tourism is an activity which involves individuals who travel within their own countries or internationally, and who interact with other people and places. It involves people who are influenced and motivated by the norms and transformations in their own society and who carry with them their own 'cultural baggage' of experience, expectations, perceptions and standards. It is, in short, a social phenomenon which involves the movement of people to various destinations and their (temporary) stay there (Sharpley & Telfer, 2015, p. 22)*

Trazer um olhar para dimensão humana e social do turismo, sob a perspectiva da complexidade e sustentabilidade, abrem-se novos caminhos para refletir a motivação e mobilização dos atores sociais em prol da conservação das ANPs, as ações referentes ao planejamento e gestão do turismo (Weaver & Lawton, 2017), os impactos (Belsoy, Korir & Yego, 2012) as diversas configurações de governança (Eagles, 2009), a resiliência e vulnerabilidade dos sistemas socioecológicos (Calgaro et al., 2014; Cumming & Allen, 2017; Espiner & Becken, 2014) e as influências políticas e ideológicas (Mowforth & Munt, 2003; Mosedale, 2016) sobre as formas de desenvolvimento do turismo nas ANPs e sua efetividade enquanto instrumento de conservação.

Diante desta perspectiva, o paradigma da sustentabilidade vem contribuir para transcender a racionalidade econômica e materialista de uso das ANPs, considerando o turismo não somente como um agente financiador, mas potencializador dos valores de uso, existência e de não-uso destes espaços. Isto significa expandir a capacidade do setor turístico enquanto instrumento de conservação das ANPs por meio da garantia de desenvolvimento das capacidades relativas aos sistemas humanos (seus indivíduos, elementos e processos) e aos sistemas ecológicos (unidades, comunidades e processos), considerando as esferas de influência do seu desenvolvimento (Figura 12).



**Figura 12:** As esferas de influência do desenvolvimento turístico em áreas naturais protegidas. Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Eagles *et al.* (2002) e Sharpley e Telfer (2015)

Embora o conceito do turismo sustentável como “àquele que considera os presentes e futuros impactos econômicos, sociais e ambientais, a fim de atender as necessidades dos turistas, do setor, do meio ambiente e das comunidades receptoras ” (PNUMA; OMT, 2005, p.12), tenha partido de uma visão estrutural do turismo (Sonaglio, 2006) sustentada pela própria ambiguidade na definição do desenvolvimento sustentável (Butler, 1999; Leff, 2000), hoje ele compreende uma possibilidade de autocrítica do turismo enquanto fenômeno que encaminha diferentes maneiras de pensar e agir sobre a natureza, o destino turístico e o desenvolvimento socioeconômico das populações locais. Se por um lado as concessões turísticas em parques nacionais, via empresas privadas, representam uma estratégia comumente utilizadas em diversos países (Spenceley et al., 2017), o turismo de base comunitária também ganha força como inovação institucional mais democrática no campo da gestão do turismo em áreas protegidas (Bartholo, Sansolo & Bursztyn, 2009).

Elaborado sob os princípios de: a) otimização do uso dos recursos naturais e a manutenção dos processos ecológicos essenciais; b) o respeito sócio-cultural das comunidades receptoras e a manutenção do patrimônio cultural e dos valores tradicionais; c) a garantia a longo prazo das operações econômicas, provendo uma distribuição justa aos atores sociais envolvidos; d) e manutenção da qualidade de satisfação do turista, garantindo uma experiência significativa capaz de despertar uma consciência para a sustentabilidade e práticas sustentáveis

(PNUMA; OMT, 2005), ele remete a percepção de um equilíbrio sobre uma área de destino (Hunter, 1997) que deve envolver as três dimensões ambiental, econômica e social (Weaver, 2006), mas que exige políticas públicas efetivas e organização institucional eficiente (Becken et al., 2014).

No entanto, mais importante do que perceber o turismo sustentável a partir de um conceito definido de maneira restrita e a busca por um equilíbrio, o qual pode nunca existir, é compreendê-lo como um paradigma abrangente dentro do qual várias vias de desenvolvimento podem ser legitimadas de acordo com as circunstâncias, considerando os fatores como demanda, oferta, necessidades e desejos das comunidades anfitriãs e os impactos no meio ambiente (Hunter, 1997), já que pode ser entendido como “àquele que mantém sua viabilidade numa área por um tempo indefinido” (Butler, 1999). O que deve ser levado em conta é que, independente da sua forma (de massa ou alternativo) o desenvolvimento do turismo causa impactos e está vulnerável a uma série de fatores externos e, portanto, exige uma diversidade de ferramentas para sua sustentabilidade como: a proteção de áreas, regulação do mercado (produção e consumo), técnicas de gestão de visitantes, avaliação de impactos, definição de capacidade de carga, técnicas de consulta/participação social, normas de condutas e indicadores de sustentabilidade (Mowforth & Munt, 2003).

Assim algumas considerações podem ser destacadas para desenvolvimento sustentável do turismo (Tabela 20):

**Tabela 20:** Considerações para o desenvolvimento sustentável do turismo

Atributos do Desenvolvimento	Desenvolvimento sustentável do turismo
<b>Escala e controle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rentabilidade</li> <li>- Combinação de pequenas, médias e grandes empresas</li> <li>- Incremento do desenvolvimento de acordo com o tamanho da comunidade</li> <li>- Alto nível de participação local no planejamento e gestão e distribuição de benefícios econômicos</li> <li>- Direito à propriedade para pessoas locais e externas</li> <li>- Participação ativa dos governos na facilitação de investimentos, regulações ambientais e provimento de serviços sociais</li> <li>- Gestão compartilhada, descentralizada</li> <li>- Estratégias de marketing focadas em segmentos adequados ao contexto local</li> <li>- Infraestrutura de acordo com a capacidade local</li> <li>- Controle local do mercado com investimentos externos</li> <li>- Integração com o mercado internacional</li> <li>- Intercâmbio de tecnologias</li> <li>- Desenvolvimento de códigos de conduta para turistas</li> </ul>

<b>Interrelação meio ambiente e comunidades locais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso de recursos de forma eficiente e manejo residual</li> <li>- Proteção do meio ambiente, uso de instrumentos para avaliar impactos, uso de indicadores de sustentabilidade</li> <li>- Integração com o local (tradições, produtos, cultura)</li> <li>- Reduzir as fugas correntes externas e incrementar as conexões locais</li> <li>- Manter a integridade cultural e garantir o respeito a cultura local pelos turistas.</li> <li>- Esforços coordenados para desenvolver as instituições locais e seu envolvimento no planejamento e gestão</li> <li>- Práticas compatíveis com o desenvolvimento local</li> </ul>
--	--

Fonte: Adaptado de Telfer (2015).

Neste sentido, independente do conceito do turismo sustentável, deve-se compreender que este paradigma vai além de conciliar o desenvolvimento do turismo à condições apropriadas de uso e conservação dos recursos naturais do qual o setor depende, mas realça a necessidade de integração do setor ao desenvolvimento local, considerando os aspectos socioculturais relativos às comunidades e o fortalecimento de suas instituições, atribuindo ao turismo um papel também social. Isto porque, a sustentabilidade como uma teoria mais eclética, além de abordar as diversas disciplinas naturais, sociais e econômicas, reconhece as estruturas sociopolíticas subjacentes e questões de governança como fatores-chave na gestão ambiental Sharpley & Telfer, 2015).

Diante desta perspectiva, a própria Organização Mundial do Turismo recomenda que os países, então, adotem uma combinação de estruturas políticas robustas e efetivas, ações aprimoradas do setor privado e uma perspectiva mais holística para o desenvolvimento cooperativo, na intenção de fortalecer o papel do turismo como força positiva. Para tanto, toda a comunidade turística, incluindo dirigentes (formuladores de políticas), empresas e demais atores sociais, como as comunidades e turistas, devem agir em conjunto (*World Tourism Organization and United Nations Development Programme, 2017*).

Torna-se evidente, portanto, que o desenvolvimento sustentável do turismo em áreas protegidas envolve muito mais do que recursos financeiros e administrativos. Exige um comprometimento ético e político por parte de todos os atores sociais capaz de transcender a racionalidade econômica e materialista da natureza, elevar o respeito às diversidades culturais e promover o desenvolvimento sustentável local.

#### 4. ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO DO TURISMO EM ANPs: AS CONCESSÕES EM PARQUES NACIONAIS.

A ampliação do SANPs, a importância atribuída ao uso público turístico e recreativo nestes espaços e a governança, instituída a partir da expansão de políticas neoliberais<sup>40</sup> e dos sistemas democráticos, vêm contribuindo para a diversificação de arranjos institucionais que envolvem os setores públicos e privados para a gestão da conservação e do turismo em ANPs (Igoe & Brockington, 2007; Laing et al., 2008).

Os diferentes arranjos para a gestão da conservação das ANPs são compreendidos a partir de três elementos básicos: da propriedade ou posse do recurso; das fontes de rendimento da área protegida e dos organismos ou entidades de gestão (Eagles, 2009). Referente à propriedade, considera-se variações como: posse do governo (nos diferentes níveis – nacional, regional ou local), de organizações sem fins lucrativos, de organizações com fins lucrativos e das comunidades. Em relação aos recursos, estes podem ser provenientes da arrecadação de impostos e cofres públicos, do pagamento de taxas e ingressos de visitação das áreas e/ou de doações. Referente à gestão poderá ser o próprio Estado, as corporações sem fins lucrativos, as agências paraestatais, as corporações com fins lucrativos e as comunidades, ou uma combinação entre elas.

Considerando estes três elementos e as diversas combinações entre eles (Tabela 21), Eagles (2009) sugere a possibilidade de 60 arranjos para a gestão do turismo e da recreação em ANPs, embora identifique oito modelos mais comumente utilizados, os quais caracteriza como:

**Tabela 21:** Opções de combinação entre os elementos de gestão da conservação.

<b>Propriedade</b>	<b>Fonte de recursos</b>	<b>Órgão Gestor</b>
Estado	Subsídios estatais	Agência Governamental
Organização sem fins lucrativos	Taxas e tarifas	Paraestatais
Corporações com fins lucrativos	Doações	Organizações sem fins lucrativos
Comunidades		Corporações com fins lucrativos
		Comunidades

Fonte: Eagles (2009).

1) Parque nacional tradicional: totalmente estatal, comum em países desenvolvidos com fortes economias com capacidade de subsidiar totalmente a conservação das ANPs e prover demais serviços. Fortemente dependente dos estatutos e políticas governamentais e criticado por seus processos altamente burocráticos. Os serviços recreativos e turísticos prestados pelo

<sup>40</sup> Como discutido no Capítulo 3, as políticas neoliberais mudam a forma de governar atribuída ao Estado no desenvolvimento da nação e da conservação ambiental.

governo são considerados custosos e inflexíveis, porém podem conferir maior controle sobre a conservação ambiental e uma distribuição mais equitativa e democrática dos benefícios. Sua ineficiência pode estar associada à complexidade dos processos regulatórios locais, pressionados pela politização, clientelismo ou corrupção.

2) Paraestatal: modelo em que governo é detentor da área, mas os fundos provêm de taxas cobradas pelas agências que gerenciam a ANP e os serviços, havendo participação governamental (e.g. SANParks, na África do Sul). Geralmente são mais flexíveis quanto aos processos participativos, porém atrelados à legislação governamental. Costuma apresentar uma alta eficiência econômica e alto grau de responsividade<sup>41</sup>, principalmente, em relação aos turistas. Os processos de transparência e prestação de contas dependem das regras governamentais e regulações. Por cobrar taxas que sejam capazes de cobrir praticamente todos os custos de gestão, revela-se um modelo pouco democrático.

3) Sem fins lucrativos: um modelo onde as áreas são de propriedade e administradas por organizações sem fins lucrativos, que apresenta bons níveis de participação social através dos processos de consulta pública e cooperação social. Entretanto são dependentes de trabalho voluntário, doações, patrocinadores, clientes e da organização das comunidades. É um modelo que geralmente apresenta um alto grau de responsividade e eficiência financeira e transparência moderada.

4) *Ecolodges*: totalmente privados quando a ANP pertence a uma empresa privada quem obtém lucros com a conservação ambiental e o turismo. O nível de participação social é muito baixo, destinado ao atendimento de seus clientes, mas são bem estratégicos, especializados e inovadores, e, portanto, altamente eficientes financeiramente. São responsivos em relação às comunidades locais e aos consumidores, mas não numa escala maior da sociedade. Por serem exclusivamente privados, dificilmente são socialmente democráticos e equitativos.

5) Parcerias público-privadas com fins lucrativos: as agências governamentais, de posse da ANP, delegam a empresas privadas com fins lucrativos a prestação dos serviços turísticos e recreativos, por meio de contratos de concessão. Neste caso, a manutenção dos recursos naturais é financiada por impostos públicos e o turismo por cobrança de taxas. Geralmente é um modelo que apresenta altos níveis de participação pública, baseado numa forte visão estratégica, alto nível de responsividade e eficiência financeira, porém consolidado sobre processos frágeis de prestação de contas (necessidade de prestar conta somente ao governo) e transparência. Um

---

<sup>41</sup> Responsividade refere-se ao dever de dar respostas às suas ações na consecução de seus atos (Alves, 2012).

modelo mais tendencioso a facilitar barganhas políticas e corrupções, dependendo da região ou país em que ocorre. Este modelo, de concessões turísticas, é muito empenhado por países como Estados Unidos e Nova Zelândia.

6) Parcerias com organizações sem fins lucrativos: a ANP é administrada pelo governo que concede às organizações sem fins lucrativos o direito de prestar os serviços turísticos e recreativos, geralmente envolvendo atividades educativas, também por meio de contratos. Possui um elevado nível de participação social, visão estratégica e responsividade. Também apresenta forte eficiência econômica, por contar com representativas doações e voluntarismo. Em geral, por ser participatório e consolidar redes de comunicação, é eficiente em relação a transparência e prestação de contas. Assim, geralmente, se consolida num modelo mais democrático e equitativo.

7) Arranjo entre Estado e Aborígenes e estatal: utilizado na Austrália. Os aborígenes são proprietários dos recursos, mas a gestão é governamental. Apresenta uma forte participação pública com o governo, mas fraca em relação aos aborígenes. Pela dificuldade em se obter um consenso entre interesses dos aborígenes e gestores públicos, este modelo apresenta várias limitações: volta-se para a defesa de interesses particulares destas populações, fraca eficiência econômica relativa aos serviços e pouca transparência, embora seja moderadamente democrático.

8) Arranjo entre governo e comunidades tradicionais: desenvolvido na intenção de evitar os impactos sociais negativos como deslocamento de comunidades, pobreza e conflitos associados a desapropriação dos territórios, as comunidades tradicionais passam a ter direitos sobre os recursos e o provimento de serviços turísticos e recreativos. É um dos modelos mais desconhecidos no campo acadêmico-científico e por isso difícil de ser avaliado em termos de governança. Porém, presume-se uma fraca visão estratégica, certo grau de eficiência econômica e grande eficiência quanto a processos democráticos e participatórios. No Brasil, o turismo de base comunitária se aproximaria deste modelo.

A problemática associada aos diferentes arranjos institucionais refere-se à acomodação de diversos interesses econômicos, sociais e políticos por parte do envolvimento de diversas organizações que, por sua vez, pode dificultar o atendimento dos objetivos incorporados às ANPs na perspectiva da sustentabilidade, e que, portanto, provoca reflexões sobre a capacidade de governança envolvida nesse processo de consolidação dos arranjos.

“Em razão das inovações institucionais, os atores são levados a experimentar novas formas de ação pública e de participação nas decisões, passando progressivamente da pirâmide

para a rede” (OST, 2004 *apud* Torre, 2010, p.110). Essas mudanças não constituem meros detalhes, pois o que está em jogo é a distribuição de poder implicada em dispositivos constituídos a partir de perspectivas mais democráticas.

Considerando o posicionamento estratégico das políticas e programas de uso público das unidades de conservação do Brasil, principalmente dos parques nacionais, voltado para a promoção de parcerias público-privadas por meio de concessões, este capítulo visa explorar este arranjo institucional.

#### *4.1 As concessões turísticas em ANPs*

Embora as primeiras concessões turísticas em parques nacionais tenham ocorrido nos EUA, no início do século XX, foi principalmente a partir do século XXI que diversos países passam a adotá-las como estratégia tanto para arrecadação de fundos às ANPs, aproximando o setor privado, como para atender aos demais objetivos econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento do turismo nessas áreas (Wood, 2010).

As concessões turísticas podem ser definidas como uma licença, arrendamento, servidão<sup>42</sup> ou permissão concedida pela administração pública (agência governamental) a uma ou mais organizações para fornecer serviços relativos à hospedagem, recreação, alimentação, guiamento, educação no interior de áreas públicas, por um período de tempo pré-estabelecido (Dinica, 2018; Spenceley et al., 2017). Pode exigir, ao mesmo tempo, algum investimento de capital por uma concessionária para construção e manutenção de infraestruturas (edifícios e equipamentos), bem como para arcar com os custos operacionais (Spenceley et al., 2017).

Assim, as concessões de serviços turísticos em ANPs envolvem uma parceria entre os órgãos governamentais com diferentes organizações - empresas privadas, organizações não governamentais, comunidades tradicionais ou uma combinação entre elas (*joint-venture*) - as quais, por meio de diferentes instrumentos legais (concessão, arrendamento, licença ou permissão)<sup>43</sup> e processos - concursos, licitações, seleção direta (Spenceley et al., 2017;

---

<sup>42</sup> A servidão ambiental ou servidão de conservação é um acordo com objetivo de proteção de uma determinada área de terras, cujo proprietário concorda em impor uma limitação de uso, temporária ou perpétua, ao referido imóvel, abrindo mão de alguns de seus direitos, como uso ou gozo (Souza, 2001).

<sup>43</sup> Cada país possui suas especificidades legais para conduzir a terceirização dos serviços turísticos e recreativos em ANPs. Porém, os instrumentos legais mais comumente utilizados são: concessão, em que o governo concede a terceiros o direito de uso da área para um determinado propósito, a oferta de serviços turísticos; arrendamento, que consiste num contrato onde o arrendatário adquire posse da área ou de suas facilidades por um período determinado; licença, em que a autoridade concede permissão para terceiros exercer certos privilégios, porém não a posse; e permissão, que consiste em uma forma de autorização legal ao beneficiário de operar alguma atividade na ANP. O período de concessões é variável, porém concessão e arrendamento geralmente são contratos mais duradouros (décadas) enquanto as licenças e permissões costumam estender até 10 anos (Spenceley et al., 2017).

Thompson et al., 2014) - adquirem o direito de operarem e se beneficiarem economicamente com as atividades turísticas comerciais, comprometendo-se com o repasse à agência pública e/ou comunidade tradicional de parte da receita gerada com a visitação das áreas. Cabe ressaltar que não se refere exatamente à privatização da ANP, uma vez que a gestão do espaço e de seus recursos naturais continua a cargo das agências governamentais.

Países como Estados Unidos da América (EUA), Austrália, Canadá, Nova Zelândia e África do Sul, são exemplos icônicos na promoção de concessões em PARNAs como forma de arrecadação de fundos e desenvolvimento turístico. De acordo com Thompson et al. (2014), as concessões tem contribuído significativamente para compor o orçamento das agências nacionais de administração das ANPs, gerando cerca de US\$60 milhões nos EUA, CAD\$8.2 milhões no Canadá, AU\$16 milhões na Austrália e NZ\$14 milhões na Nova Zelândia com a arrecadação dos recursos provindos dos contratos de concessões turísticas.

Ainda, de acordo com o relatório da agência *South African National Parks* (SanParks, 2017), o programa de *Public Private Partnership* (PPP) de comercialização de serviços turísticos em parques nacionais na África do Sul é responsável pelo aumento de 14% no número de visitantes, que garantiu 7 milhões de visitas em 2017/2018, que, por sua vez, contribuiu para geração de uma receita de cerca de R1,6 bilhões. Além disso, Ngwakwe e Mokgalong (2016) identificam que a parceria entre a agência SANParks e empresas privadas, além de colaborar significativamente para geração de recursos econômicos, tem contribuído com ações para o manejo de espécies e gerado oportunidades de emprego e renda às comunidades africanas das áreas dos parques, colaborando com a mitigação de condições de pobreza.

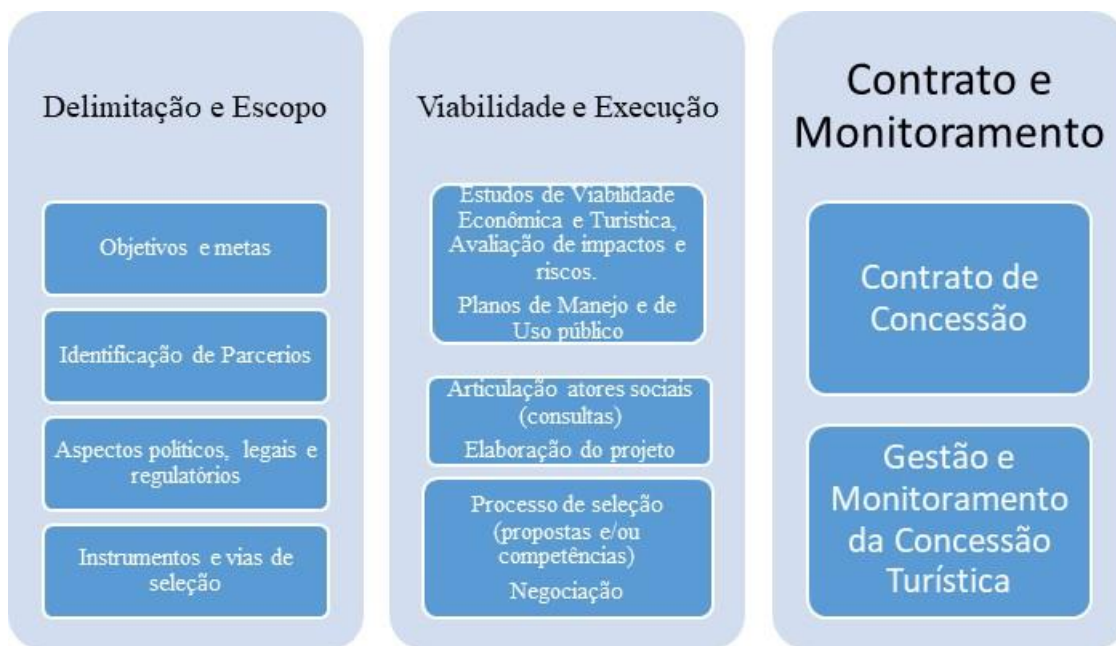
As concessões são promovidas, portanto, como uma ferramenta para aumentar a arrecadação de fundos destinados também às ações de conservação ambiental, como parte do sistema “*Tourism User Fees*”<sup>44</sup>, quanto melhorar a qualidade dos serviços turísticos com maiores investimentos em infraestrutura e/ou promover o desenvolvimento socioeconômico das populações locais (Font et al., 2004; Eagles et al., 2009; Wood, 2010).

De tal modo, enquanto estratégia para geração de oportunidades econômicas, sociais e ambientais, as concessões são embasadas por três constructos fundamentais: o conjunto de

---

<sup>44</sup> Existem diversas formas de arrecadação de fundos para as ANPs que podem ser fixas ou variáveis baseadas na receita gerada pelas operações ou por unidades vendidas. No caso do uso público as taxas comumente cobradas são de: ingressos (tarifas de entrada ou relativa a atividades praticadas), concessão (taxa ou divisão de receitas das operações), permissão (taxas cobradas sobre serviços), sistema de cotas ou venda de produtos (Thompson et al., 2014). Há também ANPs que arrecadam recursos via filantropia, doações individuais ou empresariais (Leung et al., 2019).

aspectos políticos e legais para definição e delineamento de diretrizes do modelo; a prospecção do processo para definição de oportunidades, estruturas, preços e operadores; e a gestão e monitoramento dos contratos e acordos (Eagles et al., 2002; Wyman et al., 2011), conforme Figura 13.



**Figura 13:** Desenvolvimento do processo de concessões turísticas em parques nacionais.  
 Fonte: Elaboração própria baseado em Wyman et al. (2011); Thompson et al. (2014); Spenceley et al. (2017).

O quadro político-regulatório refere-se às diretrizes, políticas e leis que delimitam o escopo das concessões em ANPs definido pela administração pública, a fim de satisfazer o interesse público e as necessidades coletivas, como propriedade sobre a terra, grau de intervenção privada, componentes da sustentabilidade, gestão ambiental e turística, direitos e benefícios às comunidades e experiências de qualidade aos visitantes (Leung et al., 2019), onde são expressos os objetivos, estratégias e instrumentos para a implementação, bem como regulações. Este quadro também inclui instrumentos do conjunto hierárquico de normas, como planos locais e regionais de manejo e políticas públicas nacionais mais abrangentes (Thompson et al., 2014).

O desenvolvimento de um prospecto refere-se ao planejamento e delineamento das formas como se definem e estruturam as oportunidades comerciais, como preço, atração do mercado, avaliações de riscos, seleção de propostas e oportunidades de negociação (Leung et al., 2019). Dessa forma, é construído a partir de um conjunto de estudos e avaliações relativas à viabilidade de execução da política. Para expandir os benefícios das concessões, os programas

dependem da identificação dos locais ou das oportunidades adequadas; da comercialização dessas oportunidades para o setor de turismo; da simplificação do processo de concessões sob mecanismos transparentes e da viabilidade em atrair operadores e investidores responsáveis (Thompson et al., 2014)<sup>45</sup>.

E a fase operativa consiste no estabelecimento dos contratos comerciais e seu monitoramento que dependem de mecanismos e ferramentas de controle por parte da autoridade responsável pela gestão da ANP, como forma de garantir um desempenho satisfatório e entrega de incentivos acordados. Thompson et al. (2014) ressaltam ainda que o sistema de concessão deve ser projetado propositadamente, revisado e aprimorado ao longo do tempo, a partir desse monitoramento.

Considerando que a gestão do uso público e comercial das ANPs pode envolver diferentes atores sociais, objetivos e processos regulatórios (Eagles et al., 2002), que se desenvolve em diferentes contextos, cada caso pode apresentar diferentes oportunidades e riscos (Tabela 22) e, portanto, as concessões ou até mesmo o uso público turístico podem ser inviáveis a determinadas ANPs (Eagles et al., 2002; Wyman et al., 2011; Spenceley, Nevill, Coelho & Souto, 2016; Spenceley et al., 2017).

**Tabela 22:** Oportunidades, riscos e desafios das concessões turísticas em áreas naturais protegidas.

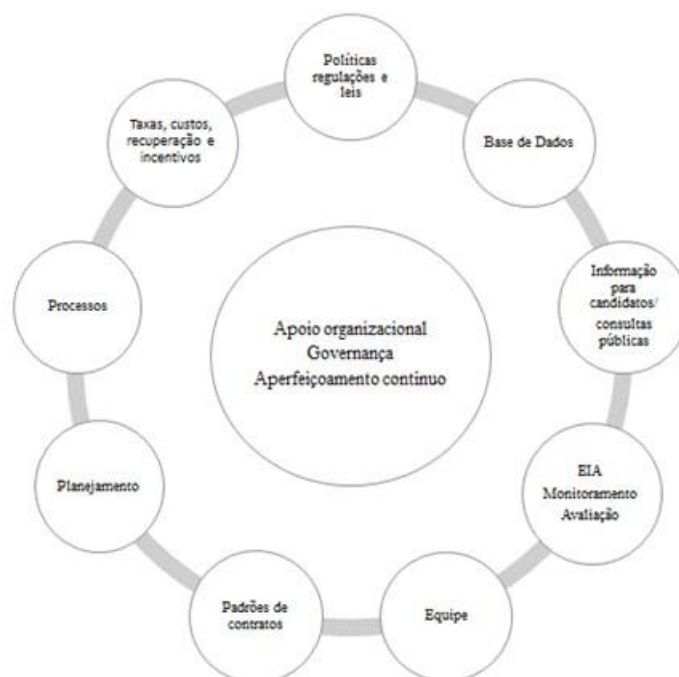
<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>RISCOS</b>	<b>DESAFIOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversificação de produtos e serviços turísticos que a agência governamental não é capaz de prover;</li> <li>- Atendimento de um público mais amplo;</li> <li>- Geração e incremento da receita para financiamento ANP e reinvestimentos em programas de conservação ambiental;</li> <li>- Incremento do interesse de ampliação da área sob proteção ou formação de corredores ecológicos;</li> <li>- Atribuir maior visibilidade a uma área, ecossistema ou espécie, contribuindo para sensibilização à conservação e conhecimento sobre o meio natural;</li> </ul>	<p>Políticos: interferência, instabilidades ou mudanças drásticas nas políticas nacionais.</p> <p>Ambientais: medidas de prevenção e mitigação de riscos como construções ou operações turísticas inadequadas, ou forma de desenvolvimento externa incompatível a conservação da ANP</p> <p>Social: descordo ou descontentamento da população local para com o programa.</p> <p>Financeiro: Incapacidade de garantir capital para</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidade e habilidade na construção do processo e estabelecimento de parcerias;</li> <li>- Disponibilidade de tempo, fundos e equipe para realizar, concluir e manter o processo (inclusive monitoramento);</li> <li>- Adequação de regras, leis e normas que podem comprometer, ameaçar e ferir princípios de sustentabilidade;</li> <li>- Volatilidade do turismo e de interesse da demanda;</li> <li>- O poder e força política das concessionárias que sobressaem a interesses coletivos e de conservação;</li> </ul>

<sup>45</sup> De acordo com as diretrizes diversos métodos podem colaborar com os estudos, entre eles: *Recreation opportunity spectrum* (ROS); *Limits of Acceptable Change* (LAC); *Visitor Impact Management* (VIM); *Tourism optimization model* (TOMM); *Recreation Benefits Based Management* (BMM) e *Visitor Experience and Resource Protection* (VERP). No geral este métodos auxiliam definir os objetivos de recreação/concessão e as oportunidades, padrões e indicadores aceitáveis para as atividades em concordância com aspectos biofísicos, sociais e de gestão; indicadores para monitoramento que identifique padrões violados e implementação de ações para redução de impactos (Thompson et al., 2014).

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otimizar a dedicação do órgão gestor da ANP às ações de conservação e manejo da ANP;</li> <li>- Desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego e renda;</li> <li>- Desenvolvimento de pequenos negócios para comunidades locais;</li> <li>- Investimento em infraestruturas com menor impacto sobre a ANPS e maior qualidade ao atendimento de visitantes;</li> <li>- Garantia de um desenvolvimento coerente ao objetivo principal de conservação de uma área protegida;</li> <li>- Comercialização e promoção das ANPs como destino turístico;</li> <li>- Incremento da vigilância das áreas protegidas, contribuindo para reduzir atividades como a caça ilegal, desmatamentos.</li> <li>- Promoção do desenvolvimento sustentável, do empoderamento econômico e o alívio da pobreza, através da geração de emprego e desenvolvimento de capacidades, habilidades e competências e fornecimento de acesso ao capital para as comunidades locais.</li> <li>- Apoio a programas sociais ou de conservação que beneficiem diretamente a área protegida.</li> <li>- Desenvolvimento de parcerias com concessionárias que possam demonstrar como o desenvolvimento e a conservação podem trabalhar juntos, advogando pela proteção continuada de uma área se estiver ameaçada por outras atividades.</li> </ul>	<p>investimento ou de fazer pagamentos a autoridade contratante. Flutuações na moeda também representam um risco.</p> <p>Externos: crises políticas, econômicas e socioambientais globais.</p> <p>O tipo de parceria e a capacidade de governança também podem pressionar os riscos ambientais, políticos e sociais, devido a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Influência política que o concessionário pode exercer sobre a gestão da ANP;</li> <li>- Incompatibilização no atendimento dos objetivos da ANP e do uso público;</li> <li>- Incremento dos custos públicos para o estabelecimento da parceria;</li> <li>- Dificuldade em remover um concessionário ineficiente ou irresponsável;</li> <li>- Falência do concessionário.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aspectos de governança como corrupção e pouca demanda de concessões;</li> <li>- Aspectos legais que podem desencorajar investidores;</li> <li>- Estabelecimento das taxas e tempo de concessão adequados para a geração de receitas para as partes envolvidas;</li> <li>- Infraestrutura: prover estrutura adequada por parte das autoridades;</li> <li>- Requisitos, capacidades e competência para gerir uma concessão;</li> <li>- Definição do tamanho e localização da área sob concessão;</li> <li>- Minimizar conflitos entre atores sociais envolvidos referente ao uso público das ANPs.</li> </ul>
---	--	--

Fonte: Elaboração própria baseado em Thompson et al. (2014); Spenceley et al. (2017).

Assim, de acordo com a *United Nations Development Program* (Thompson et al., 2014), o êxito de qualquer sistema de concessão dependeria da apresentação dos componentes fundamentais (Figura 14), que quando bem definidos, articulados e/ou executados contribuem para melhores resultados e a sustentabilidade do sistema turístico em ANPs.



**Figura 14:** Componentes fundamentais para um sistema de concessão exitoso.  
 Fonte: Adaptado de Thompson et al. (2014).

Considerando os componentes fundamentais e as diretrizes para concessões turísticas no âmbito internacional (Eagles et al. 2009; Thompson et al.; 2014, Spenceley et al., 2017), é possível destacar alguns elementos de viabilidade e facilitadores de resultados positivos das concessões, como:

- 1- Ambiente político estável. A viabilidade das concessões depende da confiança entre investidores e parceiros e, portanto, um ambiente político estável capaz de garantir segurança aos negócios e honrar os contratos, facilita o estabelecimento da confiança. Ademais, processos como transparência, prestação de contas, que evitam sistemas de corrupção, fortalecem o engajamento público e maior confiança para o investimento nas concessões.
- 2- Apoio público. O suporte público é essencial para assegurar a conservação das ANPs. Demonstrar um projeto de concessão bem definido alinhado a medidas de conservação e desenvolvimento socioeconômico, permitem que as pessoas se beneficiem das ANPs de uma maneira mais sustentável, conferindo aos projetos de concessão maior apoio popular.
- 3- Base legal consistente e integrada. As políticas e leis gerais ambientais e turísticas consistentes, construídas sob um ambiente político estável e participativo, são essenciais para garantir o êxito das concessões, uma vez que proporcionam maior

segurança a proteção do patrimônio ambiental e distribuição de benefícios, ao mesmo tempo que permitem tomar ações contra concessionários irresponsáveis. Este elemento estaria relacionado às responsabilidades legais envolvida no processo de concessão.

- 4- Flexibilidade. Considerando os diferentes tipos e objetivos das ANPs e as particularidades de onde estão localizadas é importante garantir uma certa flexibilização institucional e aos processos de concessão. Políticas, leis e contratos muito restritivos podem tanto dificultar a consolidação de concessões com diferentes parceiros, como podem significar perdas econômicas e sociais. Por exemplo (Thompson et al., 2014): as licitações e concursos em um contexto onde há uma demanda grande e competitiva, representam instrumentos de seleção apropriados, pois permitem ponderar diferentes propostas ou critérios para a escolha do concessionário. Porém em um contexto oposto, podem favorecer apenas uma vantagem econômica, assim como inviabilizar a concessão, além de excluir outras partes interessadas (comunidades, ONGs, pequenas empresas). Outro exemplo é a definição de taxas fixas a serem pagas pelo concessionário. Embora seja mais simples de administrar, este mecanismo limita que as partes compartilhem dos riscos e retornos da concessão de forma mais equilibrada: a taxa permanece a mesma se os negócios de uma concessionária estão em expansão. Assim, processos mais flexíveis que permitam tanto ampliar as oportunidades, os tipos de parcerias e considerar aspectos relativos à competência, podem contribuir tanto para a expansão das concessões como de seus benefícios, os quais ultrapassam a geração de receitas.
- 5- Capacidade de geração de receita, atração de turistas, distribuição de benefícios e reinvestimento na conservação. Diversas variáveis influem sobre a viabilidade de uma concessão, como: localização, instalações e facilidades, acesso, capacidade de se conectar a um circuito turístico já existente, legislação apropriada, marketing e oferta de produtos e serviços que os visitantes estejam dispostos a pagar e que ultrapasse os custos das operações. Para tanto é necessário definir estratégias que ampliem as oportunidades comerciais e turísticas, assim como o estabelecimento de parcerias que estimulem a inovação e engajamento social. Isto envolve ações de planejamento fundamentadas em uma série de estudos<sup>46</sup> que: identifiquem o

---

<sup>46</sup> Viabilidade econômica, diagnósticos, impactos ambientais, capacidade de carga, espectro de oportunidades, disposição a pagar, prevenção e mitigação de riscos, entre outros. Embora haja muitas críticas quanto a aplicação

potencial turístico da área e suas limitações, oportunidades financeiras, formas de captação de investidores e de seleção de parceiros, considerando critérios de competências, e delineamento de planos e modelos de gestão apropriados (considerando dimensões financeiras, econômicas, institucionais, ambientais e sociais<sup>47</sup>).

- 6- Gestão eficiente. Uma gestão eficiente requer atenção especial a gestão de contratos e monitoramento. Os contratos representam um instrumento essencial para garantir que os interesses dos partícipes sejam protegidos, através da definição clara de responsabilidades e direitos, do tempo de concessão, alocação de riscos, recompensas e termos de rescisão. Porém ao longo do tempo ele pode exigir adequações, considerando os resultados apresentados ou mudanças provocadas por fatores externos. Assim, o monitoramento é essencial devendo contemplar a avaliação de impactos, medindo os efeitos das atividades comerciais no ambiente natural ou social (turistas e comunidades locais); e a conformidade contratual referente às operações e responsabilidades administrativas, como pagamento das taxas, manutenção das infraestruturas e qualidade dos serviços prestados.
- 7- E por fim, uma boa governança a qual merece destaque, uma vez que pondera princípios como: legitimidade de voz, direção, responsividade, transparência, prestação de contas, justiça e equidade (Graham, Amos & Plumptre, 2003), que inferem diretamente nos resultados das concessões. A governança enquanto processo de descentralização do poder na tomada de decisões atua sobre a gestão dos recursos – humanos, financeiros, ambientais – podendo encaminhar maior e melhor eficiência e eficácia na utilização e distribuição destes recursos. Para Hall (2011), o conceito abrangente da governança em termos de políticas públicas é a

---

do método de capacidade de carga no contexto do turismo, Thompson et al. (2014) argumentam que no caso das concessões ele é relevante para impor limites em relação ao número de concessionários, tempo em que podem operar, limitar fluxos e à dimensão do desenvolvimento na área ou seu grau de impacto.

<sup>47</sup> A dimensão financeira e econômica envolve processos de contabilidade (receitas e despesas), transparência (disponibilidade e acesso à informação) e auditoria (interna e externo), capazes de ponderar sobre geração de custos, benefícios e empregos, assim como para a avaliação dos planos de negócios e adequação das taxas (preços), mecanismos de cobrança e fontes de recursos (Flores et al., 2008). A dimensão institucional envolve processos de adequação de políticas, leis, regulações e contratos que exigem expertises e competências e recursos financeiros e humanos. A dimensão ambiental envolve processos para a definição formas de uso e zoneamento da ANP apropriados, avaliação de impactos ambientais e ações para mitigação dos impactos. A dimensão social envolve processos que assegurem o engajamento das comunidades locais, distribuição de benefícios e mitigação de impactos sociais negativos (Spenceley et al., 2017).

relação entre a intervenção do Estado como autoridade pública e a autonomia social ou autorregulação.

Portanto, considerando uma série de fatores e elementos que influem sobre a construção, implementação e gestão de um sistema de concessão em ANP e a complexidade e incertezas envolvidas no processo de interações entre sistemas e seus componentes, é possível concordar com Eagles (2009) que não haveria uma abordagem universal adequada a todas as situações na gestão da recreação e do turismo em áreas protegidas e o êxito estaria condicionado também às estruturas de governança<sup>48</sup>, as quais respondem aos sistemas sociais, econômicos, políticos e legais de um país. Para o pesquisador “*Only through good governance and good management can these places be conserved and understood by current and future generations*” (Eagles, 2009, p. 232).

Ressalta-se que o desenvolvimento do turismo em ANPs é promovido com uma oportunidade para o uso sustentável destes espaços e, portanto, as concessões, nos seus diferentes formatos devem comprometer-se a (Spenceley et al., 2017, Slocum, 2017):

- Garantir a otimização dos recursos ambientais, manutenção dos processos ecológicos essenciais, respeitando os limites ambientais, assim como contribuir efetivamente para a conservação do patrimônio natural, cultural e da biodiversidade.

- Respeitar às identidades, expressões e valores socioculturais locais, contribuindo com o reconhecimento da interculturalidade e tolerância

- Responder aos princípios da boa governança por meio de processos transparentes, responsivos, justos e éticos, incorporando medidas para o desenvolvimento de capacidades, geração de empregos decentes, oportunidades para geração de renda e serviços sociais as comunidades locais e mitigação da pobreza.

- Assegurar operações apropriadas e financeiramente viáveis de longo prazo, promovendo benefícios socioeconômicos que contribuam com a sustentabilidade do sistema turístico em áreas naturais protegidas.

---

<sup>48</sup> Eagles (2009) utiliza 5 categorias de análise definidas a partir dos 10 princípios de governança propostos por Graham et al. (2003), dentre elas: (1) legitimidade e voz (atendendo princípios de participação pública e orientação consensual); (2) direção (princípio de visão estratégica); (3) performance (princípios de responsividade dos stakeholders, efetividade e eficiência); (4) prestação de contas (princípios de contas ao público e stakeholders e transparência); (5) justiça (princípios de equidade e regulamentações da lei).

#### 4.1.1 As parcerias público-privadas em parques nacionais.

Apesar das concessões turísticas permitirem um acordo entre diferentes atores há uma tendência em priorizar cooperações com agentes privados (Font et al., 2004; Wyman et al., 2011), especificamente denominadas de parcerias público-privadas (PPP)<sup>49</sup>. Isto porque as PPPs podem ser atraentes tanto para os gestores das áreas protegidas quanto para as operadoras privadas de turismo, ainda mais considerando o ambiente político atual que incentiva que as ANPs encontrem oportunidades para o auto-sustento (Buckley, 2002). Para muitos gestores de ANPs os serviços turísticos demandados pelo público (hospedagem, alimentação, transporte) não seriam de competência do órgão gestor (Laing et al., 2008). Além disso, acredita-se que, de uma maneira geral, o setor privado possui maiores competências na gestão de negócios, atividades comerciais e inovação de produtos; se adaptam mais rapidamente às mudanças de mercado; possuem maiores conhecimentos sobre a demanda; são mais eficientes em levantar capital e outros fundos de investimento e são burocraticamente menos limitadas que os governos (Font et al., 2004; Eagles et al., 2009; Spenceley, 2014).

Isto é, parte-se de uma premissa que a terceirização dos serviços aos visitantes ofertados por grupos privados, com fins lucrativos, promova maior eficiência, responsividade e alta qualidade para o uso público das ANPs (Thompson et al., 2014), contribuindo para o desenvolvimento sustentável do turismo e aproveitamento socioeconômico desses espaços, assim como permite ao setor público transferir os riscos para o setor privado (Wilson, Nielsen, & Buultjens, 2009). Mas diante da complexidade e incertezas envolvidas no processo de interações entre sistemas, setores e seus componentes, como inferir sobre sua efetividade ou êxito?

Segundo Wyman et al. (2011), no geral, a efetividade das parcerias na gestão do turismo em ANPs é usualmente avaliada considerando cinco princípios básicos - qualificação da concessionária e responsabilidades legais, financeiras, ambientais e de empoderamento social - que envolvem diferentes indicadores (Tabela 23). A partir destes indicadores é possível identificar “boas práticas” nos diversos contextos, que por sua vez indicariam caminhos mais exitosos.

---

<sup>49</sup> Uma PPP é estabelecida através de um acordo contratual pelo qual uma parte privada executa determinadas funções ou faz uso da propriedade estatal para seus próprios fins comerciais, onde assume riscos financeiros, técnicos e operacionais. Em troca, a organização privada recebe um benefício de acordo com critérios predefinidos, como tarifas de serviço ou outras cobranças do usuário, orçamento da instituição ou uma combinação dos dois. As responsabilidades da parte privada geralmente incluem financiamento, construção de uma instalação, bem como sua operação e manutenção, por um período especificado e, por exigirem investimentos substanciais de capital, geralmente, os contratos por prazo determinado tendem a ser de longa duração (Spenceley et al., 2017).

**Tabela 23:** Indicadores de efetividade das parceiras para a gestão do turismo em ANPs e exemplos de “boas práticas”.

<b>Princípio</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Exemplos de boas práticas</b>
Qualificação	(1) Capital financeiro (2) Experiência e expertise (3) Promoção de Educação e treinamento (4) Desenvolvimento de habilidades (línguas)	Em Botswana, os processos de concessão são baseados na avaliação de critérios como: experiência, capacidade financeira e demonstração de conhecimento da legislação de conservação do país (em particular a Conservação e Lei dos Parques Nacionais e sua legislação subsidiária)
Responsabilidade Ambiental	(1) Desenvolvimento de Infraestrutura (2) Uso de energia alternativa (3) Manejo de Resíduos (4) Plano de Monitoramento (5) Análise de risco.	- No México, o projeto de <i>Ecolodge</i> na reserva da biosfera Sian Ka'na, inclui uso de energia solar, gestão de resíduos, sistemas de ventilação naturais e uso de materiais locais na construção. - Na Austrália, o <i>Great Keppel Island Resort</i> , desenvolve um programa para reaproveitamento de resíduos orgânicos. - Na Nova Zelândia, todas as propostas de concessões devem incluir uma descrição dos possíveis efeitos da atividade e propor ações de manejo de riscos.
Responsabilidade Financeira	(1) Desempenho financeiro (2) Adequação de taxas de uso da concessionária; (3) Requisitos de renda; (4) Reservas para manutenção / reparo.	- Botswana exige um pagamento adiantado no ato de assinatura do contrato como garantia de desempenho - Em Galápagos, no equador, as taxas são definidas conforme o tipo de operador - Em Belize, 10% das taxas de ingresso é destinado a cobrir as despesas especificamente relacionadas à infraestrutura e segurança das áreas
Responsabilidade Legal	(1) Duração do contrato (2) Pagamento das taxas administrativas (atrasos ou não pagamento) (3) Direito à propriedade após contrato (4) Prejuízos ambientais/sociais (5) Definição e implementação de multas (6) Conformidade contratual	- Estabelecimento de tempo máximo de contratos. Ex. Argentina. - Nos EUA, os concessionários que constroem estruturas ou outras instalações na propriedade do parque usando seus próprios recursos são compensados por seus investimentos quando os contratos de concessão expiram. - Definição de multas para concessionários que não cumprem obrigações contratuais. No Peru é estabelecida uma taxa de até 20% do valor do empreendimento não realizado ou 2 anos de suspensão.
Empoderamento social	(1) Capacitação/desenvolvimento de competências (2) Emprego das comunidades locais (3) Avaliação de riscos e benefícios às comunidades (4) Compartilhamento de benefícios (5) Envolvimento local nos negócios	- Na província Sichuan, na China, os contratos garantem que ao menos 20% dos empregos sejam ocupados pela população local. - Na Namíbia, todos os pedidos de concessão devem incluir detalhes de um contrato entre o candidato e a comunidade local antes de poder ser aprovado pelo Ministério do Meio Ambiente e Turismo (MET). - Em Botswana, as taxas arrecadadas com as concessões são direcionadas as comunidades locais e aplicadas na gestão dos recursos naturais.

Fonte: Adaptado de Wyman et al. (2011).

Neste sentido, grande parte das “boas práticas” estaria relacionada à adequação institucional na configuração das parcerias, isto é, dos acordos estabelecidos entre os parceiros,

como também é possível notar nos programas mais citados na literatura, como o da África do Sul, Estados Unidos, Nova Zelândia e Canadá. Tais países são reconhecidos justamente por haver uma tradição de fortalecimento institucional-político e estrutural-operacional para o uso recreativo e turístico de ANPs, principalmente, em parques nacionais (Fearnhead, 2003; Buckley, 2004; Eagles & Hillel, 2008; Buckley, 2012; Dinica, 2017).

Na África do Sul, por exemplo, o programa de PPP exige dos concessionários uma demonstração prévia de capacidade financeira (um valor mínimo em ativos) e experiência com o ecoturismo de no mínimo 3 anos (Fearnhead, 2003). Ademais na avaliação de propostas é atribuído pontos que favorecem aqueles concessionários que se comprometem com o progresso no empoderamento econômico - participação acionária, ação afirmativa, treinamento e criação de oportunidades econômicas para as comunidades locais via terceirização (Fearnhead, 2003; Wolmer & Ashley, 2003). Em termos ambientais, os regulamentos obrigam que a concessionária contrate um oficial de controle ambiental para o monitoramento das obras e operações, para o cumprimento das metas pré estabelecidas relativas às vias de acesso, número de leitos, consumo de água, gestão de resíduos e condutas referentes as atividades e recreativas (Spenceley et al., 2017). Como resultado, além do incremento do número de visitantes, receitas geradas (supracitadas) e diversificação de produtos, as concessões têm contribuído para o desenvolvimento das comunidades locais por meio da promoção de programas educativos e de capacitação<sup>50</sup> (South Africa National Parks, 2019).

Outro caso icônico é o dos Estados Unidos. Pioneiro e tradicionalmente fomentador das PPPs (Wood, 2010), os parques nacionais estadunidenses já registram mais de 300 milhões de visitantes por ano, que geram uma receita de cerca de 44 milhões de dólares referentes a ingressos e 126 milhões de dólares decorrente da arrecadação das taxas de concessões à agência governamental, *National Park Service* (NPS, 2020). O país tem continuamente aprimorado seu quadro político regulatório a fim de assegurar recursos financeiros para a gestão dos parques, favorecer um alto nível de competitividade e eficiência comercial, maior controle sobre o número e qualidade das operações e efetividade na mitigação de impactos ambientais negativos. Para tanto, a partir da lei de 1998<sup>51</sup>, é assegurado que 80 % das taxas relativas à ingressos possam ser empregadas diretamente nos parques e são redefinidos os processos de seleção e renovação de contratos, aprimorando-se os critérios relativos às qualificações dos

---

<sup>50</sup> Desde 2007 a concessionária Singita que opera no parque nacional de *Kruger*, já formou 60 chefes de cozinha, os quais 95% encontram-se empregados. Ademais 1% da arrecadação via concessões é direcionada a construção de escolas.

<sup>51</sup> Publicação da Lei 105-391, que institui o *Concession Management Improvement Act*, em substituição da lei de 1965.

concessionários (Thompson et al., 2014; Zhang & Liu, 2018). Além disso, a lei reforça a necessidade de estudos de impactos ambientais para a implantação de concessões. Baseado neste respaldo legal, o NPS tem buscado novos métodos para análise de impactos e para a definição de oportunidades comerciais<sup>52</sup> (Thompson et al., 2014).

Na Nova Zelândia identifica-se também esforços no sentido de aprimorar a política de concessões. Atualmente o país conta com cerca de 1140 concessões turísticas, considerando licenças, permissões e servidões (Department of Conservation- DOC, 2019). De acordo com o DOC, o turismo vem crescendo no país representando quase metade em exportações. Neste sentido, desde 2008, o governo vem investindo na flexibilização dos tipos de concessões, que permite maior fluidez na avaliação e das propostas de baixo impacto e sua implementação (Dinica, 2015; Zhang & Liu, 2018), e de diferentes mecanismos de seleção (concursos, licitações, expressão de interesse), que conseqüentemente expandem as oportunidades econômicas e comerciais das ANPs (DOC, 2010).

Já o Canadá, pioneiro na instituição da primeira agência governamental de gestão de Parques no mundo, através da revisão *Parks Canada Agency Act*, introduziu um sistema mais consistente para gestão de negócios em parques nacionais, aprimorando as regulações acerca das licenças e arrendamentos, taxas de usos e das concessões turísticas, e desenvolvendo políticas de gestão financeira (Zhang & Liu, 2018). Atualmente, o Estado permite a retenção de cerca de 85% da receita gerada com a visitação para reinvestimentos no uso público, proveniente das arrecadações relativas às taxas de entradas (~45%); taxas de serviços de camping (~20%) e arrendamento de propriedade, licenças para negócios e concessões (~20%). Hoje, os parques do Canadá já recebem cerca de 25 milhões de visitantes por ano (Parks Canada, 2019), sob políticas de concessões que priorizam a experiência turística e recreativa (Zhang & Liu, 2018).

Entretanto, considerando as possíveis perspectivas de análise, não focadas apenas em resultados relativos a incremento do número de visitantes e geração de recursos financeiros, as PPPs são passíveis de contestação e controversas (Wilson et al., 2009), assim como, na prática, evidenciam limitações (Eagles, 2009, Dinica, 2017).

---

<sup>52</sup> A fim de melhorar a experiência turística e aprimorar os mecanismos de controle sobre a intensa atividade de cruzeiros num dos principais parques nacionais, o *Glacier Bay National Park and Preserve*, no Alaska, em 2004, o NPS realiza um estudo de impacto ambiental mais profundo que leva a consolidar um programa de cotas, instituído pelo *Glacier Bay Vessel Quota and Operating Requirements Final Environmental Impact Statement* (VQOR EIS). Este instrumento foi elaborado a fim de controlar o número e os tipos embarcações, tempo de permanência e atividades permitidas dentro do parque.

A primeira contradição emerge do questionamento sobre a exploração privada de um bem ou patrimônio público (Rodrigues, 2009; Dinica, 2015). Não são raros os casos em que as PPPs com fins lucrativos são desenhadas priorizando o atendimento de um mercado externo ou internacional (Coghlan & Castley, 2013; Dinica, 2015) ou que acabam privilegiando uma elite (Igoe & Brockington, 2007; Ojeda, 2014; Nyahunzvi, 2016), limitando, portanto, o acesso e beneficiamento do uso público das ANPs a poucos e determinados grupos, para propósitos específicos, como a recreação.

Ademais, embora diversas políticas incluam normas para facilitar o engajamento das comunidades locais, o desenvolvimento de capacidades e mitigação da pobreza (Fearnhead, 2003; Wolmer, 2003; Duffy, 2008; Nelson et al., 2010), principalmente em países em desenvolvimento, a centralização da decisão, as políticas coercitivas (de cima para baixo ou de baixo para cima) e as relações de poder colocam em risco a participação genuinamente participativa, que geram maiores conflitos territoriais e sociais, bem como inviabilizam a devolução do controle sobre os recursos às populações locais alijadas (Wolmer, 2003; Mbaiwa et al., 2008; Büscher & Dressler, 2012; Gardner, 2012; Ojeda, 2014; Nyahunzvi, 2016).

Nyahunzvi (2016) verifica que, de fato, na África do Sul, as concessões exibem limitações quanto ao empoderamento local, relacionadas às dificuldades por parte das concessionárias em incorporar pessoas negras capacitadas para a gestão e oferta local de recursos, além de ofertarem poucos empregos. O autor identifica que, na verdade, as empresas passam a renegociar suas obrigações sociais, fazendo com que os benefícios da parceria apenas permitam lidar com a pobreza, sem quitá-la, além de proporcionar uma atmosfera de insegurança sobre empregos, principalmente em momentos de crises. Ademais, os territórios passam a ser produzidos e reproduzidos para atender uma demanda turística especialmente estrangeira, que modifica a percepção local sobre o parque e, conseqüentemente, o seu uso recreativo por parte das populações adjacentes à área, negligenciando o mercado interno (Coghlan & Castley, 2013).

Um segundo ponto contraditório gira em torno da exploração comercial turística de uma área pública que já é pressionada por outros fatores como mudanças climáticas e demais ameaças naturais, ou mesmo outras atividades econômicas (mineração, agropecuária, setor imobiliário) (Watson et al., 2014; Weaver & Lawton, 2017). Estudos apontam que o empenho para o uso comercial turístico dos parques, através do fomento das PPPs, nem sempre é acompanhado de responsabilidades ambientais (Bryant, 2019) e maiores esforços para o incremento da capacidade de monitoramento das concessões (Dinica, 2015, Zhang & Liu,

2018), bem como de mecanismos mais efetivos de controle sobre o uso dos recursos naturais e da conservação ambiental (Mbaiwa et al., 2008; Nelson et al., 2010; Sachedina & Nelson, 2010; Ojeda, 2014).

Na Nova Zelândia, por exemplo, a promoção do uso comercial pelo turismo conjugada à fragilidade no monitoramento dos contratos e carência de instrumentos efetivos de controle ambiental, facilita a independência da atuação das empresas, que muitas vezes não se comprometem efetivamente e voluntariamente com a conservação dos espaços e gestão sustentável dos recursos naturais (Dinica, 2017). De acordo com Slocum (2017), mesmo com a criação de planos estratégicos de respostas a mudanças climáticas e gestão sustentável dos parques<sup>53</sup> pelo NPS - EUA, a sustentabilidade ambiental ainda é comprometida pelo fluxo orçamentário lento que limita o financiamento em tecnologias “verdes”; a natureza da visitação fortemente dependente de meios de transportes poluentes e de impacto na fauna e o uso por concessionárias que frequentemente têm o maior impacto na sustentabilidade dos visitantes, sobre as quais os parques exercem uma influência limitada. Bryant (2019, p. 7) ainda completa:

Em particular (EUA), o subfinanciamento continua a fragilizar os parques nacionais, problemas como a alta concentração de visitantes, desenvolvimento invasivo e poluição tendem a comprometer o orçamento. A crescente pressão sobre o NPS para a visitação e uso recreativo industrializou muitos dos parques, criando, por sua vez, danos ambientais, bem como deficiências de gestão e orçamento (tradução própria).

Assim, por fim, uma terceira contradição se firma em relação a dimensão econômica e financeira das parceiras. Por mais que as PPPs gerem receitas, o lucro efetivo obtido pela concessionária com a visitação representa, de fato, uma renda perdida às agências governamentais (Font et al., 2004; Wilson et al., 2009). Não é incomum concessionários que adquiram lucros significativos, sob valores de repasse muito baixos (Leung et al., 2019). De acordo com Dinica (2017), em 2013, as taxas arrecadas com as concessões turísticas, na Nova Zelândia, representaram apenas 3,15% do orçamento anual do DOC. Ademais, os orçamentos públicos destinados à conservação das ANPs e gestão do turismo têm sido frequentemente comprimidos (Eagles, 2014b; Watson et al., 2014; Dinica, 2017)<sup>54</sup>. Como resultado, mesmo com o aumento das receitas arrecadas via PPPs, o orçamento público destinado à conservação e ao planejamento e gestão do turismo, que envolve o aprimoramento dos processos das concessões e seu monitoramento, permanece insuficiente.

---

<sup>53</sup> *The Green Park plan goals*. Disponível em: <https://www.nps.gov/subjects/sustainability/green-parks.htm>

<sup>54</sup> Na Austrália, o orçamento de 2012, 2013 para a agência de proteção da *Great Barrier Reef Marine Park Authority* foi de Aus\$50 milhões, enquanto o turismo gerou cerca de Aus\$5.2 bilhões no ano (Watson et al., 2014).

Eagles (2014b) constata que a agência Ontario Parks, ao identificar sua capacidade em obter maiores margens de lucro ao participar diretamente das operações dos serviços turísticos, vem reduzindo o uso das PPPs como estratégia para obtenção de receitas. Enquanto estima-se que a agência receba em torno de 10 a 12% do valor bruto de venda de um produto de alimentação por uma concessionária, o seu retorno, quando ela mesmo opera, atinge 50% do valor bruto.

Assumindo que uma parceria consiste em “interações regulares e intersetoriais por um período de tempo entre as partes, baseadas em acordos regras ou normas, destinadas a resolver um problema comum ou a alcançar uma ou mais metas políticas específicas, que dificilmente seriam resolvidos pelos parceiros individualmente” (Laing et al., 2008) as limitações das parcerias público-privadas para a gestão do turismo e da recreação em parques nacionais remetem aos objetivos geral e específicos, processos, responsabilidades e compromissos não alcançados por uma ou ambas as partes, e por isso, negligenciar o contexto político-institucional e da governança levaria a uma interpretação simplista e incompleta sobre sua (in) eficiência ou capacidade de resposta.

Isto porque as PPPs surgem de pressões políticas orientadas pelo paradigma de desenvolvimento neoliberal e, conseqüentemente, do processo de neoliberalização da natureza (Duffy, 2008; Brockington & Duffy, 2010; Cover, 2011; Büscher & Dressler, 2012; Rytteri & Puhakka, 2012; Ojeda, 2012; Kline & Slocum, 2015; Nyahunzvi, 2016; Dinica, 2017; Slocum, 2017), que refletem nas características do desenvolvimento turístico, inclusive, nas ANPs (Tabela 24).

**Tabela 24:** Principais características do turismo como agente de desenvolvimento sob políticas econômicas neoliberais.

Atributos do Desenvolvimento	Turismo como agente de desenvolvimento sob a perspectiva neoliberal
Escala e controle	Foco: econômico Escala: grande produção (ex: turismo de massa) Grau de desenvolvimento: rápido, acelerado Distribuição econômica: Structural Adjustment Lending Programmes (SALPs), estruturação e ajustamento financeiro, macro e microeconômico <sup>55</sup> - Planejamento: de cima para baixo (Top-down) - Envolvimento local: limitado - Proprietário: externo/estrangeiro

<sup>55</sup> A SALP consiste numa estratégia de reestruturação financeira e econômica para correção das distorções no desenvolvimento que se baseia em medidas de: remoção de cotas e taxas de importação, reforma nos orçamentos, dissolução dos poderes do Estado, desvalorização da moeda, redução da inflação, redução de serviços públicos, privatização de empresas públicas e promoção de exportações.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controle do setor: externo</li> <li>- Participação ativa do governo: baixa</li> <li>- Origem da gestão: externa/estrangeira</li> <li>- Tipo de acomodação: enclave</li> <li>- Distribuição espacial: concentrado</li> <li>- Tipo de turista: de massa</li> <li>- Estratégia de comercialização: pacotes turísticos</li> <li>- Tipo de trabalho: formal</li> <li>- Nível de infraestrutura: alto</li> <li>- Investimento de capital: alto</li> <li>- Transferência de tecnologia: alta</li> </ul>
<b>Interrelação meio ambiente e comunidades locais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso intensivo de recursos naturais</li> <li>- Mecanismos frágeis de proteção do meio ambiente</li> <li>- Baixa integração com o local (tradições, produtos, cultura)</li> <li>- Integração intersetorial limitada</li> <li>- Exploração comercial de bens culturais</li> <li>- Pouca compatibilidade com desenvolvimento local</li> <li>- Desenvolvimento institucional limitado</li> <li>- Capacidade adaptativa limitada.</li> </ul>

Fonte: Telfer (2015).

Este entendimento é relevante na medida que esclarece o fomento às PPPs para a gestão do turismo nas ANPs por diversas agências governamentais no mundo, com a poio das entidades financeiras transnacionais, justificadas como alternativa mais eficiente para o aproveitamento valor socioeconômico das ANPs, bem como para atender aos objetivos operacionais da recreação e do turismo , diante das incapacidades financeiras e humanas dos Estados (Igoe & Brockington, 2007; Brockington & Duffy, 2010).

Neste sentido, as PPPs são propulsionadas com base na conservação neoliberal, a qual propõe a comercialização da natureza com base em soluções de mercado, sob uma retórica estritamente positiva, de beneficiamento a todos os atores sociais (*win-win solution*), onde: os turistas se beneficiariam com a melhoria dos serviços e infraestruturas, o governo com a arrecadação de recursos para o pagamento da própria conservação, através de concessões como estratégia de risco-livre para o Estado, as comunidades se beneficiariam com maiores oportunidades de emprego e renda advindos do desenvolvimento turístico da área e as empresas se beneficiariam com os lucros decorrentes da comercialização de produtos e serviços turísticos, bem como por meio do aprimoramento da sua imagem no mercado (Nyahunzvi, 2016).

O problema se consolida quando as concessões turísticas em ANPs passam a reproduzir, na prática, as contradições e distorções dos projetos neoliberais de conservação e desenvolvimento, como identificado em diferentes casos (Tabela 25), destacando-se: o enfoque no beneficiamento econômico sob uma fraca responsabilidade ambiental e social (Nyahunzvi, 2016; Dinica, 2017); favorecimento dos mercados externos/estrangeiros e de uma elite (Duffy, 2008; Mbaiwa et al., 2008; Nyahunzvi, 2016; Dinica, 2017), formação de monopólios ou

oligopólios e competição desigual (Wolmer, 2003; Ojeda, 2012), aumento da influência das corporações e/ou agências internacionais sobre os modos de uso dos recursos via instâncias de governança local (Wolmer, 2003; Büscher & Dressler, 2012), uso de poder e influência política (Büscher & Dressler, 2012; Ojeda, 2014), exclusão social e acirramento de conflitos territoriais e sociais (Mbaiwa et al., 2008; Büscher & Dressler, 2012; Nyahunzvi, 2016), e falta de comprometimento governamental em prover maiores recursos financeiros e humanos para a conservação das ANPs (Slocum, 2017; Dinica, 2017; Zhang & Liu, 2018), bem como em fortalecer processos mais democráticos (Büscher & Dressler, 2012; Ojeda, 2014; Nyahunzvi, 2016).

**Tabela 25:** Principais problemas associados aos programas de PPPs em parques nacionais sob o contexto neoliberal.

Dimensão	Principais problemas das PPPs para gestão do turismo e da conservação	Büscher & Dressler (2012)	Dinica (2017)	Duffy (2008)	Nyahunzvi (2016)	Ojeda (2014)	Slocum (2017)	Rytteri & Puhakka (2012)	Mbaiwa et al. (2008)	Wolmer & Ashley (2003)
Ambiental	Carência de informação ou de controle dos impactos ambientais provocados pelas operações turísticas			X	X	X	X			
	Maior pressão sobre os recursos naturais e contribuição para mudanças climáticas através do uso intensivo e de tecnologias incompatíveis		X			X	X			
	Falta de compromisso e responsabilidade ambiental por parte dos atores sociais, das políticas e da gestão de contratos.	X	X	X		X		X		
Social	Direcionamento para atendimento de uma demanda externa ou estrangeira e a uma elite que compromete o beneficiamento social de um público mais amplo	X	X	X	X	X			X	X
	O empoderamento social e desenvolvimento de capacidades permanece em sua forma discursiva	X		X	X	X		X	X	X
	Reforço das inequidades, da exclusão social, da pobreza e dos conflitos territoriais e sociais	X			X	X			X	X
Econômica	Geração de poucas e/ou restritas oportunidades de trabalho que	X		X	X	X				X

	compromete a distribuição dos benefícios econômicos e incremento de renda às comunidades locais									
	Restrição da diversificação de oportunidades, forte dependência da visitação	X		X	X	X			X	X
	Falhas de gestão financeira que eleva perdas econômicas		X			X	X			
	Formação de monopólios ou oligopólios		X			X				
<b>Política, Institucional e de Governança</b>	Conflitos de agendas políticas (ambiental, social e econômica).	X	X	X	X	X	X	X		X
	Uso de poder e de influências políticas contribuindo para o favorecimento de determinados grupos (facilitação de monopólios e corrupção)	X	X	X	X	X		X	X	X
	Competição desigual				X	X			X	
	Enfoque na geração de receitas e incremento da visitação levando a perda de outros valores associados às ANPs.	X	X		X	X	X			X
	Falhas de gestão de contratos (definição e monitoramento)		X				X			
	Falta de comprometimento com princípios da boa governança	X	X	X	X	X	X		X	X
	Enfraquecimento da participação ativa do Estado quanto a promoção e controle da experiência turística e de recreação para o bem estar social e qualidade de vida		X				X	X		

Fonte: Elaboração própria.

O que de fato os diversos estudos aclaram é que, embora as PPPs possam agregar resultados positivos, a comercialização turística das áreas protegidas sob a ótica da conservação neoliberal representa, na prática, uma nova fronteira de expansão do capitalismo (Brockington & Duffy, 2010; Nyahunzvi, 2016) e, portanto, requer maior cuidado quanto ao desenvolvimento de processos mais democráticos e responsáveis eticamente com a conservação ambiental, principalmente, em países não desenvolvidos, os quais além de resguardarem grande parte do patrimônio natural da Terra, enfrentam problemas históricos associados à exclusão social decorrente da criação das ANPs (Diegues, 2001), carência de recursos estatais e altos níveis de pobreza e desemprego (Thompson et al., 2014). Assim, não é ao acaso que os estudos referentes às concessões em parques nacionais em países em desenvolvimento apontam significativas limitações das concessões quanto a sua eficiência para uma sustentabilidade social (Büscher & Dressler, 2012; Ojeda, 2014; Nyahunzvi, 2016).

O êxito relativo dos parques nacionais nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia deve-se em parte pela baixa densidade populacional que países possuíam na época de criação conjugada com a extensiva remoção de populações indígenas/tradicionais de suas terras ancestrais como parte de uma política nacional de desenvolvimento nestes países. O que não é o caso dos países em desenvolvimento sobre os quais há quase um consenso que este modelo “ocidental” de parques nacionais é geralmente inapropriado, considerando a vasta população dependente, ao menos em parte, de atividades extrativistas nessas áreas naturais (Heinen, 2012, p. 4, tradução própria).

De certa forma, o uso de um parque sob a perspectiva de um bem privado agrega valor quando é capaz de gerar um equilíbrio entre o bem público e o benefício privado (Eagles, 2014a). Isto é, a partir daqueles que participam ou detém privilégio, seja possível gerar benefícios econômicos, sociais e ambientais a serem compartilhados, seja por meio de taxas, doações, voluntarismo, programas sociais, educativos, entre outros. No entanto, isto se torna problemático quando o equilíbrio não é alcançado, e controverso quando os benefícios privados estão associados ao aumento de custos e perdas ambientais, econômicas e sociais.

#### 4.1.2 Limitações das concessões no cenário latino-americano.

Embora a América Latina e o Caribe abarquem cerca de 23% de toda a cobertura de áreas protegidas terrestres e 12% marinhas do mundo (UNEP-WCMC, 2019)<sup>56</sup>, a proteção destes espaços vem sendo continuamente comprometida por uma série de fatores, dentre eles: instabilidades políticas e econômicas dos países membro, limitações institucionais, investimentos inadequados e excessiva dependência de fundos internacionais e privados, fomento ao desenvolvimento do turismo sem infraestrutura e planejamento adequados e dificuldades de engajamento social (Flores et al., 2008; Guerrero, Eduardo & Sguerra, 2009; Bovarnick et al., 2010). Dessa maneira, as concessões turísticas nesta região surgem tanto como uma oportunidade financeira para a gestão das ANPs, como para o desenvolvimento turístico e socioeconômico nos diferentes países.

A partir dos anos de 1980, promover o turismo de natureza torna-se uma alternativa ao segmento turístico de Sol e Praia predominante na época, sendo a Costa Rica o primeiro país a fomentá-lo (Cover, 2011). Porém, ao mesmo tempo que o mercado do turismo de natureza<sup>57</sup> era promissor para uma região que se destaca por seus atrativos naturais e riqueza em biodiversidade e bens culturais, as instabilidades políticas e econômicas, os conflitos sociais e

---

<sup>56</sup> Disponível em: <https://www.unep-wcmc.org/resources-and-data/wdpa>. Acesso em: dezembro de 2019.

<sup>57</sup> Turismo de Natureza nesse contexto é utilizado como um segmento amplo que envolve outros segmentos mais específicos, como: ecoturismo, turismo de aventura, observação de vida selvagem, entre outros, em que as motivações e práticas turísticas decorrem do contato direto com ambientes naturais.

os desastres naturais, afetaram a imagem da região e atuaram como freios para investimentos externos e atração de uma demanda internacional (Altés, 2006).

Ademais, apesar do empenho dos países latino americanos para a ampliação do sistema de áreas naturais protegidas, decorrentes dos movimentos globais, o desenvolvimento do turismo nesses espaços ainda era comprometido pelas fragilidades institucionais e gerenciais, como a falta de investimento público, principalmente, em infraestrutura para atendimento de visitantes, e de engajamento do setor privado (Flores et al., 2008; Guerrero & Sguerra, 2009).

Nesse sentido, considerando as dificuldades estatais em financiar a manutenção do SANPs e as infraestruturas para a visitação, somada a tendência de expansão do mercado do “ecoturismo”, os governos latino americanos passam a fomentar as concessões dos serviços turísticos em parques nacionais, principalmente, a partir do século XXI, porém sem estruturas políticas e regulatórias consistentes (Wood, 2010), que conseqüentemente implicarão na limitação da capacidade em cumprir com seus objetivos.

Cabe ressaltar, que estas inconsistências podem ser associadas às pressões políticas para a comercialização turística das ANPs e terceirização dos serviços de apoio à visitação decorrentes do processo de desestatizações e desregulações, advindas de reestruturações das políticas econômicas, na década de 1990, sob bases neoliberais (Gudynas, 1999; Ojeda, 2012). Dessa maneira, os Estados passam a atuar como um agente ativo na promoção de ambientes favoráveis para os negócios, por meio de privatizações, concessões, cortes de gastos públicos, entre outros, que conseqüentemente vão contribuir para tornar as ANPs mais dependentes de financiamento externo e de investimentos privados (Wolman, 2004; Duffy, 2008; Cover, 2011).

De acordo com uma análise dos instrumentos políticos regulatórios (documentos governamentais e específicos às ANPs como planos de manejo e contratos), realizada por Wyman et al. (2011), as principais lacunas e inconsistências referiam-se à definição de critérios de competência dos concessionários e responsabilidade financeira (Tabela 26), sendo inclusive ausentes em países como México e Equador. Segundo os autores, a ponderação destas limitações é relevante na medida que incitam maiores dificuldades às agências governamentais em monitorar as concessionárias, aplicar penalidades, controlar o pagamento de infrações, ou até mesmo encerrar contratos, evidenciando também os problemas associados à capacidade e/ou sobrecarga institucional, como retratados em estudos de casos no Chile (Fundación Sendero del Chile, 2017) e na Costa Rica, na *Península do Papagayo* (Honey, Vargas & Durham, 2010). Além disso, os critérios referentes às competências, não somente financeiras, são essenciais para assegurar a viabilidade de uma concessão de longo prazo, uma vez que ela

também depende da capacidade do operador em se adaptar ao mercado e oferecer produtos e serviços de qualidade (Thompson et al., 2014).

**Tabela 26:** Resumo da análise dos documentos referentes as concessões turísticas em países da América Latina.

Constructos fundamentais de eficiência	Indicadores	Peru	Argentina	Chile	Costa Rica	Guatemala	Belize	Equador	México	Colômbia
<b>Qualificação dos concessionários</b>	Capacidade financeira	X								X
	Experiência com turismo									
	Nível Educacional				X					
	Habilidades em idiomas				X					
<b>Responsabilidade Legal</b>	Tempo de contrato (média em anos)	20	10	15	3					10
	Sanções sobre não pagamentos ou atrasos	X	X	X						X
	Direito de propriedade		X							
	Danos ambientais/sociais	X	X							
	Multas	X	X	X						X
	Sanções sobre não cumprimento de obrigações contatuais	X	X	X	X	X				X
<b>Responsabilidade Financeira</b>	Garantia de execução			X						X
	Definição de taxa de uso	X					X			X
	Requisitos de rendimento									X
	Reponsabilidade de manutenção e reparo						X			
<b>Reponsabilidade ambiental</b>	Desenvolvimento de infraestrutura				X		X			X
	Plano de monitoramento	X	X	X	X	X				X
	Uso de energia alternativa						X		X	X
	Gestão de resíduos	X			X					X
	Análise de riscos	X	X		X	X				X
<b>Responsabilidade Social</b>	Desenvolvimento de capacidades	X	X	X	X	X				X
	Oportunidade de empregos para comunidade local	X	X	X	X	X		X		X
	Avaliação de impactos sociais	X	X	X	X	X				X
	Compartilhamento de rendimentos						X	X		
	Envolvimento de comunidades locais nos negócios		X	X						X

Fonte: Wyman et al. (2011). Tradução própria.

Assim, apesar de Wyman et al. (2011) identificarem uma estruturação regulatória mais consistente, como na Colômbia e Costa Rica, diversos estudos apontam as limitações e desafios enfrentados pelos programas e políticas de concessões na América Latina. Como os próprios autores ressaltam, embora sejam definidos diretrizes, prioridades, normas e regras, na prática elas podem de fato não serem respeitadas gerando resultados indesejados.

No caso da Colômbia, por exemplo, a pressão política para a comercialização dos parques (Ojeda, 2014), sem uma estrutura jurídica, técnica e financeira de seus instrumentos,

contribuiu para que apenas um (Parque Tayrona) dos seis contratos já firmados tivesse êxito, não sendo encerrado antes do prazo. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (Colômbia, 2017), a inviabilidade dos projetos decorreu ora pela influência de fatores naturais externos (inundação, vulcões) que acabou comprometendo as infraestruturas e operações, ora por conflitos sociais ou por incapacidades financeiras. Isto é, embora não assuma uma relação direta com a política-institucional, as suas falhas estão associadas a falta de planejamento estratégico, conhecimento do mercado e competências.

Ademais, como constata Ojeda (2012; 2014), mesmo no Parque Tayrona o modelo não é capaz de atuar dentro dos princípios de sustentabilidade. Instituído sob estruturas de poder do Estado e corporativo, o processo de concessão é marcado por: exclusão social, com a proibição das atividades de subsistência praticadas pelas populações marginalizadas do processo, elevando a criminalização e expulsão de residentes; pela competição desigual entre concessionário e demais prestadores de serviços que já atuavam na área, levando os últimos a atuarem de forma ilegítima, cobrando taxas ilegais e ultrapassando a capacidade de carga estabelecida, e a baixa capacidade institucional de controle dos impactos ambientais provocados pelo incremento da visitação (Ojeda, 2014; Ocampo & Vargas, 2018). Ainda, a política de concessões no País gerou um certo ceticismo público acerca de sua verdadeira intenção, uma vez que uma única empresa, Aviatur, é ganhadora de todos os processos de licitação, algumas vezes em parceria com demais empresas (Guerrero-Alvarado, 2007; Wood, 2010), configurando-se num monopólio.

Assim, a concessão que deveria atuar no sentido de cooperação, se converte em um vetor de competição desigual (Avellaneda-Torres et al., 2015) e de exclusão, instituída por um poder do Estado e corporativo (Ojeda, 2014), como se verifica também em casos no Panamá (Kervran & Gros, 2010) e Argentina (Valverde et al., 2015), onde a sobreposição de interesses e inconsistências político-regulatórias afetam os interesses das populações residentes e, principalmente, indígenas, dando lugar a grandes empreendimentos voltados para uma elite. Sobre o Panamá, Kervran e Gros (2010, p. 16) evidenciam:

*El 7 de enero de 2006, la Asamblea Nacional Legislativa de Panamá aprobó la Ley 2, que regula las concesiones para la inversión turística y la enajenación del territorio insular para su aprovechamiento turístico. Según dicha ley, las comarcas indígenas solo podrán ofrecer concesiones territoriales bajo previa autorización de las autoridades tradicionales correspondientes. Sin embargo, el Estado tiene derecho de entregar en concesión 200 metros de playa de la costa hacia dentro y el Instituto de Turismo ha identificado las zonas en donde se hace necesario tener apoyo para la inversión privada. Vistas desde Kuna Yala, las perspectivas para el turismo y las normas que le corresponden son sin embargo muy diferentes.*

Já no Peru, a falta de um alinhamento político para o uso comercial das ANPs parece também contribuir para a geração de maiores conflitos e pressão sobre o uso dos recursos naturais. Considerando que as concessões previstas nas políticas ambientais do país não são exclusivas ao aproveitamento turístico e recreativo das ANPs, podendo envolver outros setores econômicos, Kirkby et al. (2011) e Vargas-Luna (2019) identificam conflitos entre concessionários turísticos e os setores madeireiros e mineradores, agravados pela deficiência relativa ao ordenamento territorial.

Além disso, não são raros os casos que identificam uma falta de responsabilidade ambiental envolvida nos processos de concessões turísticas. Valverde, Maragliano e Impemba (2015) descrevem, por exemplo, um caso na região montanhosa de *Cerro Chapelco (en San Martín de los Andes)*, na Argentina, principal área para prática de esportes de inverno no país, onde crescimento acelerado da visitação e o mal emprego de medidas sanitárias e preventivas pela concessionária “*Nieves de Chapelco S.A.*”, foi responsável pela contaminação dos aquíferos que atendiam as comunidades circunvizinhas da região, gerando protestos e indignação popular. Já na Costa Rica, Sánchez-Noguera, Jiménez e Cortés (2018), constatam que por mais que exista um programa de certificação ambiental para os operadores turísticos, muitos concessionários não cumprem os requisitos de responsabilidade ambiental.

Embora estes problemas possam ser relacionados a uma questão ética, eles também perpassam por questões políticas e de responsabilidade governamental referente ao monitoramento das concessões. Isto porque, segundo Dinica (2018), quando as concessões são delineadas sob políticas muito vagas e amplas, como no caso latino-americano, elas conferem aos planos de manejo ou de uso público uma estruturação pouco prescritiva que acaba desconsiderando importantes medidas e diretrizes para a mitigação dos impactos negativos do turismo, ambientais e sociais. Assim, os planos não assumem a função de guia para a aplicação, pois apenas definem atividades permitidas, compatíveis, preferíveis ou proibidas, que conseqüentemente dificultam o processo de monitoramento mais dinâmico, por não definirem metas mensuráveis; indicadores apropriados e limites quantitativos de intervenção. Isto é, os planos pouco prescritivos costumam focar na delimitação do tipo e qualidade de desenvolvimento do turismo, negligenciando os limites quantitativos.

Sendo assim, mesmo os países que utilizam o *Visitor Impact Management* para a definição de operações turísticas compatíveis às áreas, como o caso da Argentina e México, o método não é eficaz na prevenção de impactos indesejáveis (Dinica, 2018). Outro exemplo é Galápagos no Equador. Segundo Benitez (2001) por mais que as concessões utilizem o

mecanismo de cotas aos operadores turísticos, ele não garante um controle sobre o aumento do número de visitantes e turistas, ocasionando maiores pressões sobre o uso dos recursos naturais (Epler, 2007).

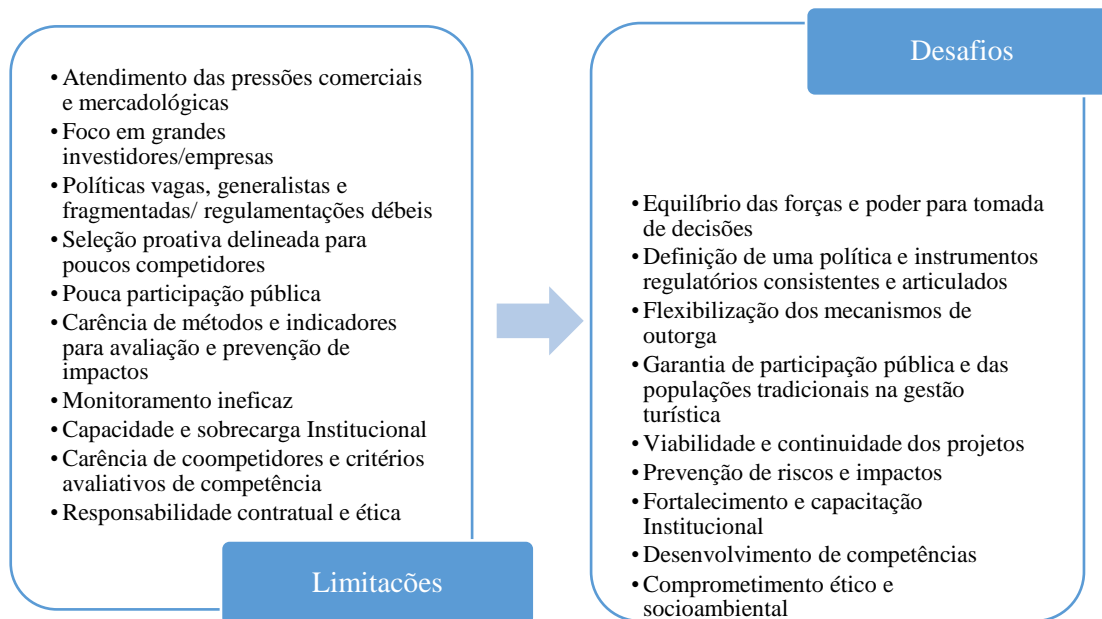
Como consequência, embora possam ser identificados avanços das políticas de concessões, na América Latina, quanto ao desenvolvimento das bases regulatórias, fomento de boas práticas (Wood, 2010; Wyman et al., 2011) e ao incremento do número de visitantes, de infraestrutura para a visitação e receitas arrecadadas, como no caso da Colômbia<sup>58</sup>, Chile (Fundación Sendero del Chile, 2017) e Equador (Epler, 2007), as experiências retratam diversos problemas associados às inconsistências político-regulatórias e aos conflitos de interesse, que por sua vez apresentam relação com as pressões políticas e do mercado para a comercialização do turismo (Epler, 2007; Ojeda, 2014; Maciel, 2015; Fundación Sendero del Chile, 2017); o fraco engajamento público para a tomada de decisões ou à falta de expertise, recursos humanos e financeiros da autoridade competente (Kervran & Gros, 2010; Dinica, 2018).

Assim, dentre os principais problemas relacionados às concessões turísticas em ANPs nos países latino americanos destacam-se: a exclusão social e agravamento de conflitos territoriais e sociais (Kirkby et al., 2011; Ojeda, 2012; Ojeda, 2014; Valverde, Maragliano & Impemba, 2015; Vargas Luna, 2019), formação de monopólios e favorecimento da corrupção (Fundación Sendero del Chile, 2017; Honey, Vargas, & Durham, 2010; Wood, 2010), falta de responsabilidade ambiental e controle de impactos (Epler, 2007; Ojeda, 2014; Salvador Ayala, 2014) e inviabilidade de projetos (Wood, 2010; Colombia, 2017).

Considerando este cenário, é possível inferir que os principais desafios relacionados às concessões em turísticas em ANPs na América Latina (Figura 15) consistem basicamente no desenvolvimento de capacidades institucionais e de uma governança capazes de assegurar o cumprimento dos objetivos associados à ANP e seu uso comercial, sob princípios de sustentabilidade.

---

<sup>58</sup> Segundo o relatório do Ministério do Meio Ambiente da Colômbia (2017), o país já firmou 7 contratos de concessões, que trouxe representou uma contribuição financeira de mais de 32 milhões de pesos colombianos para os parques \$ 34 milhões às comunidades, ao longo de 10 anos (de 2006 a 2016), além de um incremento da visitação de cerca de 161.000 turistas para 391.000, no mesmo período (Colombia, 2017).



**Figura 15:** As principais limitações e desafios das políticas de concessões turísticas em ANPs da América Latina.

Fonte: Elaboração própria.

Se as concessões turísticas podem ser consideradas um mecanismo eficiente para o financiamento e aproveitamento econômico das áreas naturais protegidas, contribuindo para sua conservação (Bovarnick et al., 2010; Spenceley, A. et al., 2017; Thompson et al., 2014; Wood, 2010), os governos, em suas políticas alusivas ao patrimônio público, devem estar comprometidos não somente com criar instrumentos que oportunizem e viabilizem o processo de concessões, mas, principalmente, a desenvolver uma estrutura dinâmica, passível de correções e reestruturações, capaz de incorporar os diferentes valores associados as áreas naturais protegidas, que mudam ao longo do tempo.

#### 4.3.3 Experiências na região Andaluzia- Espanha.

Embora haja um movimento mundial de concessões de serviços relacionados ao uso público em ANPs, os modelos podem apresentar significativas diferenças, como se observa no caso da Andaluzia, Espanha.

A região da Andaluzia, localizada ao sul da Espanha, conta com uma das redes mais densas de espaços naturais protegidos do país e na Europa, regidas por instrumentos de planejamento para regular as diferentes atividades e usos permitidos nessas áreas protegidas, ou proibir outras que sejam entendidas como incompatíveis com a sua preservação. Dentre eles: os *Planos de Ordenamento dos Recursos Naturais (PORN)*, os *Planos Reitores (Diretores)* de

Uso e Gestão (PRUG) e Programas de Uso Público (PUP) e o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS), os quais incluem normativas referentes às atividades turísticas e recreativas e de uso público (Mateos, 2015).

A categoria de ANPs mais presente nesta região são Parques Naturais, entendidos como espaços privilegiados e de grande significação territorial para o desenvolvimento do potencial de práticas físico-desportistas e de ócio na natureza (Mateos, 2015). De acordo com a *Ley 4/1989 de 27 de marzo Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*, os parques naturais são definidos como:

*[...] áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.*

De acordo como Gómez-Moreno (2013), em consonância ao paradigma da sustentabilidade e com influência indireta da UICN, as diretrizes de gestão dos parques naturais correspondem ao:

- Fomento do papel desses espaços naturais para o desenvolvimento do uso público a fim de compatibilizar a preservação dos recursos naturais permitindo que os cidadãos façam uso para fins de valorização do patrimônio natural e cultural;
- Integração dos seus valores naturais e culturais ao desenvolvimento de programas educativos para promover uma consciência quanto a sua preservação
- Desenvolvimento de infraestruturas apropriadas com o objetivo de proteger o território tanto em termos estéticos como de identidade.

Assim, assumem um papel de promover atividades recreacionais e educativas através de planos de uso público, a fim de incrementar o número de visitantes que venha a contribuir com o aumento da demanda por particulares de serviços prestados, como hospedagem, alimentação e lazer.

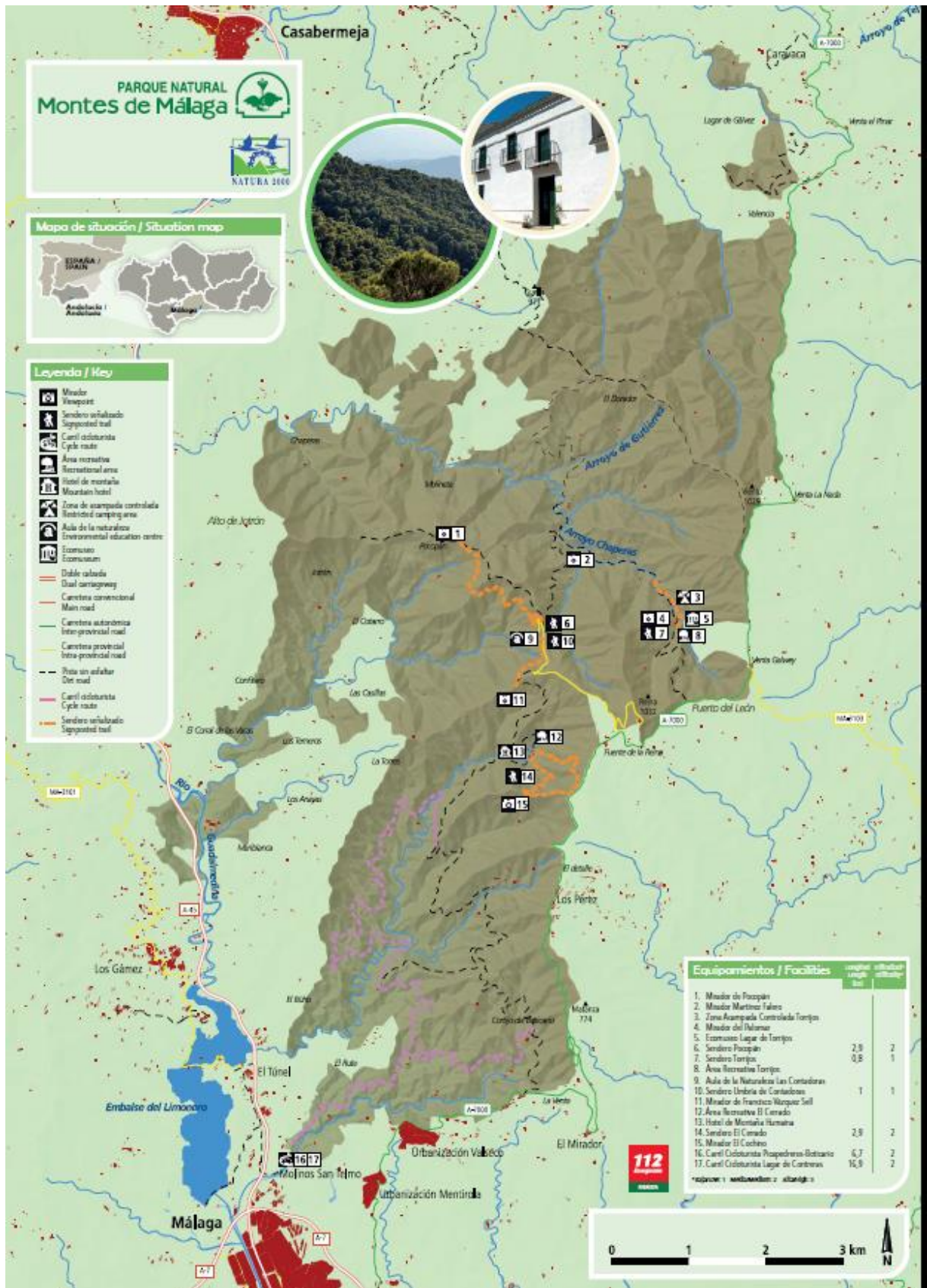
Na Espanha o uso público é definido como “o conjunto de programas, serviços, atividades e equipamentos que, independentemente de quem o gerencie, devem ser promovidos pela Administração do espaço protegido com a finalidade de aproximar os visitantes aos valores naturais e culturais, de uma forma ordenada, segura e que garanta a conservação, a compreensão e o apreço de tais valores através da informação, educação e interpretação do patrimônio” (EUROPARC-España, 2005, p. 17, tradução própria). Dessa forma, ele se desenvolve numa perspectiva menos mercadológica e econômica, sendo pensado como uma forma de aproximar

as pessoas dos ambientes naturais, para fins de qualidade de vida, desenvolvimento socioeconômico local e conscientização sobre o patrimônio ambiental e cultural.

Hoje, estes espaços são administrados pela *Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía* (AMYA), antiga EGMASA (Sociedade Gestora Medioambiental S.A.), que dentre outras funções é responsável por criar e manter equipamentos para o uso público, financiadas com dinheiro público. Por sua característica de empresa mista, ela é capaz de executar diretamente os equipamentos, geralmente hospedarias, ou conceder a terceiros, por meio de concurso público (Gómez-Moreno, 2010).

Embora seja previsto cobranças relativas aos serviços nos espaços protegidos espanhóis, o uso público é financiado quase que exclusivamente por fundos governamentais, uma vez que o país adota uma política de não cobrar taxas de entrada e são poucas as ANPs que cobram diretamente para a realização de visitas guiadas (Muñoz & Benayas, 2007). Dessa maneira, as concessões relativas ao uso público nos parques naturais referem-se, principalmente, à serviços básicos, como: centro de visitantes, “turismo ativo” (práticas desportivas), hospedagem e restauração e centros de educação ambiental (museus e *aulas de la naturaleza*), inclinados ao atendimento do público urbano e não, necessariamente, turístico (Mateos, 2015).

A partir de uma pesquisa realizada no Parque Natural Montes de Málaga, foi possível verificar que as concessões estão dissolvidas entre diferentes grupos privados, que no geral, representam ou associações ou empresas de pequeno a médio porte. O parque está localizado no perímetro urbano da cidade de Málaga (Figura 16), na região da Andaluzia, e constitui um bosque de pinus, como fruto de um reflorestamento da área a fim de proteger a cidade de alagamentos.



**Figura 16:** Mapa do Parque Natural Montes de Málaga.  
 Fonte: Junta de Andalucía.

As principais atividades desenvolvidas na área consistem em atividades recreativas, desportivas, educativas e ócio, como: contemplação da natureza, caminhadas, cicloturismo, interpretação e educação ambiental. As atividades educativas ocorrem em dois centros: o ecomuseu (*El Lagar de Torrilos*) e um centro de educação ambiental, denominado *Aula de la Naturaleza - Las Contadoras*, os quais são os serviços concessionados neste espaço natural.

Dessa forma, as concessões têm por objetivo desenvolver atividades de interpretação e educação ambiental e histórico-cultural. De acordo com os representantes do grupo privado que opera o centro *Las Contadoras*, os processos de concessão são sempre públicos, via concurso, em que os proponentes são avaliados pela sua experiência e currículo. No entanto, mais recentemente, via empresa pública, a depender do tipo de concessão, o processo pode requerer demonstração de capacidade financeira-econômica. Na verdade, entendem que cobrem um serviço que a Administração não consegue prover, principalmente pela falta de recursos humanos.

O contrato envolve a obrigação da prestação do serviço, manutenção do espaço (Figura 17) e o recolhimento de uma porcentagem do valor arrecadado, destinado à Administração. O acordo possui um prazo determinado, mas que é frequentemente renovado. Segundo eles, não há grandes conflitos entre concessionários e o poder público, mas sim uma ausência do Estado no reconhecimento da importância do papel que cumprem com suas atividades e falta de reinvestimento público. Ressaltam que representam uma pequena empresa e, portanto, dependem de apoio para que possam satisfatoriamente desenvolver suas atividades, as quais, no geral, estão orientadas para o atendimento de grupos escolares e demais interessados em experiências em contato com a natureza. Não funcionam e nem tem a capacidade de uma empresa grande.

Para eles o grande objetivo é aproximar as pessoas da natureza e promover alguma consciência ambiental, onde o grande benefício do trabalho se expressa em “*sobrevivir y vivir y saludable*”. O serviço envolve hospedagem de pequenos grupos e oficinas de interpretação, sensibilização e educação ambiental. Atendem cerca de 8000 visitantes ao ano que seria um número adequado, tendo em vista que a capacidade que conseguem atender.



**Figura 17:** Espaço de educação ambiental *Las Contadoras*, Parque Natural dos Montes de Málaga, Espanha.

Fonte: Foto do arquivo pessoal.

Em relação ao espaço do ecomuseu (Figura 18), *Lagar de Torrijos*, a concessão se refere a prestação de serviço de apoio ao visitante, no sentido de contar a história do lugar. O museu apresenta uma pequena exposição de utensílios e equipamentos que foram utilizados na fabricação de vinhos na região, que data de 1843, e um protótipo da casa de fabricação. Neste espaço o visitante recebe informações de um monitor o qual narra a história do lugar, além de conter uma pequena venda com produtos locais. Neste sentido, as atividades também são educativas, geralmente, envolvendo grupos escolares, ou com necessidades especiais, dentre outros.

Segundo o funcionário, a empresa responsável por manter o patrimônio é uma empresa grande, que opera atividades de ócio e turismo ativo (desporte) em ambientes naturais, na região da Andaluzia, e mantém esse espaço, como uma forma de promover a empresa neste ramo de mercado e contribui com sua imagem. A partir dessa concessão, a empresa busca parcerias com a Administração para desenvolver outras atividades em outros lugares, tendo em vista que esta concessão não é rentável, ou até mesmo, dispendiosa para a empresa. Neste caso, o ecomuseu significa uma estratégia de posicionamento da empresa que já realiza diversas atividades no ramo do turismo na natureza, em diferentes pontos. Para essa concessão, foi exigido demonstração de capacidade financeira e experiência de ao menos três anos. O contrato é de cinco anos, e já renovaram. Segundo o gestor, o grande beneficiário é o visitante, uma vez que representa uma despesa para a empresa.



**Figura 18:** El Lagar de Torrijos – Ecomuseo. Parque Natural Montes de Málaga.  
Fonte: Junta de Andalucía.

Notadamente essas experiências de concessões retratam um modelo voltado para o uso público e, portanto, são coerentes as políticas de uso dos parques naturais. Os equipamentos oferecidos são simples e remetem a identidade histórica do lugar. Neste sentido, as concessões não atuam como um fim comercial, mas sim a promoção de um serviço público de caráter mais social, mesmo porque o acesso à área é livre.

Isto seria um reflexo das políticas públicas referentes aos espaços naturais na Andaluzia, que atribui grande valor à preservação destas ANPs e utiliza o uso público e o turismo como uma ferramenta para o desenvolvimento socioeconômico local. Por outro lado, como destaca Gómez-Moreno (2013), a gestão destes territórios pouco contribui com a populações locais, uma vez que os benefícios do uso público para fins recreativos recaem mais homoganeamente para os visitantes das áreas urbanas do que as populações rurais, tendo em vista que muitos parques naturais estão inseridos nas áreas de montanhas entre os pueblos (povoados).

Em entrevista com Maria Luiza Gómez Moreno, que faz parte do Junta Diretora do *Parque Natural Sierra de las Nieves*, a dinâmica de gestão dos parques naturais na Andaluzia, não é homogênea, uma vez que a própria criação dos parques se difere quanto à sua representatividade em termos de biodiversidade. Neste sentido, há parques com maior vocação turística e neste caso as concessões beneficiariam as populações locais. Para ela existem áreas onde a gestão é mais articulada com os arranjos produtivos locais e, portanto, contribui com o

desenvolvimento local, sendo o turismo de natureza uma das atividades econômicas, como o caso da *Serra de Grazalema*. Nestes locais, as concessões funcionariam melhor, gerando mais oportunidades de emprego. Entretanto em outras áreas que possuem uma gestão mais limitada e menos dinâmica, o uso público e turístico não gera grandes oportunidades, fazendo com que as concessões não se sustentem. Como exemplo utiliza a *Sierra de las Nieves*, onde identifica que os visitantes apenas passam o dia e não consomem os produtos e serviços locais, não beneficiando as populações.

Estas ineficiências também estão associadas as deficiências de gestão, uma vez que existe uma carência de recursos materiais e econômicos públicos, uma desarticulação entre gestores públicos e empresários (Fernández, 2008), falta de planejamento e desconhecimento técnico dos gestores das áreas em relação ao turismo (Mateos, 2015). Mesmo não podendo generalizar a condição das concessões de serviços no Parque Montes de Málaga para toda a Andaluzía, o que fica evidente é que elas se destinam a promover estruturas e equipamentos turísticos e recreativos básicos, adequados aos espaços naturais, ora promovendo atividades do turismo ativo ora desenvolvendo atividades educativas. Como observado em visitas a outros parques na região, o turismo nas ANP não está voltado ao desenvolvimento de grandes empreendimentos, nem grandes obras, nem tão pouco ao mercado estrangeiro e se desenvolve com a participação de diferentes instituições privadas, de pequeno a médio porte. Nesse caso as concessões estão dissolvidas entre diferentes atores. Ademais, cabe lembrar que o acesso a área é sempre gratuito, o que se paga são alguns serviços, geralmente os que requerem autorizações ou concessões da Administração pública.

## **5. VULNERABILIDADE COMO CONCEPÇÃO EMERGENTE: UMA PERSPECTIVA PARA ANÁLISE DO TURISMO EM ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS.**

A vulnerabilidade, enquanto conceito e categoria de análise, emerge dos estudos sobre riscos, crises e desastres naturais (Adger, 2006; Birkmann, 2013), mas, principalmente, do reconhecimento das incertezas inferidas na (in)segurança do desenvolvimento de uma sociedade global. O termo pode ser definido como<sup>59</sup>: (1) “ Suscetibilidade de ser ferido ou atingido por uma doença; fragilidade. (2) Característica de algo que é sujeito a críticas por apresentar falhas ou incoerências”. Mas no campo científico, adquire outras concepções, dimensões e importância.

A vulnerabilidade enquanto abordagem científica é presente cada vez mais nos estudos sociais e dos sistemas socioecológicos, assim como a resiliência, que convergem em pesquisas direcionadas aos desafios enfrentados da relação entre sociedade e natureza. No contexto dos sistemas socioecológicos, alguns autores sugerem que: ao passo que a resiliência procura entender o grau de perturbação que um sistema é capaz de suportar sem que perca sua integridade ou passe por uma transformação (Holling, 2001; Folke *et al.*, 2005; Adger, 2006), a vulnerabilidade reporta-se à susceptibilidade de um sistema, subsistema, ou seu componente a sofrer um dano, ou prejuízo, ou seja, aos atributos do sistema que o inabilita a lidar com os efeitos da perturbação (Turner *et al.*, 2003; Adger, 2006; Janssem & Ostrom, 2006; Calgaro & Lloyd, 2008). Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade também pode se referir a uma potencialidade para mudança ou transformação do sistema (capacidade adaptativa) acerca do fator perturbador, ao invés do resultado deste confronto (Marandola Jr. & Hogan, 2006; Gallopín, 2006).

Muitos dos conceitos atribuídos à vulnerabilidade estão atrelados ao desenvolvimento de diagramas ou quadros metodológicos de avaliação (DFID, 1999; Polsky, Neff, & Yarnal, 2007; Turner *et al.*, 2003; Wisner *et al.*, 2003), que por atenderem diferentes objetivos, acabam fragmentando o conceito (Marandola Jr & Hogan, 2006) ou mesmo negligenciando, ou omitindo alguns sentidos importantes para as análises. De acordo com Wisner (2016), por exemplo, de uma maneira geral, as definições desconsideram aspectos políticos e de relações de poder que seriam essenciais para o sentido das vulnerabilidades. Assim, ao negligenciar determinados aspectos, o conceito estaria distanciando os pesquisadores, praticantes e governantes da questão central que seria a qualidade de vida humana.

Entretanto, é amplamente aceito na comunidade científica e demais grupos que a vulnerabilidade às mudanças ambientais não existiria de forma isolada sem considerar a política

---

<sup>59</sup> Fonte Dicionário Michaelis. Disponível em: Michaelis.uol.com.br.

econômica e as formas de uso dos recursos naturais, já que a vulnerabilidade reflete as ações humanas deliberadas que reforçam interesses individuais e uma distribuição de poder na interação entre os sistemas humanos e ecológicos (Adger, 2006).

Mesmo que ainda não haja um consenso sobre o conceito de vulnerabilidade pelas diferentes abordagens científicas (Janssen & Ostrom, 2006; Adger, 2006), ele se torna uma importante ferramenta de pesquisa para descrever os estados de susceptibilidade ao perigo/dano, fragilidade ou marginalidade de ambos sistemas ecológicos e sociais e para guiar normativamente ações que promovam o bem-estar pela redução de riscos (Adger, 2006), ou seja, um caminho para a sustentabilidade.

Dessa maneira, os estudos sobre vulnerabilidades tornam-se promissores na medida que, num mundo complexo, as incertezas e a imprevisibilidade tornam-se características axiomáticas no desenvolvimento da sociedade contemporânea, que encontra em suas contradições e em suas capacidades adaptativas variadas formas de responder às adversidades. Neste contexto, existe uma expectativa de que as ciências sejam capazes de explicar ou prever determinados fenômenos, numa tentativa de reduzir as incertezas ou os perigos (Cutter, 2003). Porém, ao assumí-los, ao domínio da ciência (auto-reflexiva) (Beck, 2011) compete, apenas, sublinhar a existência de ameaças, discutir sobre as consequências em se fazer algo, ou não, em relação a ela, e propor e verificar os processos e mecanismos capazes de reduzir a exposição dos sistemas e seus componentes aos fenômenos danosos, bem como incrementar a resiliência. A ciência da vulnerabilidade consistiria em um caminho facilitador desse processo, tendo em vista que (Cutter, 2003):

- Auxilia entender as circunstâncias que colocam as pessoas e os lugares em situações de risco, bem como as condições que reduzem a habilidade dos mesmos em responder a ameaças. Assim, colabora com políticas para redução de riscos;

- Se desenvolve paralelamente às ciências da sustentabilidade empregando os mesmos conceitos de resiliência, susceptibilidade e adaptação, porém os aplica de maneira mais localizada;

- Emerge de tradições multidisciplinares de pesquisa e, portanto, considera as perspectivas de diversas ciências e disciplinas (sociais, humanidades, geografia, ecologia,) de forma integrada para explicar as interações complexas entre sistemas sociais, naturais, tecnológicos, etc;

- Sua perspectiva de análise integrativa é essencial para estudos da relação homem e natureza;

- E propõe antecipar surpresas, capturar incertezas e assumir a não linearidade, a dinamicidade e mudanças dos sistemas complexos.

De uma maneira geral, as abordagens desenvolvem-se a partir da percepção sobre ameaças, riscos, crises e desastres “naturais”, buscando elementos entre sociais, políticos, econômicos e ambientais para compor um quadro holístico e integrativo. Contudo, se elas provocam a antecipação de surpresas, ou qualquer tipo de prevenção de crises ou desastres, maior atenção deveria ser dada às estruturas e comportamento dos sistemas humanos.

Em geral, as análises partem de um ou mais fatores de estresse para a interpretação da vulnerabilidade dos sistemas, mas diante da imprevisibilidade de alguns fenômenos e de suas intensidades (e.g. terremotos, tsunamis, coronavírus), a base da antecipação estaria nas condições estruturais (propriedades e qualidades intrínsecas) dos sistemas ou indivíduos, influenciados pelas instituições, que produz e reproduz ambientes vulneráveis e os habilita ou desabilita em responder (Wisner et al., 2004). Não seria negar que a vulnerabilidade depende de um fator perturbador e seu grau de intensidade, mas reconsiderar o foco sobre fatores concretos, desvelados, pois estes sim poderiam ser mudados dentro de uma certa razão, lógica e dimensão.

Dessa maneira, admite-se que os efeitos, ou impactos, destes eventos (naturais ou humanos) nos sistemas não seriam meros efeitos colaterais, mas teriam relação com os elementos estruturais, ou superestrutura (Beck 2011), que condicionam uma construção social de riscos, a qual poderia direcionar a uma construção social de vulnerabilidades. Dentro desta perspectiva, os riscos não seriam tão imprevisíveis já que estão associados a questões de percepção, aceitação e comunicação (Giddens, 1997, Cutter, 2003, Wisner et al., 2004, García Acosta, 2005; Beck, 2011). Seus efeitos, portanto, não decorreriam de falhas, mas do sistema construído que distribui riscos de maneira desuniforme, que é reflexivo (auto confrontado), e que tem por base a socialização da natureza (Giddens, 1997; Beck, 2011).

Diante dessas considerações, este capítulo busca refletir o conceito e as abordagens sobre a vulnerabilidade de sistemas socioecológicos, deslocando o foco do fator de estresse, (des)conhecido, para o conhecido (fatores estruturais e institucionais), para assim desenvolver um aporte teórico-conceitual acerca da vulnerabilidade do sistema turístico em áreas naturais protegidas evidenciando, a partir dos estudos empíricos já descritos na literatura, os elementos e fatores fundamentais que definem e redefinem os riscos e as limitações de sua capacidade de resposta. Para tanto, adota-se a perspectiva sistêmica, compreendendo o turismo como um fenômeno complexo e dinâmico (Beni & Moesch, 2016; Calgaro et al., 2014; Farrell &

Twining-Ward, 2004), cujo seu comportamento é influenciado por fatores externos e internos que inferem sobre uma localidade ou destino turístico.

A intenção de explorar as vulnerabilidades do sistema turístico em áreas protegidas refere-se a compreender os elementos e processos de um sistema construído socialmente e que, portanto, guarda em sua estrutura antagonismos e contradições que diante das incertezas, comprometem (fragilizam) o desenvolvimento sustentável.

### *5.1 Vulnerabilidade: conceitos, dimensões e diferentes abordagens.*

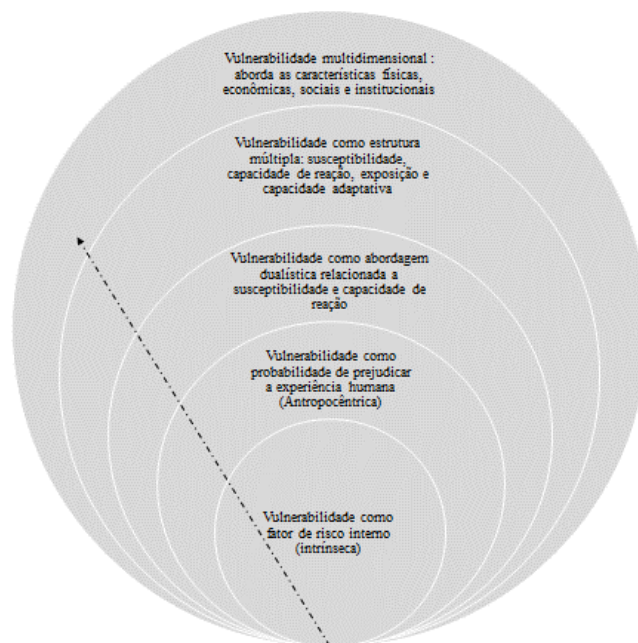
Embora os vínculos entre pobreza, degradação ambiental, risco de desastres e caminhos de desenvolvimento socioeconômico tenha sido objeto de discussão desde a década de 1970, a vulnerabilidade só passa a ser discutida de forma abrangente a partir da instituição da Década Internacional para Redução de Desastres Naturais orientada pelas Nações Unidas, em 1990. Assim, enquanto a primeira fase se concentrou em propostas direcionadas ao manejo de fenômenos físicos (inundações, secas, tempestades, terremotos), a segunda trouxe para o eixo das discussões o contexto social do risco de desastres como forma de explicar a diversidade de impactos, danos humanos, perdas e destruição que podem apresentar-se mesmo diante de ameaças semelhantes (Birkmann, 2013).

Dos estudos sobre riscos e desastres emergem os conceitos de resiliência, adaptação e vulnerabilidade, que embora não sejam necessariamente conceitos convergentes nas diferentes comunidades científicas que os propõem, enquanto os dois primeiros - resiliência e adaptação - referem-se a mecanismos de respostas (resultados ou impactos) do sistema à uma perturbação (manutenção do estado de equilíbrio e transformação, respectivamente), a vulnerabilidade seria um estado que não corresponde a um resultado a perturbações, mas às condições que limitam a capacidade de resposta dos indivíduos, comunidades ou sistemas (Janssen & Ostrom, 2006; Marandola Jr. & Hogan, 2006) frente às adversidades.

De acordo com Adger (2006), as primeiras definições partem de três perspectivas principais: 1) a vulnerabilidade como resultado de privações de direitos sociais (“*entitlements*”), relacionadas às questões da fome e a insegurança alimentar (e.g. Sen, 1981); 2) dos estudos sobre perigos ou desastres naturais, em que a vulnerabilidade é dependente do local de residência das populações humanas, do uso dos recursos naturais e dos instrumentos para lidar com este fator de perigo (e.g. Burton et al., 1993 citado por Adger, 2006) e da Ecologia Humana, que enfatiza a vulnerabilidade como dependente do desenvolvimento econômico na adaptação

frente aos riscos exógenos, influenciada pelas diferenças na estrutura de classes, governança e dependência econômica (e.g. Hewitt, 1983 citado por Adger, 2006).

No entanto, com o transcorrer das discussões, o campo de estudo estendeu-se aos sistemas socioecológicos, ampliando o entendimento da susceptibilidade ao dano agregada tanto aos elementos inter-relacionais (humanos e naturais), quanto as capacidades resilientes e adaptativas dos sistemas (Figura 19).



**Figura 19:** Ampliação do conceito de vulnerabilidade.  
Fonte: Birkmann (2013).

Embora o departamento das Nações Unidas para a Redução de Riscos de Desastres defina a vulnerabilidade como a “*The conditions determined by physical, economic, social and environmental factors, which increase the susceptibility of a community to the impacts of a hazard*”<sup>60</sup> (Pelling et al., 2004), o conceito é polissêmico e complexo (Wisner et al., 2004). Suas definições variam entre visões mais humanistas a perspectivas mais holísticas e integrativas (Tabela 27), que se desenvolvem a partir de quatro principais escolas: (1) da política econômica; (2) da socio-ecologia; 3) dos estudos para a redução de riscos e desastres; e, mais recentemente, 4) dos estudos de mudanças climáticas e adaptação (Birkmann, 2013).

**Tabela 27:** Definições de vulnerabilidade nas diferentes perspectivas de análise.

Perspectiva	Definições	Enfoque
-------------	------------	---------

<sup>60</sup> Condições determinadas pelos fatores físicos, econômicos, sociais e ambientais, os quais aumentam a susceptibilidade de uma comunidade de sofrer impactos aos perigos (tradução própria).

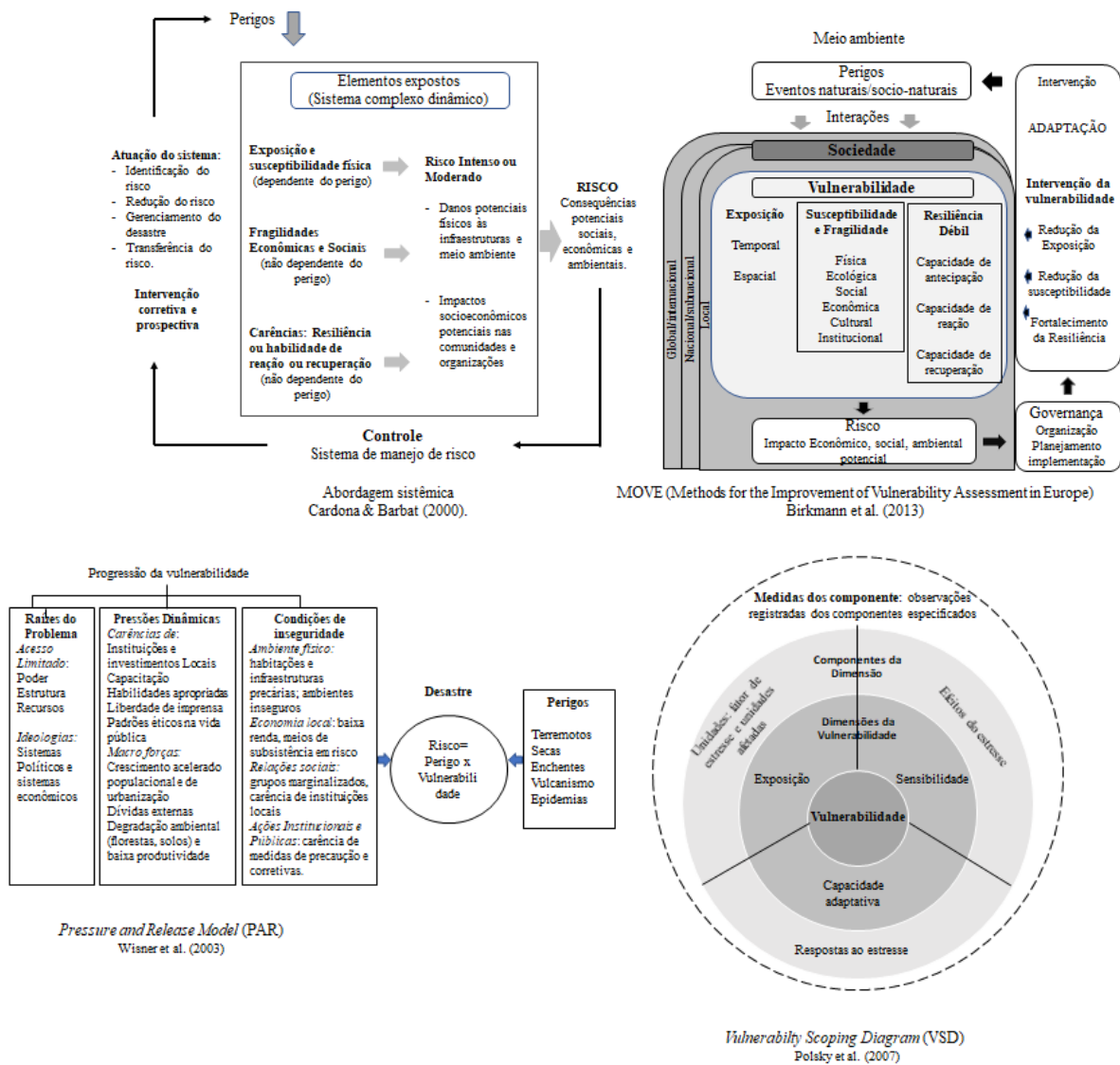
<p><i>Humanista e Sociológica (Política Econômica e Ecológica)</i></p>	<p><i>“the characteristics of a person or group and their situation that influence their capacity to anticipate, cope with, resist and recover from the impact of a natural hazard (an extreme natural event or process)” (Wisner, Ben et al., 2003).</i></p> <p><i>The potential harm incurred by a person, asset, activity or assemblage of items that is at risk. [...] The risk is motivated by natural, technological, social, intentional, or complex hazards and the potential outcome is a disaster. As it is mainly the result of social, economic, political, and cultural factors in decision making, vulnerability is constructed socially. Alexander (2013, p. 980)</i></p>	<p>Enfatiza as configurações políticas, institucionais e de governança como elementos essenciais na construção social dos riscos. Considera que os desastres são determinados socialmente (não seriam naturais) e derivam de um processo de progressão da vulnerabilidade relacionada aos fatores causa (estruturas sociais e econômicas, limites de acesso e ideologias); pressões dinâmicas (ausências e macro-forças); e condições de insegurança (ambiente físico; economia local, relações sociais; ações políticas e institucionais).</p>
<p><i>Socioecológica</i></p>	<p><i>“Vulnerability is the degree to which a system, subsystem, or system component is likely to experience harm due to exposure to a hazard, either a perturbation or stress/stressor” (Turner et al., 2003)</i></p> <p><i>“Vulnerability is a function of three main dimensions: exposure to specific social and/or environmental stresses, associated sensitivities, and related adaptive capacities” (Polsky, 2007, p. 473).</i></p>	<p>Focados na relação entre sistemas humanos e ecológicos. Ao invés de concentrar nos múltiplos resultados de um único fator de estresse, busca analisar os elementos da vulnerabilidade relacionados à exposição, sensibilidade e capacidade adaptativa de um sistema delimitado em uma escala espacial específica.</p>
<p><i>Holística</i></p>	<p><i>“Vulnerability represents the physical, economic, political or social susceptibility or predisposition of a community to damage in the case a destabilizing phenomenon of natural or anthropogenic” (Cardona, 2013, p.37)</i></p>	<p>Enfatiza as categorias de fatores de vulnerabilidade como: exposição e suscetibilidade físicas; fragilidade do sistema socioeconômico, não dependente do risco; e falta de resiliência para lidar com os perigos e recuperar-se, a qual também não seria dependente dos riscos. As consequências da exposição ao perigo associam-se ao sistema de controle e atuação que representa a gestão de riscos, incluindo intervenções corretivas e prospectivas.</p>
<p><i>Mudanças climáticas</i></p>	<p><i>‘The degree to which a system is susceptible to, or unable to cope with, adverse effects of climate change, including climate variability and extremes. Vulnerability is a function of the character, magnitude, and rate of climate variation to which a system is exposed, its sensitivity, and its adaptive capacity’ (Intergovernmental Panel on Climate Change- IPCC, 2007, p. 883).</i></p>	<p>Consideram a exposição, sensibilidade e capacidade adaptativa como determinantes da vulnerabilidade, incluindo as características físicas das mudanças climáticas ou da variação climática.</p>

Fonte: Cardona (2003); Wisner et al. (2004); Adger (2006); IPCC (2007); Birkmann (2013).

Assim, enquanto a perspectiva da política econômica atenta sobre as maneiras pelas quais a organização, o contexto institucional e político contribui em moldar as condições que

colocam os indivíduos em risco como, por exemplo, pela falta de acesso a recursos ou mesmo por forças políticas e ideologias (raízes do problema), influenciando sobre a capacidade local em lidar com os fatores de perigo (Wisner et al., 2004), a socioecologia enfatiza a vulnerabilidade como processo relativo às qualidades transformadoras da sociedade no que diz respeito à natureza e aos efeitos dessas mudanças no meio ambiente que inferem sobre os sistemas econômico, social e ambiental (Turner et al., 2003; Birkmann, 2013). Neste sentido, a vulnerabilidade estaria associada as fragilidades dos sistemas humanos e ecológicos, advindos de um processo de interações entre sociedade e natureza. Ao mesmo tempo, a perspectiva holística, com foco nas capacidades de respostas e adaptativas, elucidam a dinamicidade da vulnerabilidade que não estaria restrita às deficiências, mas também aos possíveis mecanismos ou ferramentas de intervenção que existem ou podem ser desenvolvidas para reduzi-la (Birkmann et al., 2013), como aspectos da resiliência (Folke et al., 2010).

A concepção da vulnerabilidade, portanto, se caracteriza pela multidimensionalidade (Marandola Jr & Hogan, 2006) e multidisciplinaridade (Cutter, 2003) e, por mais que seja compreendida em função da susceptibilidade e capacidade adaptativa das unidades ou sistemas ( $V = f(SU, CA)$ ) (Kienberger, 2013), revela um nível complexo para sua definição e mensuração (Wisner, 2016). No geral, os métodos investigativos (Figura 20) pressupõem tanto a verificação dos elementos direcionadores ou de pressão, os quais agravam ou atenuam a vulnerabilidade (fatores políticos, econômicos e sociais) nas diferentes escalas (do global ao local) e a elucidação do papel das políticas em relação ao risco (deslocamento e controle) (Wisner et al., 2004; Marchezini & Wisner, 2017), quanto estimativas dos impactos e capacidades adaptativas relacionadas à exposição ao perigo e componentes afetados (indivíduos, agentes, processos, estruturas, sistemas) (Polsky et al., 2007) que partem do desenvolvimento de modelos integrativos e dinâmicos, capazes de ponderar os riscos aos indicadores espaciais, biofísicos, sociais e de sustentabilidade (Cutter, 2003; Birkmann, 2013).



**Figura 20:** Métodos teóricos-metodológicos para análise de vulnerabilidades.

Fonte: Elaboração a partir de Wisner et al. (2004); Polsky et al. (2007); Birkmann (2013). Tradução própria.

Neste sentido, embora não haja um consenso epistemológico (Adger, 2006; Gallopín, 2006; Birkmann, 2013), as diferentes propostas teóricas-metodológicas convergem no reconhecimento de que as condições de vulnerabilidade, são específicas ao local, unidade ou sistema sendo, portanto, contextuais e dinâmicas, pois se modificam no tempo e espaço (Calgaro et al., 2014). Ademais, têm relação com a exposição aos fatores perturbadores ou de estresse, mas também dependem da susceptibilidade (sensibilidade) da unidade ou sistema e

sua capacidade de reação e/ou adaptação (Adger, 2006), a qual associa-se às características físicas (propriedades intrínsecas), políticas, econômicas e sociais.

Considerando que sua concepção faz referência “à capacidade de se preservar a estrutura de um sistema” (Gallopín, 2006) a partir da identificação de limitações (Marandola Jr & Hogan, 2006), ela implica na ponderação de outros conceitos e fatores de influência (externos e internos) e distintas dimensões, os quais devem ser destacados e esclarecidos.

- Perigos: se referem aos fatores e processos (e.g. naturais, biológicos, tecnológicos) que afetam, perturbam ou estressam os sistemas ou indivíduos (Marchezini & Wisner, 2017) e que, portanto, ameaçam a sua estabilidade ou integridade. As perturbações geralmente são relacionadas aos fatores externos (terremotos, vulcões, tsunamis) (Gallopín, 2006), reconhecidos também por choques, enquanto os fatores de estresse seriam àqueles que exercem uma pressão contínua aos sistemas, tendo uma relação mais forte com as qualidades intrínsecas dos sistemas (e.g. degradação do solo, poluição, recessões econômicas, aumento do nível do mar) (Turner et al., 2003).

- Impactos: referem-se aos efeitos (consequências, resultados) de atividades, fenômenos, eventos nos sistemas naturais e humanos. Geralmente são associados aos efeitos sobre vidas, meios de subsistência, saúde, ecossistemas, economias, sociedades, culturas, serviços e infraestrutura (*Intergovernmental Panel on Climate Change- IPCC*, 2012).

- Risco: probabilidade de qualquer unidade ou sistema sofrer um dano ou prejuízo que se alcança um nível determinado socialmente, passa a ser reconhecido como “desastre”<sup>61</sup>. O risco representa uma condição latente para a sociedade, mas que está diretamente relacionado ao perigo, à exposição e às vulnerabilidades (Cardona, 2003; García Acosta, 2005).

- Exposição: geralmente se refere a extensão (grau; duração) pela qual a unidade ou o sistema está sujeito ou em contato com o fator perturbador (estresse ambiental ou sociopolítico), dentro de uma faixa geográfica. Descreve os elementos do sistema que são potencialmente afetados (pessoas, meios de subsistência, serviços ambientais, infraestruturas) de acordo com a magnitude, frequência, duração e extensão geográfica do perigo (Adger, 2006; Birkmann, 2013).

-Susceptibilidade ou sensibilidade: o conceito é polissêmico. Segundo Adger (2006) trata-se do grau ao qual um sistema humano ou natural pode absorver impactos sem sofrer danos

---

<sup>61</sup> Embora o termo seja comumente utilizado em discursos para expressar a ideia de “desastre natural”, muitos estudiosos ressaltam que os desastres não são naturais (Marchezini & Wisner, 2017), pois, uma vez determinados em nível social, são dependentes das condições de vulnerabilidades que acentuam os efeitos danosos aos sistemas e indivíduos (García Acosta, 2005, Hewitt citado por Birkmann, 2013).

a longo prazo ou outro estado significativo de mudança, sendo revelado considerando os aspectos físicos, sociais, ambientais, culturais e institucionais. Ou segundo Gallopín (2006) corresponde “ao grau em que o sistema é modificado ou afetado por um distúrbio interno ou externo ou conjunto de distúrbios”. Neste caso a sensibilidade é inerente a propriedade de um sistema socioecológico, ou seja, um atributo do sistema, existente antes da perturbação e separado da exposição.

- Capacidade de reação ou de resposta: embora muitas vezes tratada como capacidade adaptativa, a capacidade de resposta refere-se à habilidade do sistema em responder ao distúrbio, isto é, manejar e superar os efeitos adversos. Ela seria claramente um atributo do sistema, relacionados a habilidade e recursos, que existe anteriormente à perturbação (Gallopín, 2006; Birkmann, 2013).

- Capacidade adaptativa: compreende a capacidade de um sistema evoluir para acomodar riscos ambientais ou mudanças políticas, expandindo a faixa de variabilidade com a qual ele pode lidar (Adger, 2006). A adaptação implica num processo constante que envolve aprendizado, experimentação e mudança (Birkmann, 2013).

- Resiliência: refere-se à magnitude da perturbação que pode ser absorvida antes que um sistema mude para um estado radicalmente diferente (estrutura, identidade, função) (Walker, Holling, Carpenter, & Kinzig, 2004), bem como a capacidade de auto-organização e a capacidade de adaptação a circunstâncias emergentes (Adger, 2006). Ela descreve as capacidades das sociedades, comunidades e indivíduos ou sistemas para lidar com consequências e impactos de perturbações ou estresse (Folke et al., 2010; Birkmann, 2013).

Já as dimensões da vulnerabilidade consistem em (Birkmann, 2013):

Dimensão Econômica: refere-se à capacidade de um indivíduo, unidade ou sistema (Estado, empresa, comunidade) em absorver ou lidar com uma magnitude específica de um dano relativo a perdas econômicas. Uma tendência subjacente é que quando há uma forte dependência de apenas uma ocupação, fonte de recurso, ou meio de produção, os indivíduos sofram maiores perdas e dificuldades em se recuperar, diminuindo sua capacidade adaptativa. No nível macroeconômico, maiores perdas geralmente são associadas a fatores como: baixos níveis de renda e de produto interno bruto (PIB), receita tributária restrita, baixa poupança interna e um alto endividamento com pouco acesso a financiamento externo.

Dimensão Ambiental: refere-se à suscetibilidade e fragilidade dos ecossistemas, processos ecológicos e o conjunto de elementos que os compõe relacionados às suas características físicas e uso e função social. Embora seja uma dimensão sem métodos precisos

de avaliação, conota a probabilidade de dano aos componentes do sistema ecológico e/ou a interrupção dos meios de subsistência ou de outros processos sociais, relativos à degradação dos recursos (solo, florestas, fontes hídricas) e ao provimento limitado de serviços ecossistêmicos (água, alimentos, bens culturais). Dessa forma, a vulnerabilidade ambiental está associada aos mecanismos de regulação sobre o uso e acesso dos recursos naturais, bem como da função social dos ecossistemas.

**Dimensão Social:** trata-se das fragilidades sociais definidas pelas incapacidades físicas das pessoas, mas principalmente, das condições em que se encontram devido às estruturas políticas, econômicas, institucionais que limitam suas habilidades em enfrentar os perigos ou reagir aos impactos. Portanto, essa dimensão tem relação com aspectos como justiça, diversidade e organização social, força individual ou coletiva, que inclui questões como pobreza, marginalização e impotência, demografia (faixas etárias, gêneros), educação, saúde e bem-estar, migração e percepção do risco, as quais são condições influenciadas pelas instituições e regras do sistema que podem tornar as pessoas mais suscetíveis a sofrer danos e perdas relativos aos perigos naturais e impactos das mudanças climáticas. No nível individual a vulnerabilidade social pode estar relacionada a fatores como bem-estar (e.g. nutrição, saúde física e mental), meios de subsistência e resiliência (ativos e capitais, renda e qualificações), seguridade (moradia, segurança) e envolvimento e participação política e institucional.

**Dimensão Institucional:** se refere aos modos e restrições na governança, implícitas nas regras e normas que governam a sociedade, assim como às (in)capacidades das organizações formais em lidar com riscos e se adaptarem. Está relacionada diretamente aos modos de produção e regulação econômica, assim como com os limites e restrições das interações entre organizações governamentais e instituições não-governamentais para a redução de riscos. Na escala macro a vulnerabilidade institucional está associada a falta de provisão, pelos Estados, das necessidades e segurança básicas aos seus membros.

Neste sentido, a perspectiva da vulnerabilidade contribui para elucidar um conjunto de elementos e processos que criam circunstâncias que colocam pessoas, lugares e sistemas em risco, podendo aumentar a probabilidade ao dano, bem como condições que reduzem a capacidade de responder e se adaptar às mudanças ambientais, em seu sentido mais amplo (eventos/fenômenos naturais e não naturais), fornecendo uma base, portanto, para a identificação de riscos potenciais, antecipação de crises e desastres e o desenvolvimento de políticas para redução de impactos negativos e riscos (Cutter, 2003). Ademais as novas abordagens remetem à reflexão sobre a construção social dos riscos, uma vez que assumem a

coprodução socio natural do perigo e as qualidades socioeconômicas da vulnerabilidade (Birkmann et al., 2013), ao integrar o desenvolvimento dos sistemas humanos aos sistemas ecológicos.

*[...] la producción y reproducción de las condiciones de vulnerabilidad que incrementan los efectos negativos ante la presencia de una amenaza, se deriva, así, del reconocimiento de que los desastres son procesos históricamente contruidos, producto de la acumulación de riesgos y de vulnerabilidades, relacionados con y derivados del tipo de sociedad y de economía que se han ido desarrollando con el paso del tiempo y no de la presencia cada vez mayor en frecuencia y magnitud de amenazas de origen natural (García Acosta, 2005, p. 22).*

A construção social do risco remete à reflexão das formas como a sociedade constrói contextos frágeis que se associam e incrementam as dimensões da vulnerabilidade (Wisner et al., 2004; García Acosta, 2005). Entretanto, a delimitação e verificação das vulnerabilidades não é uma tarefa simples. Os desafios das abordagens estariam associados as lacunas teóricas e metodológicas e ao desenvolvimento de métodos robustos e confiáveis para sua mensuração (Birkmann, 2013). Cabe lembrar que os modelos sobre sistemas são justamente uma abstração para facilitar a sua análise (Beni, 1998) e são construídos a partir de diferentes perspectivas que não são necessariamente contraditórias, devendo, portanto, ser complementares (Marandola Jr & Hogan, 2006).

As abordagens da vulnerabilidade com foco nos perigos, associados aos eventos externos (o perigo objetivo) em que o risco e o desastre são definidos subjetivamente, estariam limitadas ao não considerar “condições normais de vida” – riscos rotineiros- na configuração dos desastres (Wisner et al., 2004). Já as abordagens que trazem a perspectiva da política econômica, onde a vulnerabilidade aos desastres é associada às escolhas socioeconômicas, que criam determinadas “condições de vida”, e às ações políticas, estariam mais restritas ao relevar o aspecto humano, atribuindo ao mesmo tempo uma noção de passividade dos sujeitos locais, rejeitando a noção sobre “economias vulneráveis”, “territórios ou paisagens vulneráveis”, entre outros (Shakya, 2009, p. 22).

Da mesma forma, as abordagens que tratam a vulnerabilidade e os riscos numa perspectiva sistêmica e holística, embora atentem para os aspectos dinâmicos (capacidades adaptativas e de resiliência), suas limitações referem-se, principalmente, a uma certa negligência dos aspectos humanos (Wisner, 2007; Shakya, 2009) e inferência sobre adaptações que nem sempre estão relacionadas à redução das vulnerabilidades, como as condições rotineiras (Birkmann, 2013). Ao enfatizar as incertezas como oportunidade para a vulnerabilidade se converter num elemento propulsor de transformações sociais (Holling, 2001), esta visão otimista acaba presumindo que, por exemplo, a pobreza e as vulnerabilidades

socioambientais seriam resultados inevitáveis do processo de evolução da sociedade, interpretando os estudos, o desenvolvimento e o manejo de riscos apenas como necessários (Shakya, 2009).

Diante destas limitações, identificam-se como principais desafios relativos às abordagens da vulnerabilidade a retratação dos aspectos como a percepção sobre riscos e a governança, que permanecem ainda pouco explorados ou compreendidos nos enfoques analíticos (Adger, 2006, Janssen & Ostrom, 2006), mas não menos importantes.

Primeiramente, porque os riscos podem ser percebidos de maneira distinta entre culturas, as organizações podem enfatizar os perigos de maneira a reforçar ordens religiosas, políticas, econômicas ou moral (reproduz os fatores de pressão da vulnerabilidade) e, por fim, porque dificilmente o risco pode ser tratado de forma neutra, já que a sua percepção é influenciada pelas escolhas das instituições e das formas selecionadas de viver, sendo assim, os valores comuns levariam a medos comuns, como um “acordo implícito sobre o que não temer” (Douglas e Wildavsky, 1982 como citado em Guivant, 1998).

A necessidade de segurança, a destradicionalização e a penetração das instituições modernas na vida cotidiana colaboram para uma maior confiança nos sistemas abstratos e seus peritos<sup>62</sup>, atribuindo uma forte confiança nas avaliações técnicas e probabilísticas e nos processos regulatórios (Giddens, 1997), mas que carregam implicitamente definições sociais, culturais e políticas que envolvem interesses de empresas, setores industriais, grupos científicos e profissionais (Beck, 2011). “Desta maneira, questões como o que é desejável e aceitável em termos de risco estão impregnadas de valores” (Guivant, 1998, p. 23). Em parte, isto explicaria os riscos manufaturados (Giddens, 1997; Adger, 2006), como por exemplo, nucleares ou alimentos geneticamente modificados.

Em segundo lugar, como as instituições representam as forças que moldam as maneiras pelas quais os atores operam e interagem, definindo os limites de direitos e responsabilidades para cada ator e o poder que legitima a autoridade relativa entre os atores (Pelling, 2003), o contexto político e os atores políticos devem ser incluídos como sujeitos da análise de vulnerabilidades. Wisner et al. (2004) evidenciam como as forças socioeconômicas pressionam

---

<sup>62</sup> Os sistemas abstratos são o “conjunto de sistemas peritos e de fichas simbólicas” (p.84) definidos por Giddens como “mecanismos de desençaixe, pois removem as relações sociais das imediações do contexto” (p.36). Ex: sistemas tecnológicos. As fichas simbólicas são “os meios de intercâmbio que podem ser ‘circulados’ sem ter em vista as características específicas dos indivíduos ou grupos que lidam com eles em qualquer conjuntura particular” (p.30). Os sistemas peritos são “sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje” (p. 35) (Giddens, 1991).

a dinâmica dos sistemas humanos, podendo redistribuir condições desiguais de segurança e insegurança, agravando as condições de vulnerabilidades.

Considerando as proposições supracitadas, a governança torna-se um elemento chave no delineamento das condições de vulnerabilidades e redução de riscos de desastres e crises em determinados locais. Entendida como formas de coordenação mais articuladas e horizontais entre os diferentes atores da sociedade civil e, entre ela e o Estado, a boa governança implica na distribuição de poder a partir de perspectivas mais democráticas (Torre, 2010) que, conseqüentemente, facilitaria o acesso à informação e a mobilização de recursos, principalmente financeiros (Pelling, 2003), fortalecendo as capacidades adaptativas (Adger, 2006).

Se existe uma tendência em que as pessoas ou lugares vulneráveis são aqueles frequentemente excluídos da tomada de decisões, sem acesso ao poder e recursos (Pelling, 2003), a vulnerabilidade desafia a boa governança no sentido de promover a resiliência e minimizar a exclusão para reduzir tanto o grau de vulnerabilidade percebida quanto as suas causas estruturais (Adger, 2006). Entretanto qualquer realinhamento de instituições políticas resultará na perda de influência de alguns atores e, por isso, não é surpreendente que os atores que atualmente mantêm o poder estejam relutantes em modificar *o status quo* (Pelling, 2003). Assim, embora a maioria das avaliações sobre vulnerabilidades não capture suficientemente as questões de governança, considerar a dimensão institucional da vulnerabilidade poderia contribuir com os métodos de avaliação capazes de realmente avaliar diferentes qualidades de governança e seus impactos sobre a vulnerabilidade das pessoas e dos sistemas socioecológicos (Birkmann, 2013).

A ideia central é que os estudos sobre as vulnerabilidades relevem a condição de risco, crise ou desastre considerando os valores sociais, as instituições e as bases histórico-culturais, bem como as formas pelas quais os indivíduos, as organizações e os atores políticos os percebem e avaliam, já que: os métodos técnicos probabilísticos são limitados (Adger, 2006), os impactos não são meros efeitos colaterais da exposição ao perigo (Beck, 2011) e tanto os leigos<sup>63</sup> quanto os peritos são atores com racionalidades e interesses diversos (Guivant, 1998). Por mais que as ações governamentais desempenhem um papel importante na determinação das vulnerabilidades e práticas sustentáveis, os tomadores de decisão reagem de maneira distinta com base em suas percepções, atitudes e crenças socialmente construídas ao longo do tempo

---

<sup>63</sup> Segundo Guivant (1998, p. 4) “os leigos tendem a ser identificados como receptores passivos de estímulos independentes, percebendo os riscos de forma não científica, pobremente informada e irracional”.

(Polsky, 2007), exigindo dos estudos sobre vulnerabilidades uma maior atenção aos aspectos de governança.

Embora as diferentes abordagens apresentem lacunas teóricas e metodológicas, as investigações sobre esta perspectiva oferecem uma compreensão sofisticada da política econômica e da distribuição de recursos, do contexto, das agências, dos aspectos de equidade e poder, já que incita o conhecimento da condição multi-escalar dos processos sócio-políticos que moldam as reações aos riscos; as formas de mudança do sistema socioecológico e as influências do sistema de poder e normas culturais, valores e conhecimentos utilizados pelos atores políticos e instituições para legitimar as ações, autoridade e o poder (Calgaro, 2011).

Considerando que este estudo propõe investigar como um arranjo institucional pode inferir na vulnerabilidade de um sistema socioecológico, o sistema turístico em áreas naturais protegidas, assume-se como vulnerabilidade uma condição ou estado de uma pessoa, bem, atividade, setor ou sistema que potencializa a susceptibilidade a danos, como produto de um conjunto de fatores sociais, políticos, econômicos, ambientais e institucionais.

### *5.2 Vulnerabilidades no contexto do turismo: os elementos fundamentais e fatores de pressão.*

A crescente frequência de eventos sócio-políticos, econômicos e ambientais que provocam distúrbios nos sistemas humanos e ecológicos e as incertezas sobre suas abrangências temporais e dimensionais é particularmente preocupante para os setores socioeconômicos que dependem da circulação de pessoas e monetária de distantes partes do mundo, como o setor turístico. Embora a mobilidade de pessoas apresente uma certa resiliência às perturbações globais, países, destinos e setores econômicos se tornam cada vez mais sujeitos a altos níveis de volatilidade da demanda em respostas às crises (Biggs, 2011), que impactam diretamente os negócios turísticos.

São diversos os exemplos em que as taxas de fluxos turísticos sofrem severas alterações diante de eventos extremos, como recessões financeiras globais (Ritchie, Molinar & Frechtling, 2010), atos de terrorismo (OMT, 2001; Ito & Lee, 2005; Yap & Saha, 2013; Baker, 2014; Liu & Pratt, 2017), “desastres naturais” (Calgaro, 2011; Babinger, 2012; Becken et al., 2014; Wright, 2013) ou pandemias (Liu, Moss & Zhang, 2011), que refletem principalmente em perdas socioeconômicas (e.g. PIB, lucros empresariais, investimentos, emprego, renda). Mais recentemente, estudos também apontam as mudanças climáticas como fatores que impactam o mercado turístico, uma vez que são associadas tanto a recorrência de eventos naturais extremos,

como alterações mais graduais que modificam paisagens e atrativos turísticos (montanhosas e costeiras) (Wall, 2006; Moreno & Becken, 2009; Perch-Nielsen, 2010).

No entanto, as crises no setor não se relacionam somente às ameaças externas, mas também a fatores internos (Tabela 28) que podem influenciar tanto na volatilidade da demanda quanto em perdas financeiras, socioculturais e ambientais que refletem na atratividade e instabilidade do setor ou destino turístico (Nankervis, 2000; Henderson, 2007; Santos-Lacueva et al., 2017).

Nankervis (2000) aponta como, por exemplo, a indefinição dos produtos turísticos, a falta de controle sobre a qualidade dos serviços, o confronto entre setores públicos e privados, as ações governamentais inefetivas sobre a provisão e qualidade de infraestrutura inferem significativamente na vulnerabilidade dos destinos turísticos. Becken et al. (2014) apontam como um planejamento costeiro deficitário de desenvolvimento turístico, a falta de comprometimento do setor privado com medidas para redução de riscos e a degradação ambiental são capazes de aumentar o grau de exposição e sensibilidade dos stakeholders aos fenômenos naturais. Baker et al. (2014) discutem como configurações do desenvolvimento turístico global que reforçam desigualdades socioeconômicas ou relações de poder e conflitos culturais podem influenciar a maior exposição de turistas e países a atos terroristas, assim como apontam como a adoção de estratégias de substituição de mercados (e.g. internacional para nacional) ou de marketing relativa à imagem podem auxiliar uma recuperação mais rápida do setor ou destino turístico. E por fim, Kurniawan et al. (2016) constatam que, embora as ilhas da Indonésia sejam vulneráveis aos desastres naturais, o uso intensivo dos recursos naturais por atividades turísticas, sem o devido reconhecimento social de seus impactos, representa um dos principais fatores de vulnerabilidade desses espaços.

**Tabela 28:** Forças externas e internas que ameaçam crises no turismo

<b>Domínio</b>	<b>Forças Externas</b>	<b>FORÇAS INTERNAS</b>
<b>Econômico</b>	Recessões financeiras globais, continentais. Flutuações Monetárias Crises energéticas	Aumento de custos Redução de Receitas Baixa lucratividade
<b>Político-Institucional</b>	Instabilidades Políticas Terrorismo Xenofobia Políticas Governamentais Guerras/Conflitos Ideologias Forças políticas Corrupção	Políticas regulatórias, promocionais ineficientes Carência de investimento em infraestrutura Conflitos entre público e privado Corrupção
<b>Sociocultural</b>	Sequestros	Conflitos culturais

	Crimes Mudanças de tendências e preferências dos consumidores	Limitação de acesso e desenvolvimento de recursos humanos
<b>Socioambiental</b>	Fenômenos naturais e desastres Epidemias e pandemias Mudanças Climáticas Degradação ambiental, poluição	Desenvolvimento acelerado e desordenado Degradação ambiental Super exploração de recursos naturais (e.g. água, fauna e flora)
<b>Tecnológico</b>	Falhas mecânicas (desenhos técnicos) e de sistemas de informação e computacional	Acidentes (e.g. aéreos)
<b>Comercial</b>	Regulações Intervenção Governamental	Competição Disputas Trabalhistas Escolhas gerenciais Comunicação ineficiente Erro Humano

Fonte: Elaboração própria adaptado de Nankervis (2000); Henderson (2007); Hall (2011),

Neste sentido, a vulnerabilidade do setor ou de um destino turístico refere-se não somente a susceptibilidade a prejuízos decorrentes de eventos e fenômenos naturais e crises globais, mas também às condições sociais, políticas-institucionais, ambientais, econômicas e organizacionais que limitam sua capacidade de antecipação, prevenção e mitigação de riscos (perdas financeiras e sociais, de acesso a recursos essenciais, volatilidade da demanda, comprometimento da imagem e confiabilidade) e de reposta às adversidades.

Considerando o contexto de crises globais, desastres naturais e mudanças climáticas, Calgaro (2011) identifica 12 fatores que implicam no incremento da vulnerabilidade dos destinos turísticos, entre eles: (1) elevada dependência do turismo como setor produtivo e econômico do lugar, (2) acesso limitado e direitos desiguais a recursos financeiros e sociais; (3) sensibilidade da imagem do destino ao risco e a conseqüente flutuação de fluxos turísticos no mercado internacional e altamente competitivo (4) despreparo do setor turístico em situações de desastres; (5) conhecimento limitado de riscos ou falta de interesse entre os diversos atores sociais (anfitriões, empresas ou turistas); (6) a característica específica do lugar e sua interdependência do turismo; (7) o posicionamento do desenvolvimento do turismo em áreas ecologicamente sensíveis e propensas a riscos; (8) destinos localizados em áreas remotas ou de difícil acesso (9) uma forte confiança nas estratégias de marketing dos operadores turísticos internacionais; (10) alto grau de sazonalidade dos produtos; (11) flexibilidade institucional e (12) tendências de mercado (motivação de viagem e escolha dos consumidores).

Os estudos teóricos-metodológicos e empíricos sobre a vulnerabilidade no contexto turístico propõem, portanto, identificar o que ou quem está sujeito à sofrer prejuízos considerando, geralmente, um determinado fator externo, ou fatores que ameaçam a

estabilidade do setor ou destino, mas também o porquê da susceptibilidade ao dano, buscando nas diferenciações o entendimento dos elementos estruturais, das práticas, ações e processos que condicionam um sistema ou unidade a absorver o dano ou se recuperar a ele. No geral, os prejuízos são referem-se a perdas econômicas-financeiras, associados à volatilidade da demanda, e da atratividade, associada à percepção sobre segurança e imagem dos destinos turísticos, ou mesmo pela perda de seus atrativos (Hall, 2010).

Embora os prejuízos e instabilidades sejam inevitáveis diante de catástrofes e crises, o que os diversos estudos revelam é que a vulnerabilidade do turismo não está dissociada do sistema socioambiental e político em que opera e, portanto, ela é contextual, multidimensional, dinâmica e diferencial (Calgaro, 2011). Isto porque, os diferentes casos evidenciam que nem tudo e nem todos percebem os riscos ou sofrem impactos da mesma maneira, assim como lidam e respondem de forma diversa, fazendo com que os efeitos negativos destes eventos atinjam diferentes dimensões e escalas espaciais e temporais, que variam também de acordo com as percepções sobre riscos e as qualidades dos componentes de um sistema, que envolvem aspectos, políticos, econômicos, socioculturais e ambientais e a própria natureza do setor turístico. De acordo com Nankervis (2000), o que pode representar crises para alguns, concomitantemente pode representar oportunidades para outros.

Becken et al. (2014) apontam diferentes percepções sobre fatores que implicam na vulnerabilidade dos destinos turísticos costeiros decorrentes de eventos naturais extremos. Enquanto nas Ilhas Maldivas os atores sociais associam a vulnerabilidade às medidas governamentais ineficientes, no Caribe, as fragilidades são percebidas em relação ao tipo de desenvolvimento voltado para o turismo de massa, que implica numa alta densidade de infraestruturas próximas a faixa costeira, que expõe tanto os turistas quanto a estruturas físicas de apoio. Relativo à recessão econômica de 2008, Ritchie et al. (2010) apontam que mesmo com uma queda de 20% em média dos números no mercado internacional turístico, a China e Índia apresentaram ganhos de 8% e 4%, respectivamente, já no ano de 2009. Liu e Pratt (2017) constata que embora o terrorismo incida significativamente na demanda turística internacional, apenas 9 de 95 países sofrem impactos de longo prazo, onde as variações entre destinos acerca desses impactos e recuperação a eles têm relação com instabilidades políticas, níveis de receita e intensidade do turismo. Então, quais seriam os elementos e fatores fundamentais da vulnerabilidade turística?

Para responder tal questionamento, primeiramente parte-se do entendimento que os efeitos das forças externas não ocorrem num vácuo (Farrell & Twining-Ward, 2004; Calgaro,

2011) e, portanto, não são elas as causadoras de vulnerabilidades. Isto é, embora os eventos e fenômenos externos possam ocorrer num espectro temporal e escalar incerto e influenciar como os sistemas são afetados (Calgaro, 2011), eles consistem na verdade em fatores reveladores das vulnerabilidades e fragilidades, uma vez que os efeitos relacionam-se às condições das estruturas, do acesso, troca, transferência ou produção de recursos ou mesmo de ideologias que podem bloquear a percepção sobre os riscos (Adger, 2006) ou negligenciar os fatores precursores (raízes do problema) e de agravamento das vulnerabilidades (pressões e insegurança) (Pelling, 2003; Wisner et al. 2004). Portanto o incremento dos impactos estaria também relacionado à atenção particular dada à ameaça (Adger, 2006, Hall, 2011) e aos processos de controle limitados (Holling, 2001).

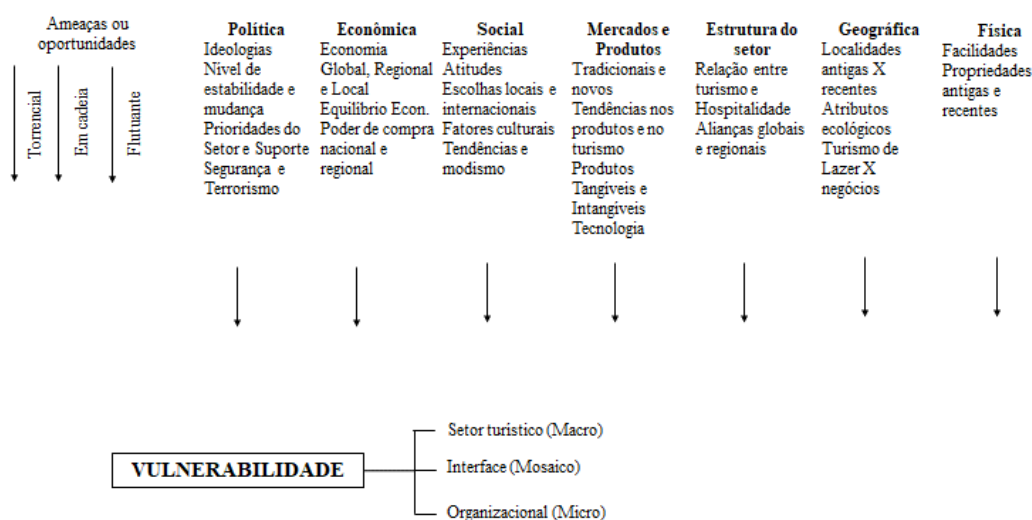
Em segundo lugar, do reconhecimento do turismo enquanto produto e elemento de um sistema interrelacionado e interdependente do local, destino e da sociedade, que quando impactados por fenômenos perturbadores ou de estresse, os distúrbios reverberam em todas as partes do sistema (Hall, 2010), o qual pode responder mais de uma vez de maneira diferente ao aprendizado social (Beck, 2011). Ao mesmo tempo que o turismo representa um componente potencialmente exposto e sensível a forças externas que atuam no ambiente em que opera, a sua forma de interação com os demais componentes do sistema e de seu desenvolvimento também é capaz de influenciar na própria exposição, sensibilidade e capacidade adaptativa dos destinos turísticos e de seus stakeholders (Becken & Job, 2014; Calgaro et al., 2014).

Assim, a identificação dos elementos e fatores da vulnerabilidade turística partem da perspectiva sistêmica e da sustentabilidade, sendo abordada tanto por modelos com uma visão mais setorial (Nankervis, 2000; Nankervis, 2009), quanto por modelos mais holísticos que incorporam os avanços teóricos sobre segurança, riscos, mudanças climáticas, sustentabilidade, resiliência, considerando a vulnerabilidade como propriedade contextual (espacial e temporal) e multidimensional do sistema socioambiental ( Calgaro & Lloyd, 2008; Moreno & Becken, 2009; Perch-Nielsen, 2010; Thomas et al., 2013; Calgaro et al., 2014; Becken et al., 2014; Hopkins, 2015; Santos-Lacueva et al., 2017).

Considerando a abordagem setorial (Nankervis, 2000), os elementos da vulnerabilidade turística estariam relacionados à natureza do setor turístico, conformada por sua estrutura, produtos e processos, ambiente de negócios e planejamento estratégico, e a interface intra e intersetorial.

A estrutura seria representada basicamente pela cadeia produtiva do turismo que envolve três subsetores como hospedagem, transporte e serviços (alimentação, agenciamento e

intermediadores, informação, entretenimento, compras), os atributos do destino (infraestrutura, atrativos, amenidades) e os *multistakeholders* públicos e privados (empresas, governo, organizações não- governamentais e residentes locais). Os produtos seriam representados por tudo o que os visitantes podem comprar, ver e experienciar, classificados em tangíveis e intangíveis, que envolvem diferentes processos (provisão, promoção e gestão) definidos e operacionalizados por diversos agentes. O ambiente de negócios seria caracterizado pelo ambiente político, econômico, sociocultural, mercadológico, tecnológico e geográfico (destino) onde o setor opera e pelo qual é influenciado. E o planejamento estratégico representaria a forma de direcionar o desenvolvimento a curto e longo prazo (este relacionado à sustentabilidade), a partir da identificação de ameaças e oportunidades nas diferentes escalas organizacional à setorial. Dessa forma os fatores das vulnerabilidades turísticas seriam definidos considerando as características dos elementos e suas interações (Figura 21).



**Figura 21:** Quadro analítico para Vulnerabilidade no Setor Turístico. Fonte: Nankervis (2000). Tradução própria.

Os principais fatores de vulnerabilidade turística estariam associados à natureza complexa do setor relativa à fragmentação e segmentação, dificuldades de interface intra e intersetorial, à dinâmica das alianças (locais, regionais, nacional e global) e às configurações das propriedades setoriais em regiões ou destinos particulares. Assim, segundo Nankervis (2000), o agravamento da vulnerabilidade dos destinos turísticos, ou do setor, poderia ser associada:

- Às falhas de monitoramento por organismos nacionais e internacionais regulatórios sobre a qualidade dos produtos e serviços (e.g. transportes e hospedagem) e exclusão de pequenas propriedades;

- À inefetiva participação dos governos na provisão e manutenção da infraestrutura turística; formulação de políticas e planos, negociação, acordos internacionais, controle e regulação de entrada e saída; manutenção de padrões (e.g. segurança), coleta de dados, promoção, financiamento e informação, geralmente associada aos limites orçamentários governamentais para investimento em infraestrutura e desenvolvimento de recursos humanos. Dessa forma, o turismo não seria frágil exclusivamente pela expertise financeira e de negócios, mas principalmente em função da ação política e administrativa;

- A competição e conflitos entre setores públicos e privados (agendas) e subsetores ou mesmo entre destinos internacionais, que se referem às fragilidades nas alianças. A falta de coordenação entre os diferentes objetivos dos *stakeholders* (e.g. operadores, comunidades, hotelaria, transporte), levam a interpretações diferenciadas sobre a qualidade dos serviços ou defasagem entre demanda e infraestrutura. Já no campo transnacional, embora haja agentes internacionais que trabalhem com regulações (IATA) ou planificações (OMT), a gestão turística fica a cargo das nações que atuam de forma fragmentada, segregativa e competitiva, facilitando o processo de rivalidade entre destinos internacionais, instabilidades econômicas e políticas (atos de terrorismo).

- À má definição de produtos e processos operacionais obscuros que não cumprem suas promessas de mercado. Em geral, quando há um grande enfoque na demanda (estratégias de marketing) e nos aspectos de intangibilidade turística e pouco na oferta, a confiança no comportamento pessoal para a definição dos produtos e serviços, torna os fornecedores de turismo vulneráveis à inconstância do consumidor, qualidade inconsistente e rivalidade interna do setor, ao mesmo tempo que fragiliza à atenção dada aos atributos da oferta essenciais para a atratividade, como: relação custo-benefício, preço (valor), responsividade, competência, cortesia, credibilidade, segurança, acesso e comunicação.

- Às variáveis relativas ao ambiente político (conflitos, insegurança), econômico (instabilidades, pouca diversidade), sociocultural (tendências e percepções variáveis) e tecnológico (ineficientes ou mal operadas) em que o setor opera.

- E, por fim, às dificuldades de definição, implantação ou operação do planejamento estratégico. A ineficiência de gestão, a corrupção, a hostilidade dos prestadores de serviços com o setor público, a comunicação inadequada entre o local e o regional, o excesso ou falta de

controle governamental e um desequilíbrio entre demanda-oferta podem arruinar o plano turístico.

Embora esta abordagem considere que os fatores que inferem no ambiente de negócios possam representar ao mesmo tempo ameaças ou oportunidades para as agências, setores turísticos ou destinos e regiões em diferentes níveis, ela acaba focando a vulnerabilidade como o grau de impacto percebido e sentido pelos múltiplos *stakeholders* (Nankervis, 2009) sem evidenciar a relação com o ambiente ecológico e comunidades (Calgaro & Loyd, 2008), tornando-se, portanto, incompleta.

Já sob a perspectiva dos sistemas dinâmicos e complexos a vulnerabilidade a crises e desastres seria um produto da relação entre sistemas humanos e ecológicos (Turner et al., 2003), associada às condições de exposição de seus componentes à riscos diversos, da sensibilidade e capacidade adaptativa e resiliente do sistema, sujeito não somente à ameaças externas objetivas, mas a uma série de influências políticas, econômicas, socioculturais e ambientais, em diferentes escalas, que inferem em sua capacidade de resposta e de adaptação (Calgaro, 2011; Becken et al., 2014), onde as instituições e a governança assumem papel crucial para a redução das condições que colocam as pessoas e sistemas em risco (Wisner, 2016). Sendo assim, a vulnerabilidade é interpretada a partir do entendimento da dinâmica do sistema socioambiental de apoio ao turismo (Farrell & Twining-Ward, 2004; Scheyvens & Momsen, 2008; Calgaro, 2011).

Considerando os estudos teóricos-metodológicos sob a perspectiva dos sistemas dinâmicos e socioecológicos (Calgaro & Lloyd, 2008; Moreno & Becken, 2009; Perch-Nielsen, 2010; Thomas et al., 2013; Becken et al., 2014; Calgaro et al., 2014; Santos-Lacueva et al., 2017; Job et al., 2017), a condição da vulnerabilidade dos destinos turísticos<sup>64</sup>, no geral, está associada à interrelação de quatro elementos fundamentais (Figura 22), que envolvem as diferentes das escalas espaciais (local, regional, nacional e global) e evoluem com o tempo, dentre eles:

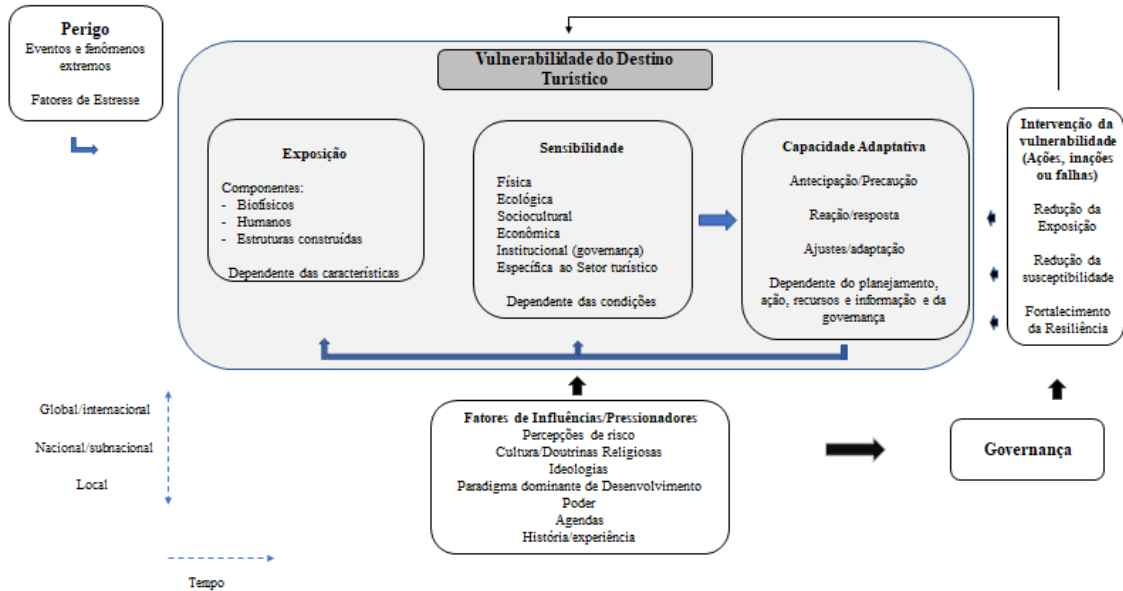
- 1) A natureza e características (magnitude, frequência e duração) do evento perturbador, geralmente associado aos fenômenos de rápido impacto, naturais (tsunamis, furacões, terremotos), antropogênicos (pandemias) e atos de terrorismo; ou de estresse, relacionados a processos mais graduais como degradação e escassez de recursos naturais

---

<sup>64</sup> Um destino turístico inclui todas as organizações (públicas e setores privados), indivíduos (residentes e turistas, comunidades, infraestrutura, e ambientes envolvidos mais ou menos diretamente com o turismo como atividade socioeconômica. Nos destinos, os riscos resultam como uma interação de mudanças nas condições humanas e ambientais, influenciados por uma ampla escala fatores globais, por exemplo, as mudanças climáticas e os ambientes políticos em que eles ocorrem e se desenvolvem (Becken et al., 2014).

- e efeitos de mudanças climáticas (aumento do nível do mar, degelo), ou sociais (urbanização intensa, conflitos) que impactam os destinos.
- 2) O conjunto de componentes da exposição, sensibilidade e capacidade adaptativa do destino. A exposição faz referência aos componentes potencialmente afetados e suas características (e.g. distribuição, localização, padrões, valor), dentre biofísicos (espécies, ecossistemas, recursos naturais, atrativos naturais, processos ecológicos), humanos (residentes, turistas, meios de produção, organizações e negócios) e do ambiente construído (infraestruturas, patrimônios). A sensibilidade refere-se ao grau de impacto potencial e fragilidade do ambiente onde o turismo opera. Em termos ambientais e físicos trata-se, principalmente, da qualidade e acesso a recursos naturais e infraestruturas. A sensibilidade econômica tem relação com as formas de subsistência/produção e diversificação, recursos financeiros e investimentos, redes de segurança econômica (trabalho e capital). A social refere-se as condições de capacidade laboral, conhecimento e habilidades, comunicação e informação sobre riscos e tendências, redes e grupos de cooperação. A sensibilidade institucional está atrelada a leis, normas e regulações e processos de governança, que inferem também nas interações com o setor turístico. E, por fim, às condições do próprio setor turístico que têm relação com a sazonalidade, mercado, produtos e serviços, marketing, história e imagem do destino. Já a capacidade adaptativa tem relação direta como os mecanismos de vigilância, como: precaução ao risco, prevenção, capacidade de reação e recuperação que dependem e, ao mesmo tempo, interferem na exposição e sensibilidade do destino. Por estes, compreendem-se as medidas para conhecimento e informação sobre o (s) risco (s), aprendizagem, inovação, suporte institucional (políticas, planos de ação e de desenvolvimento), capacidade tecnológica e de manejo do risco, disponibilidade de acesso aos recursos financeiros, fortalecimento e engajamento de atores sociais (público ou privados), manutenção e recuperação dos processos ecológicos.
  - 3) Os possíveis resultados de ações ou inações e falhas, que constitui o “*feedback loop*” (Calgaro, 2011), sobre as adversidades, dependentes da governança;
  - 4) E, os fatores que inferem na vulnerabilidade do destino turístico (Figura 22) como, ideologias (e.g. nacionalismo, neoliberalismo, consumismo, sustentabilidade, democracia) e paradigma dominante de desenvolvimento, percepções sobre risco, estruturas de poder, aspectos histórico-culturais, experiências, definição ou competição entre agendas. Podem atuar como fatores causais, de pressão (agravamento) (Wisner et

al., 2004) ou de redução da vulnerabilidade, que auxiliam a compreender a relação entre causa-efeito.



**Figura 22:** Elementos fundamentais da vulnerabilidade de destinos turísticos sob a perspectiva socioecológica.

Fonte: Elaboração própria a partir de Wisner et al. (2004); Moreno & Becken (2009); Perch-Nielsen (2010); Thomas et al. (2013); Calgaro et al. (2014); Santos-Lacueva et al. (2017),

Embora os estudos de caso que utilizam esta abordagem mais holística estejam geralmente focados na avaliação da vulnerabilidade de destinos turísticos à desastres naturais e mudanças climáticas, eles colaboram para identificar fatores fundamentais e comuns que atuam no agravamento da susceptibilidade aos danos nas diversas dimensões (Tabela 29).

**Tabela 29:** Principais fatores de agravamento da vulnerabilidade de destinos turísticos sob a perspectiva dos sistemas socioecológicos.

Dimensões da vulnerabilidade de destinos turísticos	Fatores de agravamento	Calgaro (2011)	Becken et al (2014)	Thomas et al. (2013)	Wall (2006)	Kurniawan et al. (2016)	Calgaro e Loyd (2008)	Santos- Lacueva et al. (2017)	Babinger (2012)	Espiner & Becken (2014)
		<b>Dimensão física e ambiental</b>	Planejamento urbano e turístico ineficiente implementação da legislação de maneira inefetiva		X	X		X	X	X

	Desenvolvimento do turismo em áreas ecologicamente sensíveis e mais expostas ao perigo	X	X		X	X	X			X
	Construções e infraestrutura inapropriadas ou com padrões inadequados ao local	X	X				X		X	
	Uso intensivo ou inapropriado dos recursos naturais / degradação ambiental	X	X	X		X		X	X	X
	Alta dependência recursos naturais específicos (hídricos, marinhos, espécies, ecossistema) e acesso limitado			X	X	X		X	X	X
	Intensa urbanização somada ao crescimento populacional local acelerado e turismo de massa			X		X		X	X	
	Pressão econômica para uso turístico		X			X			X	X
<b>Dimensão Socioeconômica</b>	Elevada dependência econômica do turismo/ diversidade econ. restrita	X	X	X	X		X		X	X
	Acesso limitado a ativos econômicos e financeiros líquidos (dinheiro, poupanças, renda) e fixos (propriedades, equipamentos, negócios alternativos)	X	X				X			
	Opções de créditos restritas, historicamente frágeis e débitos	X	X				X			
	Acesso limitado a recursos ou exclusão social	X	X				X			
	Baixo conhecimento sobre o risco ou negligenciamento das estratégias de prevenção e mitigação	x							X	X
<b>Dimensão política-institucional</b>	Fraquezas formais e informais na governança (restrições financeiras, envolvimento político limitado, relação público-privada conflituosa, corrupção, obstrução de ajustes)	X	X				X	X		
	Fracasso das estratégias de ajuste e adaptação (alterações de política e planejamento e novas estratégias de prevenção de desastres), influenciado por percepções sobre riscos.	X	X					X		
	Estruturas de poder	X					X	X		
<b>Dimensão Específica ao Turismo</b>	Alta dependência da sensibilidade da imagem do destino, associada aos meios de comunicação e percepção sobre risco	X	X	X	X		X	X	X	X
	Alta Sazonalidade e volatilidade da demanda	X			X		X			X
	Descompasso entre oferta e demanda		X	X		X				
	Investimento precário e implementação pelo setor privado em planos de redução de riscos e vulnerabilidades		X						X	
	Mercado restrito	X	X							X
	Posicionamento em área remota ou de difícil acesso	X				X				X

Fonte: Elaboração própria.

Analisando estes fatores é possível destacar, portanto, que a vulnerabilidade turística tem relação direta com a história e processo de desenvolvimento local e de suas negligências que correspondem principalmente em:

- 1) *Ausência ou inadequação de ordenamento territorial e planejamento urbano e/ou turístico*, uma vez que pressionam o uso e a qualidade dos recursos naturais, dos quais o turismo depende na forma de serviços ecossistêmicos ou atrativos, e na maior exposição de pessoas e estruturas físicas a perigos externos. Neste caso, representaria o risco de perdas dos atributos naturais, o qual pode desencadear aumento de custos e preços e qualidade dos atrativos, preocupante para destinos que dependem fortemente de atrativos naturais específicos (e.g. corais), ou mesmo na percepção sobre segurança que, conseqüentemente, inferem na atratividade do destino turístico (Becken et al., 2014; Santos-Lacueva et al., 2017). Perch-Nielsen (2010) ressalta que a alta vulnerabilidade a mudanças ambientais não se baseia especificamente em altas sensibilidades (impacto absorvido), mas na baixa capacidade adaptativa combinada com alta exposição.
- 2) *Acesso limitado ou desigual a recursos ambientais e socioeconômicos*. A falta ou desigualdade de acesso a recursos não somente pode acentuar o uso indevido de recursos (maior pressão de uso de recursos naturais, corrupção) e provocar conflitos entre os atores sociais, fragilizando as redes de cooperação e coesão social, que implicam também na segurança das pessoas (garantias de emprego, renda, qualidade de vida) e do destino (desenvolvimento socioeconômico), mas a defasagens na qualidade dos produtos e serviços turísticos, sustentabilidade dos negócios turísticos, posicionamento do destino no mercado competitivo, como pode influir na recuperação a crises e resiliência do destino e da cadeia produtiva do turismo (Calgaro, 2011). Ademais, pode levar a perdas de capital humano, essencial para o desenvolvimento turístico, bem como o acesso a informações sobre riscos e marginalização de certos grupos sociais, inferindo os preceitos de qualquer sustentabilidade.
- 3) *Ambiente institucional e governança frágil*. As fragilidades institucionais (e.g. financeiras, carência de recursos humanos, carência de políticas efetivas) e a acentuada flexibilização (desregulação) podem tanto afetar a qualidade de atrativos e serviços turísticos (degradação ambiental, pressão sobre recursos ambientais, maior exposição de infraestruturas e pessoas ao perigo) que conseqüentemente elevam os custos, comprometendo a atratividade do destino, como aumentar a responsabilidade pública

de conservação ambiental. Ademais as deficiências na implementação da legislação e da proteção de direitos (meio ambiente, humanos, trabalhistas, segurança, propriedade), estabelecidas sob estruturas de poder, podem comprometer tanto a segurança do destino (Perch-Nielsen, 2010; Calgaro, 2011; Becken & Job, 2014) como inferir na percepção sobre o risco (negligência de certas ameaças), que conduz ao confronto entre agendas (e.g. erosão costeira X crescimento turístico) e fragilidades de governança, que é importante por conduzir ações para prevenção e reação as crises (Santos-Lacueva et al., 2017). Um processo de governança frágil que reforça relações de poder e determinadas ideologias (e.g. consumismo, neoliberalismo) dificulta tanto a distribuição igualitária de recursos e coesão social (estabilidade política e do destino), assim como pode interferir no processo de diversificação econômica (e.g. elevada dependência do setor turístico, dependência do mercado internacional e da sazonalidade), que fragiliza o próprio destino e os negócios turísticos diante de crises (Calgaro & Lloyd, 2008);

- 4) *Ausência de planejamento estratégico para riscos.* A compreensão incompleta sobre riscos e ameaças potenciais ou objetivas definida sob a prevalência de determinados interesses (lucratividade em curto prazo, demanda turística dependente de produtos específicos, marketing turístico) condicionam uma visão limitada sobre a dimensão dos efeitos das perturbações e fatores de estresse ou o negligenciamento de medidas de mitigação de riscos que podem contribuir tanto para a perda de um número maior de vidas (dentre eles turistas), que infere na imagem e segurança dos destinos, como perdas biofísicas que conseqüentemente inferem no aumento de custos socioeconômicos, perda de atratividade e tempo de recuperação do setor no mercado competitivo (Calgaro & Lloyd, 2008).
- 5) *Desenvolvimento local altamente dependente de um setor produtivo, como o turismo.* A falta de diversidade de atividades produtivas e econômicas podem contribuir para o aumento de custos envolvidos no fornecimento de produtos e serviços turísticos locais, principalmente em áreas mais remotas, e conseqüentemente à elevação dos preços, que inferem na atratividade turística. Ademais, esta dependência aumenta a sensibilidade do destino a crises globais e às mudanças climáticas, uma vez que tornam os destinos dependentes dos fluxos turísticos, que são altamente afetados pelas recessões econômicas ou perdas de atrativos (Espiner & Becken, 2014; Hopkins, 2015). Neste sentido, a alta dependência econômica do lugar relativa ao turismo infere na sensibilidade do destino e setor à volatilidade da demanda gerando conseqüentemente,

maiores chances de perdas socioeconômicas e comprometimento no desenvolvimento local (Becken et al., 2014).

Em suma, embora as crises do turismo possam ser hoje relacionadas às forças externas (vulcões, terremotos, pandemias, recessões financeiras globais, mudanças climáticas, crises e instabilidades políticas), há de se considerar que a capacidade limitada de respostas do setor é atrelada a um ciclo de atenção específico, geralmente baseado em estudos técnicos e com um viés econômico, definidos dentro de certos padrões de interesses de determinados stakeholders, ou mesmo somente quando as mudanças atingem o sistema político econômico global (Hall, 2011). Segundo Hall (2010), os desastres naturais e problemas antropogênicos ambientais (epidemias, pandemias) são estudados porque impactam as diferentes escalas do turismo e modificam a percepção dos destinos, ao mesmo tempo que há pouco reconhecimento da conexão entre o turismo e as crises ambientais, como por exemplo, escassez ou má distribuição de recursos hídricos.

Dessa forma, ao mesmo tempo que as respostas e medidas de precaução do setor turístico relativas às crises e desastres constitua um tema relevante para os pesquisadores e gestores públicos (Hall, 2010), tendo em vista a sua importância econômica para muitos países e regiões (ver: *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017: Paving the way for a more sustainable and inclusive future*<sup>65</sup>), haveria uma tendência de reprodução de respostas do setor e falhas associada a atenção dada aos mecanismos de gerenciamento e diretrizes para ações e ao mesmo tempo a uma carência de análises correlacionais entre diferentes crises e sua integração com o turismo. Isto é, são escassas as pesquisas que provocam o reconhecimento do turismo como um elemento do sistema que também assume um papel pressionador e reforçador das instituições socioeconômicas, de poder e de estruturas do capitalismo contemporâneo (Hall, 2010) que agravam a condição de vulnerabilidade socioecológica.

Segundo Hall (2010), isto explicaria em parte porque questões como a crise socioambiental, mudanças climáticas e fome nunca são resolvidas, ou ainda, pouco associadas ao desenvolvimento turístico. Em geral o turismo é promovido pelos estados, estudiosos e políticas como um instrumento potencial para crises financeiras, mas por outro lado ele também é capaz de provocar instabilidades de fluxos monetários e de investimento problemáticos para economias pequenas, assim como contribuir para perdas do capital ambiental e social, ou

---

<sup>65</sup> Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>.

mesmo com a emissão de gases do efeito estufa, que contribuem com fatores de mudanças climáticas, como constatado pelos estudos de caso analisados acima.

Assim, o entendimento incompleto da dinâmica do sistema socioambiental de apoio ao turismo, a omissão de fatores como ideologias, estruturas de poder e percepção sobre os riscos que influenciam as instituições e a história e dinâmica do desenvolvimento turístico levam ao delineamento e implementação de soluções inadequadas que não conseguem reduzir a vulnerabilidade do destino (susceptibilidade ao dano), prejudicando a sustentabilidade dos modos de produção e vida dependentes do turismo (Farrell & Twining-Ward, 2004; Scheyvens & Momsen, 2008; Calgaro, 2011).

Ademais, a concepção de segurança e a imagem do destino, que influi sobre as preferências dos consumidores e volatilidade da demanda, perpassa por aspectos não somente sociopolíticos (guerras, terrorismo, crime), mas socioeconômicos (e.g. pobreza, fome, migração, demografia, trabalho, renda), ambientais (e.g. escassez de recursos naturais, degradação, poluição, mudanças climáticas), e organizacionais (e.g. qualidade baixa de produtos e serviços) que ameaçam a sustentabilidade do turismo e por ele podem ser influenciados. Sendo assim a segurança e a sustentabilidade de qualquer destino turístico ou setor socioeconômico envolveria garantias econômicas, direitos humanos, bem-estar social, meio ambiente e acesso a recursos essenciais (Hall, Timothy & Duval, 2004).

Considerando estas proposições e a perspectiva dos sistemas socioecológicos que esta pesquisa propõe entender a concepção da vulnerabilidade do sistema turístico em áreas naturais, evidenciando o turismo como produto e elemento de um sistema maior, capaz de pressionar e reforçar a vulnerabilidade do próprio ambiente em que ele opera.

### *5.3 Vulnerabilidade do sistema turístico em áreas naturais protegidas.*

Na tentativa de estimular e orientar a criação e proteção do das ANPs à Comissão Internacional das Áreas Protegidas, grupo vinculado a UICN, tem desenvolvido uma série de documentos com diretrizes para gestores, planejadores e qualquer agente envolvido (Lewis, 1996; Emerton, Bishop & Thomas, 2006; Hockings, 2006; Dudley & Stolton, 2008; Guerrero & Sguerra, 2009; Bhola, Juffe-Bignoli, Burgess, Sandwith & Kington, 2016; Spenceley, et al., 2017), em que apoia o turismo como ferramenta para a conservação. Contudo, a própria organização ressalta a necessidade de integração do uso turístico com o propósito maior das ANPs: a conservação do patrimônio ambiental e valores culturais associados, o desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais e demais objetivos como mitigação

da pobreza, fome, e mudanças climáticas (Leung et al., 2014). De acordo com a UICN o turismo ocorre em seis diferentes categorias onde as regulações são estabelecidas de acordo com os objetivos de cada área. Nesse sentido, entender as ameaças desta relação exige compreender o contexto em que ela se constrói.

Segundo esta organização, baseado na análise dos documentos, as principais ameaças ao desenvolvimento turístico nas ANPs estariam associadas a principalmente:

- Riscos Ambientais: que referem-se aos estresses causados pelo próprio turismo, por meio dos impactos das atividades e empreendimentos nos ecossistemas e seus recursos (fauna, flora, água, solo, ar); ou a ameaças de fenômenos naturais que impactam diretamente os destinos e as infraestruturas turísticas, bem como pessoas (comunidades e turistas);

- Riscos Políticos-institucionais: que se associam às deficiências do processo de inclusão e participação das comunidades locais na gestão das ANPs, ressaltando as dificuldades dos países em desenvolvimento<sup>66</sup>;

- Riscos a Insegurança: refere-se a falta de segurança e proteção dos turistas em suas atividades associada aos equipamentos, serviços, infraestrutura adequados e falta de planos ou estratégias de controle de riscos;

- Riscos Econômicos: referem-se principalmente a falta de recursos financeiros para a conservação e gestão apropriada da área e investimento no turismo (citam-se as concessões turísticas).

De uma maneira geral, a UICN reconhece os impactos (socioculturais, econômicos, ambientais) associados ao desenvolvimento do turismo nas ANPs e propõe uma série de ações e modelos de gestão para a promoção do turismo como instrumento de conservação (Leung et al., 2019). Porém, ao não tratar os riscos de forma contextual, acaba por não evidenciar alguns fatores causais e de agravamento da exposição aos riscos, que por sua vez compromete a sustentabilidade do sistema turístico em ANPs. Isto é, embora reconheça os impactos e a importância dos governos e instituições para a redução dos riscos (Leung et al., 2019), há de se considerar que tanto os sistemas nacionais de ANPs como o turismo se desenvolvem sob realidades, ideologias e agendas políticas e econômicas distintas que, inclusive, se estabelecem

---

<sup>66</sup> O documento cita o problema de comunicação (falta de diálogo) das agências brasileiras de proteção das ANPs com as comunidades locais, que alegam serem constantemente criticadas.

por diferentes tipos de governança e que, portanto, inferem em comportamentos variáveis, mesmo diante das mesmas ações ou modelos de gestão.

Para áreas como os Parques Nacionais em que o turismo representa tanto um objetivo de criação quanto um instrumento para geração de recursos financeiros essenciais à conservação, é preciso pensar que existe um sistema integrado e que é produto de um conjunto de elementos, internos e externos, que participam da sua construção e influenciam o seu desenvolvimento. Há de se considerar que na medida que um parque se torna um destino turístico, para além dos objetivos de conservação ambiental criam-se objetivos econômicos, políticos, sociais e culturais, orientados por uma série de instituições, indivíduos e interesses, que torna a relação cada vez mais complexa.

Ademais, por mais que os impactos negativos do turismo sejam amplamente reconhecidos, as suas avaliações costumam atentar para a seleção de um ou mais fatores que modificam ou estressam o sistema, visando identificar seus resultados para as propriedades sociais e ecossistêmicas, focando no elemento perturbador. Entretanto, não se atentam às qualidades do sistema socioecológico e de seu contexto (paradigmas de desenvolvimento, história, estruturas, relações e processos), que possam evidenciar uma relação de causa e efeito e fatores que intensificam os riscos. Portanto, mais importante do que definir os limites do sistema turístico em ANPs é descobrir os fatores que direcionam a esses limites (Strickland-Munro et al., 2010), pois uma vez atingido o limite, é provável que seja muito difícil que o sistema retorne ao seu estado anterior (Espiner & Becken, 2014).

Cabe ressaltar que, os desafios do desenvolvimento turístico em ANPs decorrem das dificuldades em conciliar o uso público e comercial pelo turismo ao cumprimento do seu papel de instrumento de conservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico local, que depende de uma variedade de fatores e processos. O papel e importância que as ANPs assumem hoje provém de um processo de mudanças de valores e significados sobre a natureza, influenciados por ideologias, discursos e mediações políticas, que permitiram tanto a fragmentação destes espaços como a sua maior dependência dos sistemas humanos, como no caso o turismo, influenciado por fatores sociais, políticos, econômicos e ambientais. Como apresentado anteriormente na fundamentação teórica dessa tese, são diversos os casos onde as fragilidades do uso turístico em ANPs e das concessões são associadas às ideologias, políticas econômicas, relações de poder e governança.

Portanto, entender a condição de risco do desenvolvimento turístico em ANPs, requer ponderar sobre a natureza complexa e dinâmica desta relação e a capacidade reflexiva do

turismo. Isto porque, dadas as relações interativas entre sistemas humanos e ecológicos e seus variados componentes as alterações em uma parte de um dos sistemas podem alterar o 'equilíbrio' do todo (Espiner & Becken, 2014).

Neste sentido, por mais que a vulnerabilidade represente um conceito comumente aplicado a questões de ordem social (fome, pobreza) e situações de crises globais, desastres naturais e mudanças climáticas, a sua perspectiva sistêmica oferece oportunidades para reconhecer os fatores que agravam a vulnerabilidade dos destinos turísticos, permitindo associá-los a determinados padrões de desenvolvimento, ideologias, percepções sobre os riscos e governança que podem também inferir na vulnerabilidade dos próprios sistemas humanos e seus componentes (turismo) e na vulnerabilidade ambiental. Ou seja, permite inferir sobre os riscos ou às susceptibilidades aos danos não apenas associando-os às forças externas, mas também ao contexto de influência externa e interna dos sistemas e sua capacidade de auto-organização.

Considerando os novos paradigmas das ANPs e a análise teórica-conceitual referente a vulnerabilidade turística na perspectiva dos sistemas socioecológicos e da sustentabilidade, esta pesquisa propõe, portanto que a vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs representa a **condição que potencializa a susceptibilidade do sistema à danos e que limita a sua capacidade em atrair visitantes e atender as necessidades da cadeia produtiva do turismo, de todos os atores sociais, e da conservação ambiental, como produto de um conjunto de fatores políticos, institucionais, econômicos, histórico-culturais, sociais e ambientais.**

Por danos entende-se: as perdas das propriedades paisagísticas, ecológicas e de recursos ambientais (serviços ecossistêmicos) que podem ser provocadas por fenômenos externos ao sistema (eventos naturais, mudanças climáticas) ou mesmo pelo uso inapropriado do território e de seus recursos; as perdas relativas aos sistemas humanos (vidas, valores culturais, saúde, meios de produção e subsistência, recursos financeiros e direitos humanos); e as perdas de infraestrutura essenciais para o atendimento dos visitantes. Já as limitações de capacidades, têm relação direta com os danos, mas também ao conjunto de fatores políticos, institucionais, econômicos, histórico-culturais, sociais e ambientais que influem na prevenção do risco, reação aos impactos; recuperação e adaptação do sistema e na resiliência de seus componentes.

Embora grande parte dos estudos sobre vulnerabilidades do setor ou destino turístico não tratem especificamente do sistema turístico em ANPs, eles colaboram para elucidar fatores que agravam a susceptibilidade aos danos, conforme identificado do item anterior.

## **6. ANÁLISE DAS CONCESSÕES EM PARQUES NACIONAIS DO BRASIL E A PERSPECTIVA DA VULNERABILIDADE.**

No cenário turístico mundial o Brasil ganha destaque por seus atributos naturais e culturais. Segundo o relatório apresentado no Fórum Econômico Mundial, em 2015 e 2017, o país passa a assumir a liderança do ranking no que se refere à riqueza de recursos naturais e número de espécies reconhecidas (World Economic Forum, 2015; 2017) e, em 2016, no Fórum Mundial em Davos na Suíça, ele é apontado como o principal destino para práticas do turismo de aventura, em especial, em áreas naturais protegidas.

O Brasil recebe destaque não apenas pelo número de áreas protegidas, mas também pela extensão territorial que elas abrangem, guardando pretensiosamente a riqueza natural e cultural almejada pela demanda turística. Hoje, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente<sup>67</sup>, o país possui um total de 2446 áreas protegidas<sup>68</sup>, dentre elas 1453 sob a gestão pública, 334 sob a administração federal e 74 parques nacionais, os quais ocupam uma área de cerca de 268.000 km<sup>2</sup>, abrangendo os seis biomas terrestres reconhecidos no território nacional (Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampas, Pantanal e Amazônia) e o ambiente marinho.

O reconhecimento do patrimônio ambiental brasileiro no âmbito do turismo internacional revela uma importante oportunidade de desenvolvimento do setor para o país, não apenas em função de sua capacidade de atração de turistas, mas pela possibilidade de promover um tipo de turismo que pode beneficiar populações normalmente alijadas desse processo, como no caso de comunidades tradicionais ao redor das áreas naturais protegidas.

No entanto, apesar desses pontos fortes, o Brasil tem demonstrado um desempenho não satisfatório, no âmbito do turismo internacional, que é associado a uma série de indicadores. De acordo com o último relatório publicado em 2019 (World Economic Forum, 2019), o Brasil caiu cinco posições no ranking global (27° para 32°) devido, principalmente, à deterioração nas vantagens supracitadas. Referente ao critério de recursos naturais, o Brasil ocupa agora a segunda posição, atrás do México, e o nono lugar em termos de atrativos culturais, caindo uma posição, passando a assumir 67° lugar no ranking internacional em termos de sustentabilidade ambiental. Ainda segundo o relatório há uma indicação de interesse cada vez menor pelo Brasil, em termos do índice atratividade, que é atribuído em parte a piora da infraestrutura de serviços turísticos do país (39° para 59°), competitividade de preços (41° para 72°) e, principalmente,

---

<sup>67</sup> Informações retiradas do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs.html>.

<sup>68</sup> De acordo com MMA, as áreas terrestres protegidas representam o equivalente a cerca de 18,66% do território nacional sem considerar sobreposições.

segurança (106° para 124°). Ademais, o país permanece na 102ª colocação em termos de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento turístico. Neste sentido, analisar as estratégias políticas de desenvolvimento do turismo nas UC e suas efetivas contribuições socioeconômicas e ambientais, requer um olhar holístico e atento às especificidades do contexto brasileiro.

As políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de ações dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, que influenciam a vida dos cidadãos (Souza, 2003). Isto é, representam “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1984 apud Souza, 2003) e que, portanto, envolvem interesses, preferências e ideias, que orientam os objetivos e estratégias.

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores (Souza, 2003, p.13).

Nesse caso, o governo corresponderia ao *locus* onde são produzidas as políticas públicas (Lima, 2006), as quais traduzem no seu processo de elaboração e implantação e de seus resultados, formas de exercício do poder político, que envolve a distribuição e redistribuição de poder, conflitos sociais nos processos de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais. No entanto, ao envolver diversos atores sociais com projetos e interesses diferenciados, ou até mesmo contraditórios, elas exigem mediações sociais e institucionais, para chegar-se a um consenso (Teixeira, 2002). Assim, tratando-se de um governo democrático as preferências e os interesses são negociados entre os diversos atores que compõem o aparato estatal, onde:

O Estado representa o instrumento através do qual a sociedade politicamente organizada busca realizar seus objetivos comuns no plano político. É através dele que sociedades nacionais, cada vez maiores e mais complexas, regulam e coordenam sua ação econômica e social (Bresser-Pereira, 2010, p. 118).

No entanto, de acordo com a perspectiva neo-institucional, embora o Estado seja permeável a influências internas e externas, ele pode apresentar um espaço próprio de atuação, ou seja, seria detentor de certa autonomia, que por sua vez gera capacidades específicas, as quais criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas (Souza, 2003). Sob esta perspectiva, os atores sociais não são somente guiados por interesses pessoais, mas influenciados pelas instituições estatais, que atuam dando forma às estratégias e metas, mediando as cooperações e conflitos entre os atores. Neste sentido, o Estado configura-se também num ator social, representado por um complexo de instituições capazes de atribuir o caráter e os resultados dos conflitos entre grupos (Lima, 2006).

Considerando que esta tese busca entender a estruturação e o processo de concessões<sup>69</sup> de serviços de apoio à visitação nas áreas naturais protegidas, denominadas de unidades de conservação do Brasil, como estratégia política para o aproveitamento do potencial turístico do país e identificar suas implicações, assim como a participação ativa do Estado no processo de promoção, implantação e regulação dessa estratégia, este capítulo propõe uma análise da política a partir da perspectiva do neo-institucionalismo histórico. Isto porque, ela assume que as ações políticas, ou seus processos de decisão, são influenciados e moldados pelas instituições, que mediam a relação entre Estado e sociedade, levando-se em consideração o contexto histórico (Paiva, 2016), o qual também direciona a trajetória<sup>70</sup> da ação política. Por instituições compreende-se os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política (Hall & Taylor, 2003).

De acordo com Rocha (2004) o novo institucionalismo, quando aplicado na avaliação de políticas públicas, tem grande validade, pois trata do momento da implementação como um processo de mudança institucional, permitindo analisar as bases sobre as quais emergem as políticas atuais, o papel das ideias na sua formação; os custos de transação envolvidos, permitindo a verificação das condições básicas necessárias para a viabilização de uma interação entre Estado e sociedade; e a motivação para o empreendimento de esforços. Permite, portanto, entender como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e de suas variáveis, presumindo que as instituições tornam a trajetória de certas políticas mais fáceis do que outras (Souza, 2003), como por exemplo, o desenvolvimento socioeconômico e a difusão de determinadas ideias entre os atores (Hall e Taylor, 2003).

Cabe ressaltar que apesar das concessões turísticas em ANPs, no âmbito internacional, serem entendidas pelas diferentes formas de delegação de serviços turísticos e recreativos a terceiros para uso e exploração comercial de áreas e bens públicos, no Brasil, elas são associadas especificamente a forma de arranjo institucional entre o poder público e empresas privadas com fins lucrativos, para o desenvolvimento de projetos de grande envergadura, estruturada sob o modelo jurídico de concessão de serviços públicos, regido pela Lei n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que envolve necessariamente um processo licitatório (Rodrigues, 2009; Braga, 2013; ICMBio, 2016). Neste sentido, embora existam outros mecanismos de

---

<sup>69</sup> Ao mesmo tempo que no âmbito internacional

<sup>70</sup> A perspectiva do neoinstitucionalismo histórico defende a ideia de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, rejeitando o postulado que as mesmas forças produzem em todo lugar os mesmos resultados (Hall & Taylor, 2003).

delegação de serviços turísticos e recreativos à terceiros para as UC no Brasil, como autorizações e permissões, buscou-se investigar particularmente essa forma de arranjo que se consolida em estratégia política, mencionada e promovida pelos diferentes atores sociais em diferentes canais de comunicação.

### *6.1 O contexto político, histórico e institucional e suas contradições.*

A relação entre o turismo e as áreas naturais protegidas no Brasil não é recente. A trajetória de instituição das unidades de conservação (UC) no Brasil e sua relação com o uso público associa-se diretamente à criação dos parques nacionais, a partir de 1937. Os primeiros parques foram inicialmente designados à proteção integral de seus atributos ecológicos e belezas cênicas, considerando a oportunidade de desenvolvimento de pesquisas científicas, bem como da visitação para fins de recreação<sup>71</sup> (Drummond, Franco & Oliveira, 2010), sob a posse e domínio do Estado. Assim, inicialmente, os critérios para escolha das áreas de Parques Nacionais (PARNAs) privilegiaram a beleza cênica excepcional, a facilidade de acesso e a possibilidade de visitação de massa, concentrados primeiramente na região sul e sudeste do litoral brasileiro (Drummond, 1997; Diegues; 2001; Leuzinger, 2009).

No entanto, os primeiros parques implantados no Brasil, reproduziram os modelos estadunidenses (*e.g.* Parque de Yellowstone, de 1872) que previam a exclusão de populações tradicionais, provocando no contexto brasileiro uma série de desarranjos políticos, econômicos e sociais no território onde foram instituídos. Segundo Diegues (2001), o modelo importado, que carregava em si o “mito da natureza intocada”, sob uma ideologia preservacionista, garantiu ao Estado o direito à desapropriação da terra, que por sua vez, desencadeou significativos conflitos sociais, territoriais e fundiários, ao negligenciar e excluir as comunidades tradicionais, algumas indígenas e caiçaras, considerando, ainda, suas práticas relacionadas aos seus modos de vida, como incompatíveis e ilegais. Para o autor, este cenário representou ao país uma importante perda de conhecimentos sobre os engenhosos sistemas de manejo dos recursos naturais e da diversidade sociocultural brasileira.

A transposição desses espaços naturais vazios em que não se permite a presença de moradores, entrou em conflito com a realidade dos países tropicais, cujas florestas eram habitadas por populações indígenas e outros grupos tradicionais que desenvolveram formas de apropriação comunal dos espaços e recursos naturais. Mediante grande conhecimento do mundo natural,

---

<sup>71</sup> O primeiro parque criado no Brasil, em 1896, foi o Parque da Cidade, no município de São Paulo, sob jurisdição estadual. Os primeiros parques nacionais foram legalmente instituídos com base no Código Florestal de 1934, 60 anos após as propostas do engenheiro André Rebouças, sendo eles: Itatiaia, criado em 1937 e anteriormente reconhecido como estação biológica, Iguaçu e Serra dos Órgãos, criados em 1939. (Drummond, Franco & Oliveira, 2010).

essas populações foram capazes de criar engenhosos sistemas de manejo da fauna e da flora, protegendo, conservando e até potencializando a diversidade biológica. Existe nesses países grande diversidade sociocultural responsável por séculos de manejo do mundo natural, que tem garantido a diversidade biológica (Diegues, 2001, p. 9).

Com a reformulação do Código Florestal, Lei nº 4.771 de 1965, e a elaboração do Código de Fauna, Lei nº 5.197 de 1967, as ANPs passam a ser categorizadas em unidades de conservação (UC) de uso indireto, como os parques e as reservas biológicas, onde não se permitia a exploração direta dos recursos naturais, como turismo e pesquisa científica, e de uso direto entre florestas nacionais e parques de caça, os quais foram instituídos sem ao menos conhecer efetivamente as espécies ameaçadas (Drummond, Franco & Oliveira, 2010),

Nesse momento, também era criado o Sistema Nacional de Turismo, por meio do Decreto - Lei nº 55 de 1966, constituído pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTur), Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e Ministério das Relações Exteriores, representando um marco na evolução das políticas públicas de turismo no país, desenvolvido nos moldes militares (Balbino Cavalcante & Furtado, 2011). Assim, partir desta estrutura, em 1977, é elaborado um primeiro documento contendo a Política Nacional de Turismo e a Lei nº 6.513, que dispunha sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e o inventário dessas áreas. De acordo com a Lei cabia a EMBRATUR inventariar estas áreas a fim de promover o turismo, considerando as diretrizes básicas da política nacional, dentre elas: a proteção e valorização do patrimônio ambiental e cultural; incentivo ao turismo interno e alocação de recursos e incentivos necessários (como em infraestrutura) para atender aos objetivos do desenvolvimento turístico no país (Seabra, 2001).

E finalmente, em 1979, via Decreto nº 84.017, o regulamento sobre os Parques Nacionais é aprovado, onde são definidas uma série de normas, dentre elas as referentes ao uso público<sup>72</sup>, o qual deveria ocorrer junto a programas interpretativos (Art. 30), facilitados pela viabilização de estruturas como os centros de visitantes e seus anexos (museus, salas de exposições). As demais estruturas como os locais destinados a acampamento, estacionamento, abrigo, restaurante e hotel, deveriam, preferencialmente, estabelecer-se fora do perímetro da área de parque delimitada (Brasil, 1979). Esta iniciativa foi importante para instituir o papel dos PARNAs enquanto espaços destinados a práticas recreativas, educacionais e científicas, em

---

<sup>72</sup> Embora o termo “uso público” seja amplamente utilizado nos diversos documentos, leis e diretrizes no âmbito nacional, Botelho (2018) não identifica clareza em sua definição. Assim, em termos das UCs, é possível entendê-lo como formas de uso indireto dos recursos naturais que ocorre via visitação, atividades recreativas e turísticas, incluindo os serviços de apoio, bem como atividades relacionadas à pesquisa e educação (Botelho, 2018).

que a regularização fundiária e expulsão de “posseiros”<sup>73</sup> era fundamental para garantir a proteção da paisagem e de seus atributos ecológicos (Diegues, 2001).

Assim, a primeira fase das políticas relativas às ANPs é marcada pela criação de poucos PARNAs (Drummond et al., 2010), geralmente situados nas imediações de grandes e médios centros urbanos (Leuzinger, 2009), que facilitavam o acesso para fins de uso público recreativo às populações urbanas, e desenvolvimento de pesquisa, seguido, somente na década de 1970, de uma expansão territorial e interiorização (Drummond, 1997), evidenciada pelo avanço na criação de áreas protegidas, principalmente, na Amazônia (Drummond et al., 2010), agora com foco na proteção dos biomas, porém sem significativas políticas para a visitação em UCs.

Mais adiante, com a instituição da Política Nacional de Meio ambiente<sup>74</sup>, a promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>75</sup>, que garante o direito fundamental ao meio ambiente e traz outras normas, e sob a influência dos movimentos ambientalistas<sup>76</sup> e ONGs, o governo amplia os esforços para criação de ANPs e as possibilidades de diferentes categorias instituindo as estações ecológicas (EE), as áreas de proteção ambiental (APA), as reservas biológicas e as áreas de relevante interesse ecológico (ARIE) e, nos anos de 1990, as reservas extrativistas (RESEX) e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), sob uma ideologia mais conservacionista (Drummond & Barros-Platiau, 2006).

Segundo Seabra (2001), a flexibilização das categorias é também relacionada ao despertar pelo interesse do uso público e turístico dos espaços protegidos promovido por ONGs, empresas privadas e operadores turísticos, os quais passam a pressionar os órgãos públicos e Poder legislativo para facilitar o uso recreativo dos patrimônios naturais, a implantação de infraestruturas e o estabelecimento de parcerias<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Naquela época considerou-se como posseiros as populações indígenas e tradicionais, sob uma ideia de que não havia compatibilidade entre estas comunidades e a proteção da biota (Diegues, 2001).

<sup>74</sup> Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

<sup>75</sup> De acordo com a Constituição de 1988, em seu art. 225, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. E completa em seu §1, inciso III, que para assegurar este direito cabe ao Poder Público “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (Brasil, 1988).

<sup>76</sup> No III Congresso Mundial de Parques Nacionais, promovido pela União Internacional de Conservação da Natureza (UICN), em 1982, novas orientações são enfatizadas quanto ao manejo integrado dessas áreas com as comunidades originais, o que colaboraria para inserção dos parques no desenvolvimento regional e melhoria da qualidade de vida destas populações (Rocha et al., 2010). Porém, o Brasil manteve a sua posição quanto a restrição de populações nas áreas de parque, garantindo apenas a obrigatoriedade de estudos técnicos e consultas públicas para sua criação e implementação.

<sup>77</sup> Na década de 1980, o ecoturismo passa a ganhar força no mercado interno e externo, tendo como principais destinos o Pantanal Mato-Grossense, a Amazônia (surgimento dos *Logdes*) e alguns PARNAs como Iguaçu (PR);

Ressalta-se que a década de 1990 foi representativa acerca das propostas para o ordenamento do turismo e de um SANPs no âmbito nacional, mas é somente na década seguinte, que as políticas são objetivamente instituídas e implantadas. Neste sentido, mesmo com a ampliação das ANPs, a pluralidade de categorias e o interesse turístico, ainda faltavam instrumentos legais e normativos para o gerenciamento apropriado destes espaços (Drummond et al., 2010), bem como de instrumentos que orientassem o uso público.

No âmbito do turismo, a primeira iniciativa política representativa se dá com a publicação das Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo<sup>78</sup>, em 1994, que visava nortear o desenvolvimento deste segmento<sup>79</sup> considerando principalmente o potencial dos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, florestas nacionais e áreas de Proteção ambiental (APAs). O documento salienta que a atividade ainda era desordenada, “impulsionada quase que exclusivamente pela oportunidade mercadológica, deixando a rigor de gerar os benefícios socioeconômicos e ambientais esperados” (Brasil, 1994). De acordo com o governo, o desordenamento e desarticulação do desenvolvimento do ecoturismo em ANPs se dava principalmente pela: atuação política governamental e institucional deficiente; fraca interação interinstitucional; infraestrutura precária; comportamento inadequado do turista; ação descomprometida dos empresários e frágil participação comunitária (Brasil, 1994, p.23 e 24), além das dificuldades de implantação do SANPs. Dentre elas destacavam-se: deficiência de recursos humanos (número e qualificação) e regularização fundiária.

Embora a política nunca tenha sido oficialmente regulamentada, esta primeira ação desencadeou outros programas e projetos, como: o projeto “Polos de desenvolvimento do Ecoturismo”, o qual identificava zonas com significativos atrativos naturais e culturais de interesse ecoturístico para investimentos do setor público e privado; e o “Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR”, com financiamento do BID para fins de implementação de infraestrutura turística básica em nove Estados que compõem a Amazônia Legal (Nóbrega, 2009; Pires, 2002). Embora o PROECOTUR tenha contribuído para uma maior sensibilização turística entre diversas organizações, ele foi

---

Itatiaia (RJ/MG); Tijuca (RJ); Chapada dos Guimarães (MT); Chapada de Diamantina (BA) e Sete Cidades (PI) (Seabra, 2001).

<sup>78</sup> A elaboração do documento representou uma ação interministerial entre o então Ministério da Indústria do Comércio e do Turismo (MICT) e Ministério do Meio ambiente e da Amazônia legal, publicado via portaria n° 001, com a participação do IBAMA e EMBRATUR.

<sup>79</sup> De acordo com o documento o ecoturismo consiste em “um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas” (Brasil, 1994).

ineficiente em promover maior articulação entre as instâncias de governança local (Nóbrega, 2009), provocando uma série de incertezas e frustrações, principalmente relativas às populações locais (Farias, 2014). Farias (2014), associa também a ineficiência do PROECOTUR com as duas fases anteriores referente ao Plano de Turismo da Amazônia (PTA)<sup>80</sup> que, segundo a autora, ao seguirem critérios de empresariamento urbano, inseriram o turismo como mais uma estratégia política de grandes projetos na região, que dificultaram tanto ações de planejamento participativo quanto de monitoramento de impactos ambientais dos empreendimentos turísticos.

Vale ressaltar, que a década de 1990 representou um momento de liberalização da política econômica brasileira, primeiramente com a redução do Estado na oferta de bens e serviços de natureza social, com o estímulo à privatização, no governo Collor (1990-1992) e, posteriormente, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a intensificação das privatizações sob uma readequação da relação público-privada e restauração de bases fiscais para assegurar os investimentos sociais (Nóbrega, 2009). Segundo Bresser-Pereira (2002), o idealizador da Reforma do Estado Brasileiro de 1995, a preocupação era:

[...] definir o papel do Estado, distinguindo suas atividades exclusivas e dos serviços sociais e científicos, que deveriam ser terceirizados por organizações sem fins lucrativos e da produção de bens e serviços de mercado, que deveriam ser privados. Além disso, estava preocupado com a descentralização administrativa dentro do governo federal, tornando gerentes públicos mais autônomos e mais *accountable*, por meio da criação das agências executivas e reguladoras, e da transformação de serviços sociais e científicos em “organizações sociais”. Finalmente, nosso objetivo no MARE era melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, orientando ações ao cidadão-cliente em vez de ao próprio Estado, como acontece geralmente na administração pública burocrática (Bresser-Pereira, 2002, p. 19).

Assim, segundo o mesmo autor, as ideias “ultra-neoliberais” eram incabíveis para o cenário brasileiro e, portanto, a reforma de 1995 possuía uma abordagem gerencial da gestão pública e uma abordagem social-democrática e social-liberal do papel do Estado.

A reforma é gerencial porque extrai a inspiração da gestão de empresas privadas, e porque adota a promoção de autonomia e *accountability* das agências públicas como estratégia básica para atingir mais eficiência e qualidade. É democrática, porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de *accountability* política, e requer transparência das agências públicas. É social-democrática, porque afirma o papel do Estado de garantir a proteção eficaz dos direitos sociais. É social-liberal, porque acredita no mercado como um excelente, mas imperfeito, agente de alocação de recursos, e vê a

---

<sup>80</sup> O Plano de Turismo na Amazônia foi lançado em 1977, com ações a serem implementadas de 1980 até 1985, visando valorizar e preservar o patrimônio natural e cultural da região Amazônica. Já a segunda fase é articulada em 1992 pela SUDAM, com o apoio de entidades como o Banco da Amazônia (BASA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) (Farias, 2014).

terceirização de serviços e a competição controlada como excelentes ferramentas de *accountability* (Bresser-Pereira, 2002, p. 20).

Dessa reforma, são construídos os principais marcos legais-institucionais<sup>81</sup> referentes a viabilização de terceirizações e concessões de serviços públicos, das parcerias público-privadas e inclusão de um viés ambiental nos instrumentos de controle (Braga, 2013).

Nesta conjuntura, o governo também lança o Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste ( PRODETOR-NE), financiado pela articulação entre Banco do Nordeste e BID, como forma de descentralização administrativa do turismo e investimento no setor, principalmente em infraestruturas, atribuindo um papel estratégico nos Planos de Desenvolvimento Local, o qual pouco avançou quanto a integração dos Polos Turísticos e à articulação com outros setores econômicos do país (Cunha & Cunha, 2005), apresentando resultados muito tímidos diante das metas originais.

Nas áreas urbanas as obras de infraestrutura foram implantadas prioritariamente em lugares com potencial imobiliário elevado, dominados pela classe média alta, bem como por empresários e políticos locais [...]. Nas áreas ecologicamente viáveis, distantes dos centros urbanos e até então protegidas por seus limites naturais, estão sendo construídos grandes complexos turísticos e hoteleiros, seguindo o modelo de Cancún. Estes megaempreendimentos cumprem a função de excluir a população residente e acentuar os problemas ecológicos [...]. (Seabra, 2001, p. 22).

Apesar do empenho do governo nacional em promover o “ecoturismo” em ANPs, as dificuldades se consolidaram principalmente pela: acelerada ocupação das ANPs e/ou entorno por diversos empreendimentos turísticos com o apoio do poder público, conduzindo principalmente a supressão dos ecossistemas e dos valores culturais associados (ex. Projetos Costa Dourada- PE, atual APA Costa dos Corais, Costa do Sauípe - BA); e precariedade do poder público em administrar, fiscalizar e monitorar as áreas, pela ausência de recursos financeiros e humanos (Seabra, 2001).

Em termos de parcerias direta entre poder público com a iniciativa privada para a gestão do turismo em ANPs, também é neste período que o governo estabelece seu primeiro contrato de concessão<sup>82</sup> de serviços de apoio a visitação no Parque Nacional do Iguaçu (PNI) (Rodrigues,

---

<sup>81</sup> Braga (2013) ressalta que além da criação das agências reguladoras (Agência Nacional de Energia Elétrica - Lei n. 9.427/96, da Agência Nacional de Telecomunicações - Lei n. 9.472/97 e da Agência Nacional de Petróleo - Lei n. 9.478/97), o período é marcado pela instituição da Lei das Concessões (Brasil, 1995), da qualificação de entidades como organizações sociais - OS (Brasil, 1998), da qualificação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e, finalmente em, 2004, da Lei de Parcerias Público-Privadas (2004).

<sup>82</sup> A regulamentação de concessão na política nacional surge com a Lei nº 9.941, de 9 de setembro de 1997, que apresentava, dentre outros, o objetivo de “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”. Outras leis que embasam a concessão dos serviços em UC's são: Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também chamada de Lei de Licitações e,

2009), em 1998, apoiado sob as diretrizes incluídas no documento: Marco Conceitual e Diretrizes para Terceirizações Administrativas em Unidades de Conservação (Rocktaeschel, 2010). Segundo Pasquali (Pasquali, 2006):

[...] o documento salienta que no caso das unidades de conservação, a tendência de privatização se traduz, cada vez mais, na pressão pelo uso das áreas específicas de acesso ao visitante, no sentido de dotar essas áreas de condições e infraestrutura adequadas, capazes de atender com segurança e qualidade aos anseios da população.

Nesta época, 19 PARNAs aproximadamente 37%, eram abertos à visitação, sendo o de Iguaçu o que mais recebia visitantes, ultrapassando 700.000 visitas ao ano, seguido pelos parques da Tijuca, Brasília e Itatiaia (Rodrigues, 2009).

Assim, é a partir de 2000 que o governo federal adota uma série de ações que contribuirão tanto para fortalecer a conservação das ANPs no âmbito nacional e a gestão participativa, quanto para o aproveitamento turístico desses espaços. Dentre elas destacam-se: 1- as ações institucionais referente a elaboração de políticas, regulamentações e normas para o gerenciamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); 2- aprimoramento da base de dados e facilitação da comunicação e acesso à informação relativas ao SNUC e uso público; 3- desenvolvimento de diretrizes para o uso público em UCs e 4- desenvolvimento de programas e projetos de fomento do turismo em ANPs.

No âmbito das regulamentações, a primeira medida de grande relevância refere-se a publicação da Lei n.º 9.985/2000 a qual institui o SNUC<sup>83</sup> (Brasil, 2000). Nela é definido um conjunto de normas e procedimentos oficiais, no tocante às esferas governamentais - federal, estadual e municipal - e à iniciativa privada, para a criação, implantação e gestão de UCs e a participação da sociedade com vistas a potencializar a relação entre o Estado, os cidadãos e o meio ambiente. Neste sentido, as categorias de manejo são formalizadas (Tabela 30) e sistematizadas em dois grupos: as Unidades de Proteção Integral, o caso dos PARNAs, admitindo apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, como atividades educacionais, recreativas e turísticas; e as Unidades de Uso Sustentável, nas quais é permitido o uso direto dos recursos naturais em consonância à garantia dos processos ecológicos e da manutenção da biodiversidade (Brasil, 2000).

---

subsidiariamente, a Lei nº 9.987, de 13 de fevereiro de 1995, também conhecida como Lei das Concessões (Rodrigues, 2009).

<sup>83</sup> O SNUC é gerido pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema; o Ministério do Meio Ambiente - MMA, com a finalidade de coordenação, e o Instituto Chico Mendes (ICMBio) e o Ibama, e os órgãos estaduais e municipais, responsáveis por implementar o SNUC, subsidiar as posturas de criação e administrar nas respectivas esferas de atuação (Brasil, 2000).

Dentre outros objetivos, o SNUC (Brasil, 2000, art. 4º-XII) institui o papel das UC em “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”, devendo buscar o apoio e a cooperação com organizações não-governamentais, privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de tais atividades, bem como para o monitoramento, a manutenção e demais funções de gestão das unidades de conservação (Brasil, 2000). Entretanto, não define de fato ao que se refere o turismo ecológico.

Importante frisar também que a partir dessa política é criado o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), o qual representa uma importante ferramenta de sistematização e divulgação pública das informações referentes ao sistema.

**Tabela 30:** Categorias de Unidades de Conservação do Brasil.

<i>Grupo</i>	<i>Categorias</i>	<i>Objetivo Principal</i>	<i>Atividades Previstas</i>
<b>Proteção Integral</b>	Estação Ecológica - EE (Área Pública)	Proteção da natureza e pesquisas científicas	Pesquisas científicas Fins educacionais sob autorização
	Reserva Biológica - REBIO (Área Pública)	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites.	Atividades Educacionais Pesquisas científicas sob autorização
	Parques Nacionais - PARNA (Área Pública) Inclui outras jurisdições estaduais ou municipais.	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, pesquisa científica, desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico	Pesquisas científicas Recreação e turismo Atividades Educacionais e Interpretativas
	Monumento Natural - MN (Público ou Privado)	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	Visitação Pública
	Refúgio de Vida Silvestre - RVS (Público ou Privado)	Proteção de ambientes naturais para garantir condições de existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.	Visitação Pública Pesquisa Científica
<b>Uso sustentável</b>	Área de Proteção Ambiental - APA (Público e/ou Privado)	Proteção da diversidade biológica, disciplina do processo de ocupação e garantia da sustentabilidade do uso dos recursos naturais.	Visitação Pública Pesquisa Científica Uso sustentável dos recursos naturais
	Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE (Público ou Privado)	Manutenção dos ecossistemas naturais de importância regional ou local e regulação do uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.	Uso sustentável dos recursos
	Floresta Nacional - FLONA (Pública) Inclui outras jurisdições estaduais ou municipais	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.	Uso sustentável Pesquisa científica Visitação Pública

Reserva Extrativista - RESEX (Pública concedida Às populações tradicionais)	Proteção dos meios de vida e a cultura das populações extrativistas tradicionais e garantia do uso sustentável dos recursos naturais da unidade.	Uso sustentável Pesquisa científica Visitação Pública Extração de madeira sob bases sustentáveis em situações especiais Proibida mineração e caça amadorística ou profissional
Reserva de Fauna - RF (Pública)	Destinada a estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.	Comercialização de produtos e subprodutos resultantes das pesquisas Visitação Pública
Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS (Pública)	Preservação da natureza e garantia de condições e meios para a reprodução e melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais pelas populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente tradicionais.	Uso sustentável Exploração de recursos sob manejo de regime sustentável Pesquisa científica Visitação Pública
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) (Privada)	Conservação da diversidade biológica.	Pesquisa científica Visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais

Fonte: Brasil (2000).

Ao mesmo tempo que a política nacional tenha amplificado as categorias, permitindo o uso sustentável dos recursos naturais e extrativismo em algumas delas (ex: Área de Proteção Ambiental, Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável), as bases legais constitutivas dos parques e sua representatividade na promoção do turismo em ANPs são mantidas. Isto é, permanece o direito à desapropriação de áreas particulares e proibição de uso direto dos recursos naturais, bem como o objetivo de desenvolvimento de atividades científicas, educativas, recreativas e/ou turísticas.

O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

(Brasil, 2000, art. 11)

Segundo, Rocha, Drummond e Ganem (2010) a manutenção desta legislação, as mudanças dos critérios de localização dos territórios, agora instituídos em áreas remotas, a dimensão geográfica do país e sua diversidade social e, principalmente, a falta de ordenamento

territorial colaboraram em limitar a capacidade de controle e gestão dos parques pelo Estado, gerando maiores pressões de uso inapropriado destas áreas.

Criar um PN implica, por definição, restringir seriamente o rol de atividades produtivas possíveis de serem desenvolvidas em uma área. [...] A possível exceção é o ecoturismo ou o turismo de natureza, quando praticado em regime de concessão e em conformidade com o plano de manejo da unidade. Portanto, a falta de regularização fundiária fragiliza também os produtores, proprietários e residentes locais. [...] a não-resolução do problema fundiário muitas vezes termina por trazer sérios problemas para a conservação da área, pois proprietários não indenizados tendem a descontar o valor dos recursos naturais que motivaram a criação do PN e passam a explorá-los de forma desregrada (Rocha et al., 2010, p. 223-224).

Com a intenção de aprimorar a gestão participativa das UC, em 2002, é editado o Decreto 4.340 (Brasil, 2002), o qual estabelece a necessidade de consulta pública para a criação de uma UC, com a devida indicação da população beneficiária e das atividades econômicas previstas, e da elaboração de planos de manejo que incluíssem medidas de promoção da integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. Ademais, define que os Conselhos Consultivos ou Deliberativos deverão ser constituídos por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil de forma paritária, abrindo a possibilidade de gestão compartilhada das UCs com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Passa-se a configurar, então, novas instâncias de governança para as áreas protegidas no Brasil, porém para as unidades de proteção integral, como no caso dos parques, o instrumento normativo ainda garante ao Estado um maior controle na tomada de decisões, na medida que os conselhos são apenas consultivos.

Além disso, o mesmo Decreto (Brasil, 2002), institui a possibilidade de “autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade”<sup>84</sup>, coerentes as provisões contidas nos planos de manejo. Assim, nos artigos 28 e 29, prevê que o órgão executor viabilize as autorizações via participação de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor” devendo, portanto, estar fundamentado em estudos de viabilidade econômica. No entanto, o arcabouço normativo é genérico, não especificando as particularidades referentes à disciplina e ao instrumento jurídico que balizam a pretensão (Braga, 2013).

---

<sup>84</sup> Pelo Decreto, art. 25, os produtos, subprodutos e serviços compreendem: I - aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo; e II - a exploração de recursos florestais e outros recursos naturais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, nos limites estabelecidos em lei.

Mais adiante, em 2006, é publicado o Decreto nº 5.758 (Brasil, 2006), que apresentava o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, com a definição de princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, em consonância aos compromissos assumidos pelo Brasil ao aderir à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Dentre os princípios ressaltam-se: o reconhecimento das ANPs como instrumentos eficazes para a conservação da diversidade biológica e sociocultural; a repartição justa e equitativa dos custos e benefícios advindos da conservação da natureza, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida; erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais; sustentabilidade técnica e financeira, assegurando continuidade administrativa e gerencial na gestão das áreas protegidas; e aplicação do princípio da precaução.

E a fim de aprimorar a capacidade institucional o governo cria, em 2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade pela Lei nº 11.516, como autarquia vinculada ao MMA, responsabilizado por executar ações da política nacional das UC (Brasil, 2007). Neste sentido, confere ao órgão as funções de implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento, fomento à pesquisa, articulação com demais órgãos envolvidos, e finalmente a promoção de programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo. Sob essa nova estrutura organizacional, repartiram-se os recursos humanos e as atribuições anteriormente delegadas ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)<sup>85</sup>, fazendo com que o ICMBio absorvesse a cultura institucional, a estrutura e, também, suas deficiências (Braga, 2013)

Este avanço institucional, não somente contribuiu para reconhecer e fortalecer o papel socioeconômico das UC como também para fomentar o uso público turístico das UC. Cabe ressaltar que neste momento, ocorria o fortalecimento das políticas públicas turísticas, no Brasil, em detrimento da criação do Ministério do Turismo (MTur), em 2003, o qual instituiu a política de regionalização do turismo, em 2004, que dentre outras medidas previa a articulação interinstitucional e intersetorial para a promoção do desenvolvimento sustentável do turismo. Segundo Nóbrega e Figueiredo (2015), o programa de regionalização facilitou a descentralização do processo decisório, consolidando-se em um fator essencial para a revalorização dos lugares e regiões turísticas, sob uma perspectiva mais local, e a facilitação da representatividade de diferentes atores sociais, através das instâncias de governança. No entanto, neste momento, pouco se avançou quanto a articulação interinstitucional entre MMA

---

<sup>85</sup> Ao IBAMA restaram as competências de fiscalização e licenciamento ambiental e regulamentação da exploração da fauna e flora (Braga, 2013).

e MTur, cabendo ao primeiro conduzir estudos e políticas para o desenvolvimento do turismo em ANPs.

Em 2005, o MMA realiza um primeiro Diagnóstico da visitação em parques nacionais e estaduais<sup>86</sup> (Brasil, 2003), com o intuito de embasar a formulação de diretrizes para a visitação das UC. Dentre os principais resultados identificou-se que cerca de 44% dos PARNAS eram oficialmente<sup>87</sup> abertos à visitação e cobravam uma pequena taxa<sup>88</sup>, ao mesmo tempo que havia fragilidades em termos de controle. Existiam PARNAs que mesmo sem estrutura recebiam visitantes e até em número significativo (ex. Chapada de Diamantina- BA), gerando maiores pressões sobre os ecossistemas. O uso público em parques estaduais encontrava-se ligeiramente mais organizado, porém havia uma fragilidade acerca de monitoramento. De uma maneira geral os principais problemas associados à visitação, como produção excessiva de lixo, traçado inadequado de trilhas e sobrecarga sobre os atrativos, teriam relação com a carência de instrumentos de planejamento e ordenamento da visitação; infraestrutura mínima para atendimento ao público e recursos humanos, em termos de números de gestores e qualificação.

Assim, com base no diagnóstico, em 2006, o MMA publica as Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação (Brasil, 2006a). O documento salienta a importância da visitação como instrumento para aproximar a sociedade da natureza, elevar seu grau de sensibilização sobre o patrimônio ambiental, através do uso sustentável dos recursos naturais e culturais, assim como para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais, a partir da democratização do uso público. Ressalta ainda a importância do planejamento como forma de salvaguardar a integridade dos sistemas ecológicos e a qualidade dos serviços turísticos, propondo uma série de ações para facilitar o uso público das UC sob a perspectiva da sustentabilidade. Dentre elas destacam-se:

- a) a integração das políticas ambientais e turísticas;
- b) atualização dos instrumentos de planejamento e gestão das UC;
- c) zoneamento das áreas, capacitação dos gestores e comunidades;
- d) levantamento de dados sobre a visitação; adequação da infraestrutura;
- e) desenvolvimento de roteiros e produtos turísticos,

---

<sup>86</sup> O documento se baseia em dados do “Relatório sobre a visitação nos parques nacionais”, organizado pela equipe técnica do Setor de Uso Público do MMA.

<sup>87</sup> Os parques que oficialmente estavam abertos para visitação eram aqueles que apresentavam estruturas como centro de visitantes

<sup>88</sup> No ano de 2000, a cobrança de ingresso nos parques nacionais é formalizada por meio da Portaria nº62 do Ministério do Meio Ambiente, a qual define os preços dos serviços administrativos, técnicos e outros prestados pelo IBAMA (Rodrigues, 2009).

- f) ordenamento das atividades recreativas e da condução de visitantes; promoção de parcerias com os demais agentes (ONGs, comunidades, associações, empresas privadas);
- g) desenvolvimento de instrumentos para interpretação ambiental;
- h) promoção da acessibilidade, segurança e
- i) viabilização de diferentes modalidades para a prestação de serviços públicos, como autorização, permissão e concessão.

Com base nas diretrizes e, somente então, através de uma ação interministerial formado pelo MMA, MTur, EMBRATUR e o recém criado ICMBio, é lançado o programa “Turismo nos Parques” que visava a estruturação e qualificação dos serviços de apoio à visitação, incitando a busca por parcerias com a iniciativa privada (Brasil, 2008). A proposta indicava que este processo beneficiaria também as populações do entorno, por meio da capacitação de mão-de-obra para atender à demanda turística, incentivos à produção de artesanato e atribuição de maior visibilidade ao seu patrimônio imaterial para empresários do setor turístico (Rodrigues, 2009). Assim são definidas áreas prioritárias para investimento de recursos financeiros e consolidação de parcerias público-privadas, por meio de concessões <sup>89</sup>.

Por mais que as bases legais previssem três diferentes modalidades para a delegação de serviços públicos (autorização, permissão e concessão)<sup>90</sup>, houve um maior empenho na promulgação de parcerias privadas via concessão, uma vez que havia por parte dos próprios gestores um conhecimento limitado sobre as bases jurídicas, dificultando a aplicação dos demais modelos (Rodrigues, 2009). Ademais, este modelo parecia acertado diante do incremento da visitação e o déficit da agência governamental quanto a recursos humanos e financeiros para manter condições de infraestruturas adequadas, ordenar o uso público e aprimorar a qualidade de prestação de serviços turísticos e recreativos (Rocktaeschel, 2006).

---

<sup>89</sup> A priori foram selecionados seis PARNAs (Aparados da Serra - RS/SC, Chapada dos Veadeiros - GO, Serra dos Órgãos - RJ, Serra da Capivara - PI, Jaú - AM e Lençóis Maranhenses – MA) para a priorização de investimentos com recursos advindos do MTur, do MMA e de compensações ambientais e outros quatro (Iguaçu - PR, Marinho de Fernando de Noronha - PE, Marinho dos Abrolhos - BA e Tijuca - RJ) com recursos advindos de processos de concessões (Brasil, 2008).

<sup>90</sup> A autorização representa um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, pelo qual o poder público faculta ao particular o uso de um bem público ou a exploração de um serviço não dependente de licitação, que sem o consentimento seriam legalmente proibidos (Di Pietro, 2019). No caso do uso público elas geralmente estão associadas aos serviços de guiamento, alimentação e transportes. Ao lado das autorizações encontram-se as permissões e concessões em que a primeira trata de um contrato de adesão, precário e revogável unilateralmente pelo poder concedente (Braga, 2013). Embora envolva licitação o ICMBio o realiza por meio de processo seletivo simplificado entendendo que facilita a continuidade de um serviço que já era prestado. Até o momento, foi firmado apenas um termo de permissão para serviços de alimentação no PNT, com mais três processos em andamento (Rocha, 2020, informação verbal).

Segundo Santos (2011), essas ações deveriam funcionar como um “PAC<sup>91</sup> turístico ambiental para os PARNAS”, onde:

O Governo forneceria a infraestrutura externa básica (estradas de acesso, saneamento, placas de sinalização, cursos de capacitação relacionados ao meio ambiente, etc.) e a iniciativa privada arcaria com a manutenção das obras realizadas, priorizando a população de entorno nas atividades desenvolvidas e fomentando a Educação Ambiental por meio de atividades lúdicas (Santos, 2011, p. 28).

Como resultado no ano de 2010 são formalizados mais 2 contratos de concessões no Parque Nacional do Iguaçu (PNI) e estabelecidos contratos nos parques de Fernando de Noronha (PARNAMar- Noronha) e da Serra dos Órgãos (PARNASO).

Vale ressaltar, que esta ação não representava exatamente uma ação isolada do governo. Ele se insere num momento político de fomento ao crescimento econômico, principalmente, por meio de investimentos em infraestrutura. Assim, tal medida é promovida com base num levantamento de possibilidades de beneficiamento socioeconômico através do uso comercial das UC, que se concretiza no documento Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional, com apoio da UNEP (Medeiros, Young, Pavese & Araújo, 2011). Este estudo apontava para um conjunto de serviços ecossistêmicos relacionados às UC e argumentava que “quando monetizados, poderiam superar os recursos financeiros advindos das administrações públicas” (Medeiros et al., 2011, p.7), já que se identificava carências de orçamento público para a conservação das UC, bem como déficit de servidores. Assim, traz estimativas do valor econômico da produção de madeira nas florestas nacionais e estaduais na Amazônia, por meio de concessões florestais, da extração de borracha nas RESEXs, do uso turístico dos parques nacionais, estaduais e demais ANPs, do mercado de carbono e dos diferentes usos (energético, consumo, agricultura) dos recursos aquíferos.

Acerca do uso público o estudo apontava uma contribuição econômica anual de cerca de 460 milhões de reais, correspondente à visitação de 18 parques nacionais, com uma projeção de um cenário futuro referente a visitação dos parques durante a Copa do Mundo e Olimpíadas, de cerca de 1,6 bilhões de reais<sup>92</sup>. Extrapolando o universo dos parques nacionais e estaduais a pesquisa conclui que até 2016 haveria uma tendência de aumento entre 15 a 25% no número de visitantes, o qual “resultaria em um fluxo de aproximadamente de 20 milhões de turistas nas

---

<sup>91</sup> O PAC consistiu num Programa de Aceleração do Crescimento, instituído em 2007, no governo do Lula, que englobava um conjunto de políticas econômicas para o desenvolvimento econômico do país sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestruturas.

<sup>92</sup> O estudo projetava o valor econômico considerando um cenário onde 13,7 milhões de pessoas visitariam os parques nacionais durante os eventos (Medeiros et al., 2011).

698 unidades federais e estaduais, com um impacto na economia estimado em R\$ 2,2 bilhões, em 2016” (Medeiros et al., 2011).

Assim, com a aproximação da realização da Copa do Mundo da FIFA, o MTur instituiu o PNT em ação, transformando o Programa Turismo nos Parques em “Parques para Copa”, na intenção de criar um ambiente de negócios favorável à estruturação dos parques para também atender o calendário de eventos internacionais. Neste momento, o Ministério do Turismo reconheceu como prioritário o estabelecimento de uma agenda de concessões<sup>93</sup> para as UCs definindo, em 2011, uma série de ações para a sua viabilidade, dentre elas: (i) destinação de recursos financeiros para elaboração de estudos de viabilidade econômico-financeira; (ii) realização de inventário e hierarquização de atrativos turísticos; (iii) promoção de Road shows com empresários para proposição dos investimentos sob a ótica do mercado, preparação de melhores editais e contratos (priorização dos critérios mais relevantes para evitar licitações desertas); (iv) capacitações dos gestores públicos e empresas para estruturação e operação das unidades de negócios a serem estruturadas e terceirizadas (Brasil, 2011). Em 2012 se concretiza a concessão do PARNA da Tijuca (PNT), localizado na cidade do Rio de Janeiro, uma das sedes da Copa de 2014 e sede oficial das Olimpíadas de 2016.

O fato é que o programa Parques da Copa não foi executado na íntegra (Botelho, 2018), não havendo grandes investimentos públicos nos PARNAS e no ano de 2016 os mesmos registraram a visita de cerca 7 milhões de pessoas, o que representava um fluxo 50% menor do que o estimado.

A partir de 2014, as concessões são fomentadas sob a estruturação do projeto “Parcerias Ambientais Público-Privadas” (PAPP), conduzido pelo ICMBio e o MMA, com o apoio financeiro do Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN), do BID, do Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal (CAIXA), sob a responsabilidade executiva do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)<sup>94</sup> (IBAM, 2019). O projeto visava “estabelecer arranjos institucionais e modelos de parcerias capazes de ampliar processos de visitação e o aproveitamento sustentável dos potenciais econômicos das UCs” (ICMBio, 2018a,

---

<sup>93</sup> O Mtur descreve a concessão como “terceirização de produtos e serviços turísticos em parques nacionais, estaduais e municipais, por meio da operação de serviços na parte interna no Parque pela iniciativa privada” (Brasil, 2011). Neste contexto o MTur previa ações de investimentos no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO); Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ); Parque Nacional Aparados da Serra (RS) e Praia Grande (SC), Parque Nacional de Anavilhanas e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE).

<sup>94</sup> O Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM é uma associação civil sem fins lucrativos, criada em 1º de outubro de 1952, com sede no Rio de Janeiro. Sua fundação recebeu o apoio das associações municipais e dos movimentos relacionados ao municipalismo brasileiro. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/info/institucional/1>

p. 5). A partir deste projeto o IBAM, passa a realizar diversas atividades que resultam em estudos conceituais, de caso e iniciativas de capacitação e troca de experiências, fortalecendo as oportunidades para concessão ou demais autorizações no âmbito da terceirização de apoio a visitação em UC (IBAM, 2019).

Em 2018, o IBAM conclui estudos para identificação de UC aptas à concessão de serviços turísticos, apontando o potencial para os Parques de Caparaó (MG); Aparados da Serra e Serra Geral (RS); Itatiaia (RJ); Anavilhanas e Jaú (AM) e São Joaquim (SC), além das FLONAS de Canela e São Francisco de Paula (RS), da APA Costa dos Corais (AL) e da Reserva Extrativista do Rio Unini, na Amazônia, ampliando o rol de categorias de UC possivelmente sujeitas às concessões. No escopo das prioridades do ICMBio para implantação da visitação 2018-2020, a agência previa, portanto, as concessões dos Parques Chapada dos Veadeiros (GO), Pau Brasil (BA), Jericoacoara (CE), Lençóis Maranhenses (MA), Bodoquena (MS), Caparaó e Itatiaia (ICMBio, 2018a). Como resultado, em 2018, é firmado mais dois contratos de concessão nos parques da Chapada dos Veadeiros (GO) e Pau Brasil (BA) e, no ano seguinte 2019, no parque de Itatiaia<sup>95</sup>.

Como ressalta o ICMBio (Brasil, 2019b) o esforço institucional na implementação das concessões foi impulsionado com a publicação da Lei nº 13.668/2018 (Brasil, 2018), que finalmente estabelece, no seu art. 14-C, a possibilidade de serem concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação. Além disso, no nível infralegal, a política de concessões avança em termos regulatórios a partir da Instrução Normativa (IN) nº 9, de 13 de julho de 2018, a qual disciplina o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão.

Mais recentemente, em 2019, via Decreto nº 10.147, os Parques de Iguaçu, Lençóis Maranhenses (MA) e Jericoacoara (CE) são qualificados no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI, incluídas no Programa Nacional de Desestatização – PND, permitindo a participação do BNDES para o desenvolvimento de estudos de viabilização das concessões, bem como para apoiar as atividades de supervisão dos serviços técnicos e revisão dos serviços contratados (Brasil, 2019a). Isto é, o *locus* de atuação da concessão de apoio à visitação é ampliado para participações mais ativas da iniciativa privada quanto à conservação, proteção e gestão do parque. Tal medida é justificada pela<sup>96</sup>:

---

<sup>95</sup> Dados da pesquisa.

<sup>96</sup> Justificativas apresentadas pelo ministro do Meio Ambiente via Resolução nº 79 de agosto de 2019 publicada no Diário Oficial da União, em 03/09/2019. Edição: 170, Seção: 1, Página: 1. Recuperado de: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-79-de-21-de-agosto-de-2019-214052614>

- Necessidade de permitir que a administração pública federal concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

- Necessidade de ampliar as oportunidades de investimento e emprego no País e de estimular o desenvolvimento econômico nacional, em especial por meio de ações centradas na ampliação e na melhoria da infraestrutura e dos serviços voltados ao cidadão;

- Necessidade de expandir a qualidade do serviço público de apoio à visitação, bem como serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação dos Parques Nacionais e de conferir aos projetos de relevo o tratamento prioritário previsto na legislação;

Cabe ressaltar que em 2016, o Brasil vivencia uma intensa instabilidade política e econômica, que resulta no *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores que vinha a frente do governo desde 2003. Fundamentado em bases democráticas, suas ações também eram favoráveis a economia de mercado. Assim, segundo Santos e Tanscheit (2019) desde 1994, por mais que haja visto um discurso político de uma social democracia, até 2018 a agenda política brasileira consistiu basicamente na defesa da economia de mercado que se desdobram em reformas liberalizantes, tais como a desregulamentação financeira e a privatização de empresas públicas, que por sua vez alinham-se a posições mais de direita do sistema político.

Entretanto, em 2019, a extrema direita assume o comando, a partir da entrada de Jair Bolsonaro na Presidência da República, com um habitual enfoque na lei e na ordem, na liberalização econômica, sob perspectivas neoliberais, e de políticas não inclusivas (Barbosa-Filho, 2020).

O neoliberalismo é marcado por uma campanha que recebeu forte apoio do mercado financeiro e de empresários, atraídos pelas promessas econômicas de Paulo Guedes, como a realização da reforma da Previdência e o “enxugamento do Estado”, a redução da dívida pública e das despesas com pagamentos de juros através da realização de privatizações, concessões e vendas de propriedades da União. O programa defende ainda a abertura comercial e a constituição de novos acordos bilaterais, destacadamente com os Estados Unidos da América (“Programa de Bolsonaro 2018”) (Santos & Tanscheit, 2019, p. 180).

Dessa forma não seria surpreendente os novos esforços para a promoção de concessões turísticas em UC, bem como da publicação do Decreto nº 10.147 supracitado. Sendo assim, analisando o último relatório do MTur, referente a gestão 2019, é possível identificar algumas ações consonantes a esta nova política, dentre elas destacam-se (MTur, 2020):

- Reestruturação da legislação com vistas a melhoria do ambiente de negócios, voltado ao mercado exterior, como por exemplo: a publicação do Decreto nº 9.731, de 16 de março de 2019, que dispensa vistos para entrada de turistas da Austrália, Canadá, Estados Unidos e Japão, da Lei nº 13.842, de 2019, com a abertura do mercado brasileiro para participação de 100% de capital estrangeiro em empresas aéreas nacionais; garantia de benefícios das alíquotas do Imposto de Renda cobradas sobre operações de leasing de aeronaves e nas operações de remessas ao exterior; a publicação da Lei nº 14.002/2020, que transforma o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) em Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo, Serviço Social Autônomo, com fonte de recursos própria, com possibilidade de parcerias e ações integradas com outros órgãos governamentais e a iniciativa privada, na intenção de reposicionar o Brasil no mercado turístico internacional; e por fim a isenção permanente de imposto de importação de equipamentos para parques temáticos e aquáticos no Brasil.

- Articulações interinstitucionais para viabilizar um ambiente de negócios relacionados ao uso de bens da União e de oferta de serviços públicos pelo setor privado: intensificação do diálogo com o MMA, o ICMBio e a Embratur, para consolidar ações conjuntas de desenvolvimento do turismo nas Unidades de Conservação Federais para promover e apoiar a comercialização do turismo, especificamente, em parques nacionais via concessões e articulação com os Ministérios da Economia (ME), da Infraestrutura (MI), do Desenvolvimento Regional (MDR) e MMA e suas agências (IBAMA e ICMBio), com vistas a viabilizar projetos para o aproveitamento de Áreas Especiais de Interesse Turístico de domínio da União, por meio da gestão compartilhada.

Apesar dos parques assumirem um papel de “a galinha dos ovos de ouro”, vale destacar outras iniciativas que também tem contribuído para o incremento da visitação em outras categorias de UC, como o turismo de base comunitária (TBC), especialmente, nas Reservas Extrativistas como Marinha do Soure, Prainha do Canto Verde, Unini e Chico Mendes e Florestas Nacionais como Tapajós e Purus (ICMBio, 2018b). O turismo de base comunitária é definido como “um modelo de gestão da visitação protagonizado pela comunidade, gerando benefícios coletivos, promovendo a vivência intercultural, a qualidade de vida, a valorização da história e da cultura dessas populações, bem como a utilização sustentável para fins recreativos e educativos, dos recursos da Unidade de Conservação” (ICMBio, 2018b, p. 10).

Para Maldonado (2009), ele é uma forma “empresarial sustentada na propriedade e na autogestão sustentável dos recursos patrimoniais comunitários, de acordo com as práticas de cooperação e equidade no trabalho e na distribuição dos benefícios gerados pela prestação dos

serviços turísticos”. Sua origem decorre de movimentos sociais de resistência ao modelo hegemônico proposto pelas políticas nacionais de fomento do turismo, e se relaciona à história de luta pela posse da terra, pela preservação do meio ambiente ou mesmo pelo direito ao modo de vida tradicional (Coriolano, 2007). Embora esteja baseado nos princípios da sustentabilidade, assim como do ecoturismo, o seu foco é o bem-estar e a geração de benefícios para a comunidade receptora (Bursztyn; Bartholo & Delamaro, 2009). Representa, portanto, uma ação política de baixo para cima.

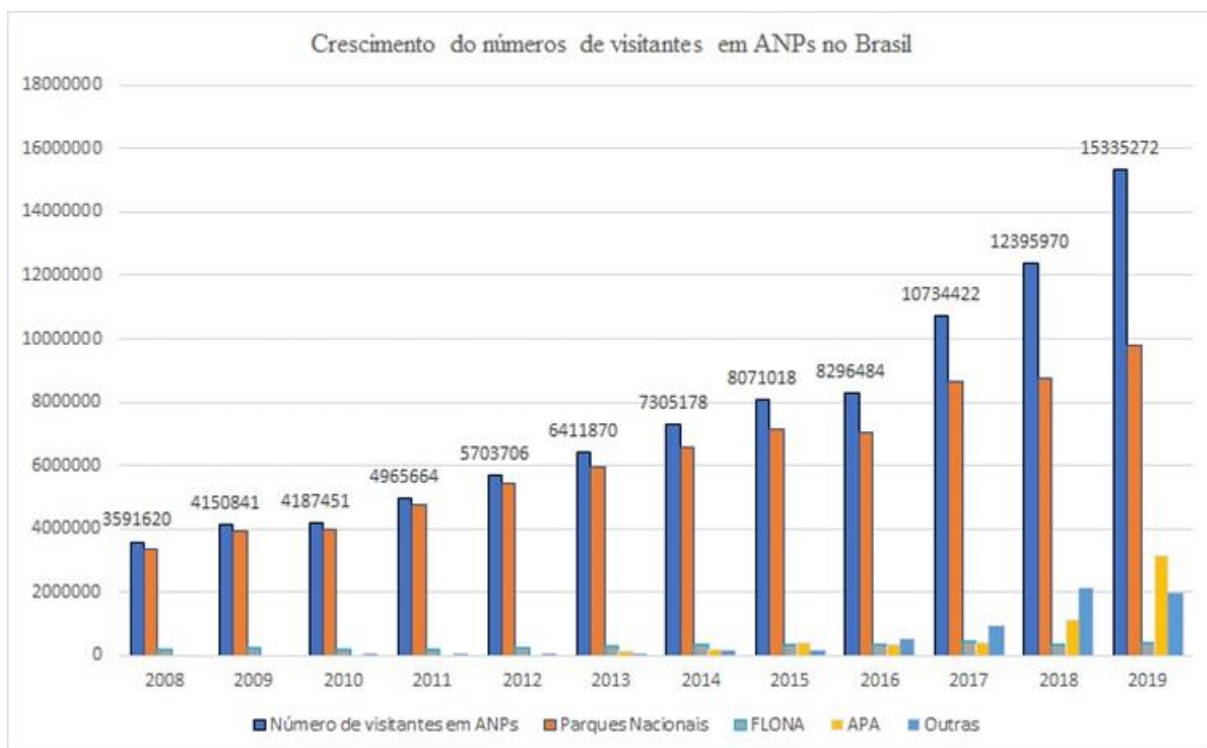
É razoável compreender estas experiências sociais mais democráticas em áreas onde o direito à terra e aos modos de produção tradicionais são, em parte, assegurados e os conselhos instituídos são deliberativos, como no caso da categoria de UC de uso sustentável, principalmente reservas extrativistas. Porém, no contexto dos parques nacionais, como áreas de proteção integral e onde o conselho é de caráter consultivo, o desafio da governança é maior.

Dessa maneira, enquanto as concessões se firmam como um arranjo institucional para a gestão do turismo em parques nacionais, o TBC surge como outra forma de parceria que também fomenta o desenvolvimento turístico em UCs, porém recebe menos destaque dentro dos programas governamentais. Botelho e Rodrigues (2016) salientam que, mesmo havendo um potencial significativo de inserção das iniciativas comunitárias na gestão do turismo em parques nacionais, a utilização de diferentes arranjos para a formalização dos serviços turísticos ainda é muito incipiente no Brasil.

Como reflexo deste esforço governamental para a promoção do uso público de UC e seu monitoramento, o Brasil registra um incremento significativo da visitação, mas, principalmente nos parques nacionais (Figura 23). Em 2019, o número de visitantes em UCs chega a 15.335.272, sendo uma parcela maioritária representada pelas visitas em PARNAS, seguidas das APAS e RESEXs. Embora nos últimos três anos seja registrado um relevante crescimento na taxa de visitação<sup>97</sup>, o ICMBio ressalta que este resultado também deriva do esforço de monitoramento da visitação em UC (ICMBio, 2020b).

---

<sup>97</sup> De 2017 a 2018 o ICMBio registra um aumento efetivo na taxa de visitação em 6,1% e de 2018 a 2019, de 6,4% (ICMBio, 2020b).



**Figura 23:** Evolução da visitação em UCs do Brasil.

Fonte: ICMBio (2017<sup>98</sup>; 2020b).

Além disso, verifica-se uma acentuada concentração da visitação em poucas UC. Dos 15 milhões de visitantes cerca de 50 % correspondem à visitação em apenas quatro UC, das quais três referem-se aos PARNAS da Tijuca, Iguaçu e Jericoacoara (Figura 24).

<sup>98</sup>Dados disponíveis em:

[https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/noticias/2017/dados\\_de\\_visitacao\\_2012\\_2016.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/noticias/2017/dados_de_visitacao_2012_2016.pdf)

**Tabela 1** Dez unidades de conservação e dez parques nacionais mais visitados em 2019

Classificação		
<b>A – Classificação geral</b>		
1	Parque Nacional da Tijuca	2.953.932
2	Parque Nacional do Iguaçu	2.020.358
3	Área de Proteção Ambiental de Petrópolis	2.000.000
4	Parque Nacional de Jericoacoara	1.322.883
5	Reserva Extrativista Marinha Arraial do Cabo	966.357
6	Monumento Natural do Rio São Francisco	713.400
7	Parque Nacional da Serra da Bocaina	697.964
8	Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha	643.916
9	Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha	613.259
10	Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais	314.705
	Total	12.246.773
<b>B – Parques nacionais</b>		
1	Parque Nacional da Tijuca	2.953.932
2	Parque Nacional do Iguaçu	2.020.358
3	Parque Nacional de Jericoacoara	1.322.883
4	Parque Nacional da Serra da Bocaina	697.964
5	Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha	613.259
6	Parque Nacional de Brasília	251.521
7	Parque Nacional de Aparados da Serra e Serra Geral*	224.507
8	Parque Nacional da Serra dos Órgãos	196.230
9	Parque Nacional da Chapada dos Guimarães	183.592
10	Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses	151.786
	Total	8.616.032

**Figura 24:** Classificação das unidades de conservação de acordo com número de visitantes. Fonte: ICMBio (2020).

No entanto, ao mesmo tempo que é notável o esforço institucional para o aproveitamento do potencial turístico associado ao uso público em áreas naturais protegidas, bem como para o aprimoramento das bases regulatórias e políticas para a sua gestão e da conservação das UC, identificam-se uma série de fatores que acabam por comprometer o uso “sustentável” e a conservação das UC no âmbito nacional. Dentre eles destacam-se: às características ambíguas das políticas públicas e das formas de atuação dos governos, falta de suporte público, principalmente, investimentos em recursos humanos e financeiros, e da carência, desenvolvimento tardio e aplicação inefetiva de políticas, leis e regulamentos, que vão influenciar a estruturação do política de concessões, seus resultados e limitações, como é apresentado no item posterior (6.3).

O caráter ambíguo das políticas ambientais brasileiras não é recente. Segundo Drummond (1997), ele tem início na instituição do Código Florestal de 1934, o qual apresentava

uma visão predominantemente produtivista, que também promulgou no estabelecimento dos primeiros parques nacionais. Ao mesmo tempo que as primeiras ANPs são instituídas por políticas preservacionistas, que previam a proteção de florestas nativas como forma de resguardar bacias hidrográficas, solos, dunas, paisagens naturais e de determinadas espécies, esta proteção estava diretamente relacionada à garantia de serviços ecossistêmicos, além de atribuir aos proprietários uma liberdade de definição o que e de que forma seriam protegidas (Drummond & Barros-Platiau, 2006).

Mais adiante, as ambiguidades se expressam no processo de expansão das ANPs em pleno regime militar (1970-1986), conjugado a expansão urbano-industrial e da fronteira agrícola, que, sob políticas autoritárias de cima para baixo, vão fomentar o uso industrial e tecnocrático dos recursos naturais provocando uma série de perdas ambientais, bem como negligenciar severamente as comunidades locais e tradicionais de qualquer processo de criação e gestão das UC (Diegues, 2001). Como exemplo, Diegues (2001) relata que quando a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) assume a responsabilidade de implementar as UC, ela se compromete com o desmatamento de grandes áreas de florestas naturais para implantação de projetos de reflorestamento para fins industriais. Quanto aos parques nacionais, o autor destaca que ao mesmo tempo que os planos de manejo proibiam a permanência das populações tradicionais nos territórios e da prática de atividades extrativistas relacionada a subsistência (pesca, caça, agricultura familiar), abria-se um espaço cada vez maior para o uso público pelas populações urbanas e exploração comercial do turismo, promulgando numa série de conflitos (Diegues, 2001).

Com o processo de democratização, iniciado em 1984, as contradições vão se firmar por meio do apoio ao uso “sustentável” das UC e às parceiras, com uma prerrogativa de responsabilidade coletiva na defesa do patrimônio ambiental, autossuficiência financeira e desenvolvimento socioeconômico, sustentado por sistemas institucionais e políticos débeis, descontínuos e limitados quanto ao cumprimento das responsabilidades ambientais e sociais. Isto pode ser observado, por exemplo, quando investe-se na valoração econômica das ANPs e se desenvolvem programas para o uso comercial, sob um contexto de carência ou ineficiência de instrumentos regulatórios, constrição das capacidades institucionais (redução de orçamentos públicos, de recursos humanos e de desenvolvimento de competências) considerando a expansão do SNUC, de afrouxamento das bases legais protetivas, que se estabelecem pelas estruturas de poder, e ou de especulações sobre os mercados, que por sua vez contribuem tanto

para perdas econômicas e de investimentos na conservação ambiental, quanto para provocar maiores pressões de uso sobre as áreas.

Embora o governo federal divulgue que a exploração dos recursos naturais rendeu mais de R\$ 400 bilhões aos cofres públicos na última década, de fato uma pequena parcela é revertida para o desenvolvimento de políticas ambientais, além da ineficácia na captação de recursos advindos das compensações ambientais (WWF, 2018). Segundo o estudo da WWF e Contas abertas (2018), quase R\$ 290 milhões pagos à União por danos ambientais de empreendimentos foram por anos encaminhados ao Tesouro Nacional, não sendo destinados às Unidades de Conservação do país, como era previsto. Ademais, verificou-se que os impostos arrecadados com a exploração de recursos naturais são distribuídos para estados e municípios e minimamente repassados para o MMA. Como ressalta Godoy & Leuzinger (2015, p. 230), “embora o art. 35 da Lei no 9.985, de 2000, estabeleça critérios para que os recursos obtidos pelas unidades de conservação de proteção integral, mediante cobrança de ingressos para visitação ou outras rendas, sejam aplicados na proteção das ANPs, não há uma garantia de emprego integral dos valores arrecadados nas próprias unidades”.

Além disso, de acordo com a WWF (World Wild Fund for Nature, 2019), entre os anos de 1988 a 2018, a Amazônia já totaliza 14 exclusões de UCs, cinco mudanças de categoria e 27 reduções de áreas, que afetaram 37 unidades de conservação (27 estaduais e 10 federais), em especial parques (12) e florestas (14), apoiados pelo poder legislativo<sup>99</sup>. Dentre os principais motivos destacam-se a viabilização de obras públicas de infraestrutura (transportes, hidrelétricas); ocupações para habitação em áreas rurais; reclame de áreas para residentes; autorização legal para operações agrícolas de escala industrial ou semi-industrial; e atividades econômicas para subsistência, que contribuem para o uso e ocupação desregrado do solo e desmatamentos.

Segundo o próprio ICMBio (2019):

“alterações na legislação de regência do ICMBio proporcionaram oportunidades para a melhoria e inovação na gestão do Instituto, por outro, as iniciativas de tramitação de projetos de lei com a finalidade de diminuir ou alterar a categoria das áreas protegidas e de mudanças do próprio sistema de unidades de conservação podem resultar, caso aprovados, em retrocessos para a conservação da biodiversidade nas áreas envolvidas” ( ICMBio, 2019, p. 19).

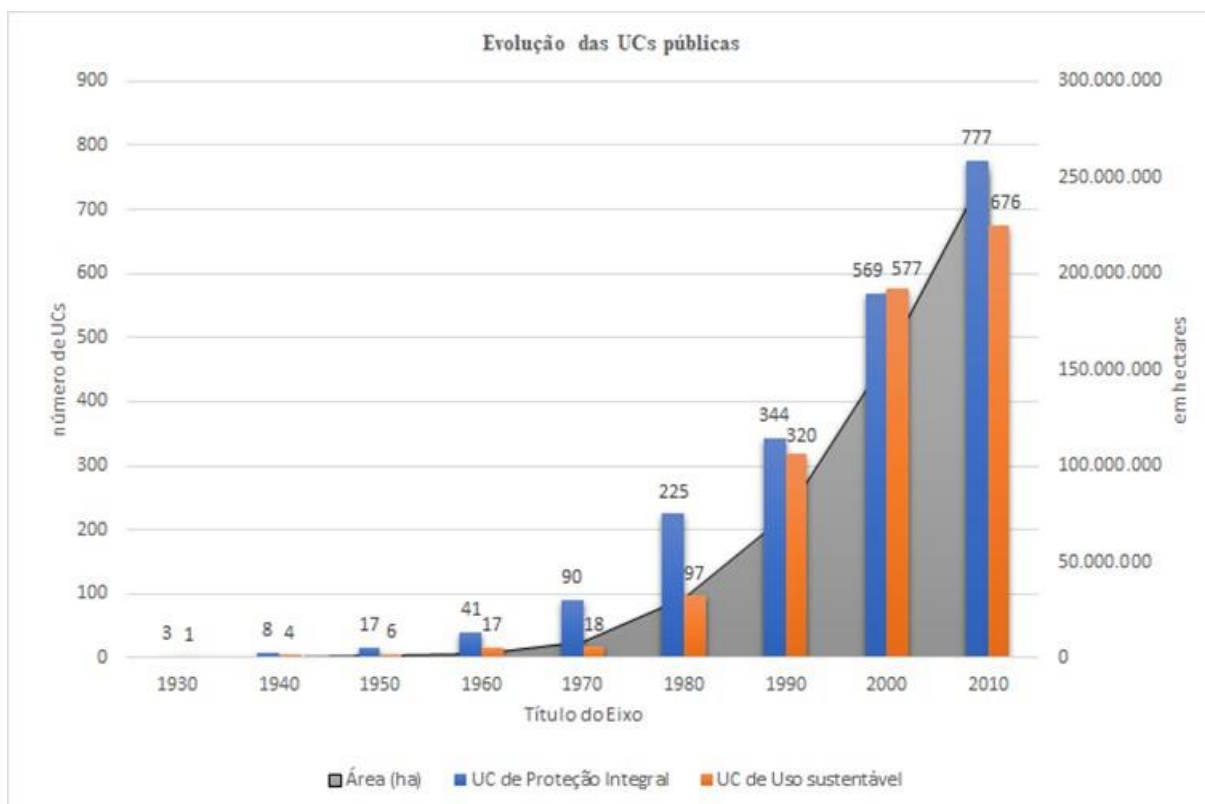
---

<sup>99</sup> De acordo com o documento, o poder legislativo tem usado os chamados “jabutis” para inserir iniciativas de redução de tamanho, recategorização ou anulação de áreas naturais protegidas. Os “jabutis” configuram uma espécie de “contrabando legislativo” que representa a inserção de emendas de redação sem relação com o tema central de medidas provisórias.

O relatório faz referência principalmente a aprovação da Lei nº 13.668/2018 que trouxe três importantes inovações que fortaleceram a gestão relacionadas: 1- à operacionalização de recursos decorrentes da compensação ambiental, 2- contratação de pessoal temporário por um período maior (até três anos) e 3- à concessão de serviços de apoio à visitação em UCs federais; mas, ao mesmo tempo, às iniciativas legislativas de desafetação e alteração de categorias, contidas nas propostas de alteração da Lei do SNUC.

Além disso, a expansão territorial e da pluralidade de categorias de áreas naturais protegidas, sob uma estrutura jurídica ineficaz (Drummond et al., 2010) e carente de suporte financeiro e de recursos humanos (Godoy & Leuzinger, 2015) também vem comprometendo a efetividade da gestão. O relatório de gestão do ICMBio (2019, p. 26) esclarece: “a notória capilaridade institucional e a deficiente quantidade de servidores frente ao universo de atividades demandadas pelo Instituto são desafios para o estabelecimento de um ambiente de controle ideal”. Isto porque, a expansão do SNUC (Figura 25) requer fortalecimento e aprimoramento institucional, mais recursos humanos e financeiros, capacitação, maiores esforços para regularização fundiária, construção de infraestruturas, aquisição de equipamentos, aprimoramento da fiscalização, desenvolvimento de pesquisas e atividades de educação ambiental e apoio à visitação (Drummond et al., 2010).

A complexidade do sistema cresce exponencialmente com a expansão dos números, das categorias e da extensão dos espaços a serem geridos. [...] Há ainda a necessidade de um planejamento abrangente e integrado, baseado em uma visão de sistema, para possibilitar o monitoramento das ações, das fraquezas e ameaças, dos avanços e da efetividade da gestão do conjunto de UCs (Drummond, Franco & Oliveira, 2010, p. 342).



**Figura 25:** Evolução do número de Unidades de Conservação sob a gestão pública.  
Fonte: CNUC (2020)

Hoje, segundo o CNUC das 2446 UCs que ocupam uma área de cerca de 255 milhões de hectares<sup>100</sup> do território nacional, 59,40% estão sob a administração pública (13,65% federais, 29,89% estaduais e 15,86% municipais), das quais 53,47% correspondem a áreas de proteção integral e 46,53% de uso sustentável, entre terrestres e marinhas. Ao mesmo tempo que as UCs sob a gestão pública representem a maioria das áreas protegidas do Brasil, distribuídas entre as diversas categorias, a efetividade de implantação e de gerenciamento ainda é comprometida pela falta de atendimento de regras básicas do SNUC como, por exemplo, a instituição de um conselho gestor e plano de manejo (Tabela 31), os quais são essenciais para a tomada de decisões, zoneamento, definição e controle sobre atividades a serem desenvolvidas no seu interior ou entorno, assim como para o aproveitamento e distribuição econômica de seus benefícios (Brumatti, Justino & Ferreira, 2017). Ademais, outro problema recorrente é a dificuldade de regularização fundiária, a qual implica em diversos conflitos socioambientais de uso destes territórios, que conseqüentemente comprometem a sua conservação (Drummond & Barros-Plataiu, 2006).

<sup>100</sup> O CNUC não considera a sobreposição de áreas. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>

**Tabela 31:** Relação das UCs que não apresentam Conselho Gestor e Planos de Manejo.

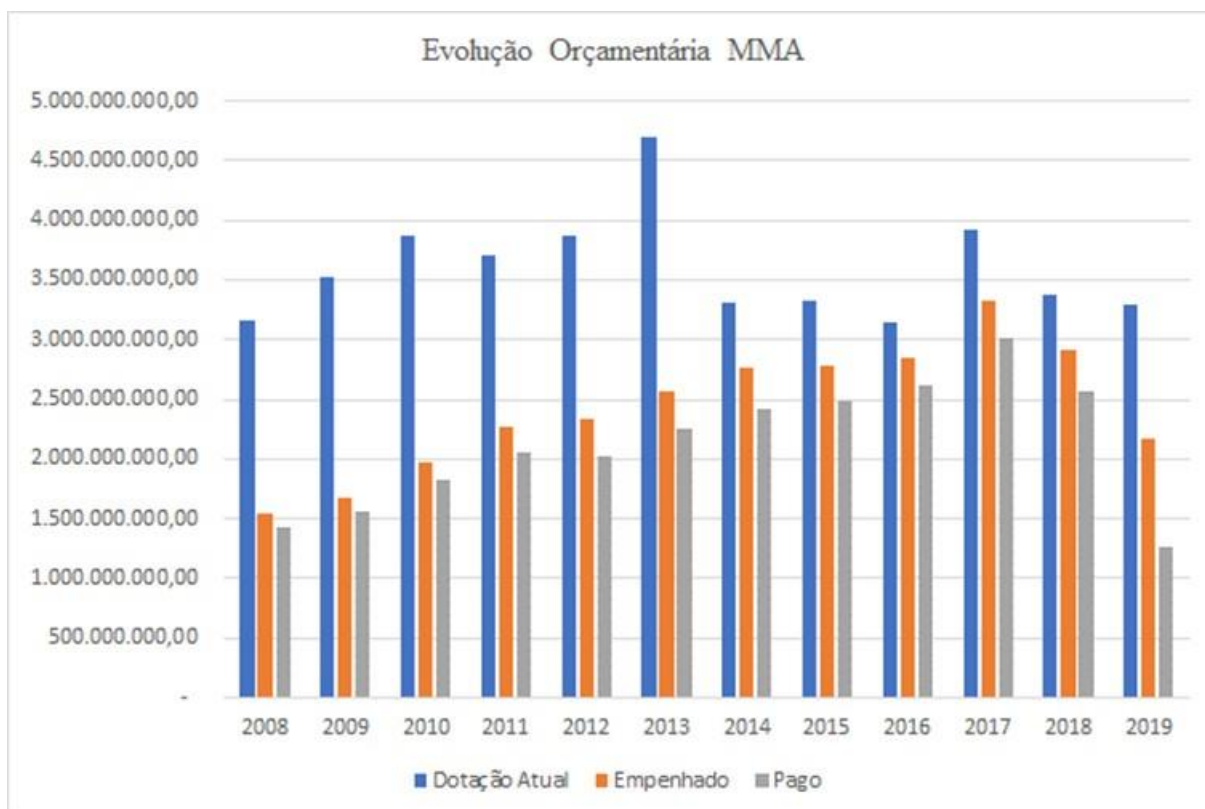
<i>Ausência de recursos básicos de gestão</i>			
<i>Grupo</i>	<i>Categorias*</i>	<i>Conselho Gestor</i>	<i>Plano de Manejo</i>
<b>Proteção Integral</b>	Estação Ecológica (3,97%)	46,39%	48,45%
	Reserva Biológica (2,7%)	53,03%	48,58%
	Parques Nacionais (19,42%)	50,32%	60%
	Monumento Natural (2,53%)	58,06%	82,26%
	Refúgio de Vida Silvestre (3,15%)	71,43%	93,5%
<b>Uso sustentável</b>	Área de Proteção Ambiental (15,33%)	52,8%	77,87%
	Área de Relevante Interesse Ecológico (2,41%)	76,27%	84,85%
	Floresta Nacional (4,4%)	41,67%	65,74%
	Reserva Extrativista (3,88%)	27,37%	69,47%
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável (1,59%)	41,03%	82,05%

\* A porcentagem refere-se ao número total de UCs do Brasil

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do CNUC (2020).

Assim, por maior que haja um comprometimento do órgão gestor em prover estes recursos (ICMBio, 2019), as persistentes carências orçamentárias e capacidade institucional (em números de servidores e qualificação), continuam comprometendo melhores resultados gerenciais.

De acordo com os dados orçamentários do MMA, ele recebeu significativas reduções referentes ao orçamento autorizado desde 2013 (Figura 26), onde a maioria dos recursos é destinada ao pagamento de pessoal, pensões e aposentadorias. No ranking da Lei Orçamentária de 2018, a disponibilização de recursos financeiros ao MMA está abaixo de vários outros ministérios, correspondendo a pouco mais de 20% do orçamento do Ministério da Agricultura ou 10% da autorização concedida ao Ministério de Minas e Energia (WWF, 2018). Ademais, como constata o documento da WWF (2018), cortes financeiros para o monitoramento do desmatamento, regularização fundiária, do Fundo Amazônia, financiado por países estrangeiros, e em programas de auxílio a populações carentes que residem nas UCs, vêm comprometendo mais ainda conservação desses espaços.

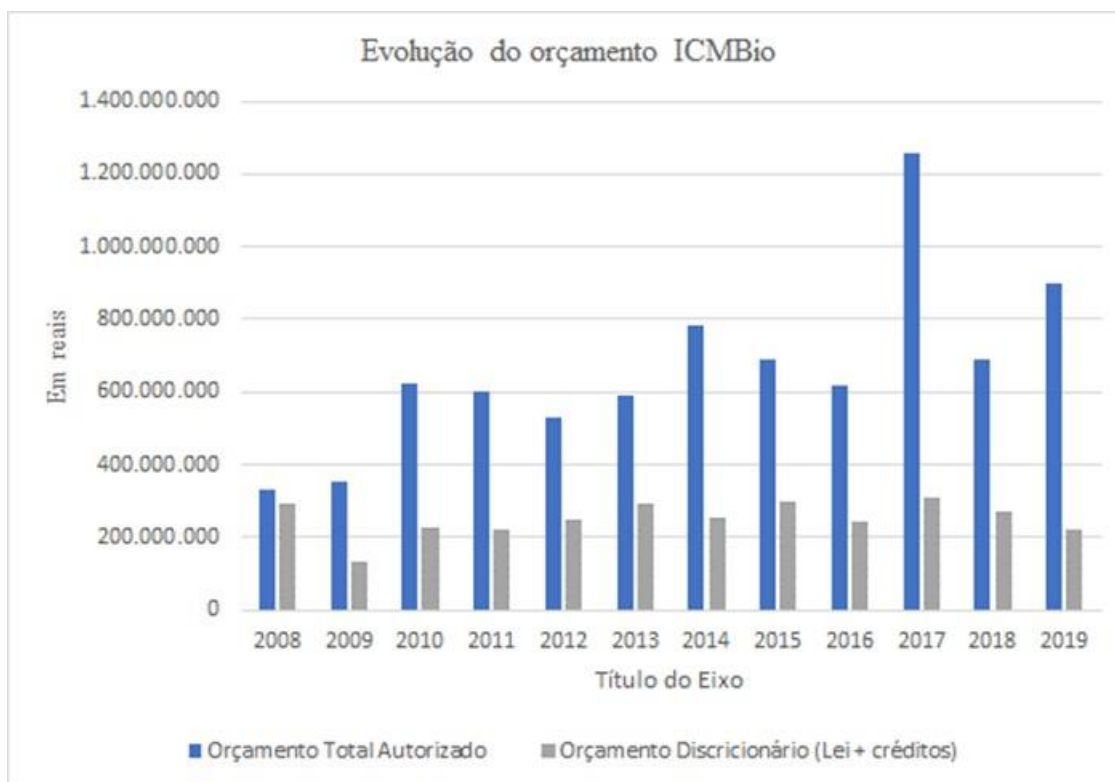


**Figura 26:** Evolução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente.

Fonte: Tesouro Gerencial e BI SIOP Gerencia.

Ainda, de acordo com dados financeiros do ICMBio, mesmo com a ampliação do SNUC, o orçamento autorizado para o órgão gestor é quase que estacionário para despesas discricionárias<sup>101</sup> e, portanto, insuficiente para a promoção de todas as ações estratégicas previstas (Figura 27).

<sup>101</sup> As despesas discricionárias são aquelas onde são executadas as políticas públicas e a manutenção dos órgãos excluindo pagamentos de pessoal e encargos, juros e amortização da dívida, benefícios a servidores, reserva de contingência, doações e outras despesas de execução obrigatória.



**Figura 27:** Evolução orçamentária do ICMBio.  
 Fonte: Coordenação de Orçamento e Finanças – ICMBio.

De acordo com o relatório de gestão 2018 (Brasil, 2019), por exemplo, o investimento em ações de pesquisa e monitoramento da biodiversidade responde por uma parcela pequena do orçamento disponibilizado<sup>102</sup>. Ademais, esclarece que os valores contingenciados resultam no impedimento de execução de parte das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual - LOA que, por exemplo, desencadeia uma contínua adaptação de unidades contratantes a fim de manter a qualidade dos serviços prestados dispendendo de menos recursos financeiros. Além desses problemas, o ICMBio ressalta as dificuldades para a gestão de licitações e de contratos relacionada a falta de pessoal qualificado para atuar na área administrativa; o elevado número de evasão de servidores administrativos; instabilidades nos sistemas governamentais; recorrentes mudanças da legislação; e a inexistência de incentivos para exercício de funções de alta responsabilidade. Verifica-se também que hoje para uma área a ser gerida e monitorada pelo ICMBio em torno de 171 milhões de hectares, o órgão conta com 1.514<sup>103</sup> servidores ativos, dos quais 894 encontram-se lotados nas UCs, ou seja, uma relação de 1 servidor para

<sup>102</sup> Dados atualizados disponíveis Painel Dinâmico de Informações, do software QlikView®, em [www.icmbio.gov.br](http://www.icmbio.gov.br)

cerca de 191.000 ha, embora conte com o apoio de terceirizados, voluntários e 1100 brigadistas (ICMBio, 2020a).

Referente ao uso público, também administrado pelo ICMBio, apesar de haver um considerável esforço em fomentá-lo e ordená-lo ainda se identificam uma série de fragilidades, como: as discontinuidades dos programas, a falta de comprometimento governamental de investimento de recursos públicos, a carência de uma política pública para o uso recreativo e turístico em UC, que defina, por exemplo, o conceito de “turismo ecológico” previsto na legislação, objetivos, metas e indicadores que possam nortear inclusive a construção de instrumentos eficazes para controle e monitoramento e a falta de definição do papel das instituições governamentais, como MMA e MTur, para promover de fato uma agenda integrada e não conflitiva em termos de fomento do uso público.

Como reflexo deste contexto histórico, político e institucional, não seria uma mera coincidência os resultados apontados no Diagnóstico do Uso Público em Parques Brasileiros: a perspectiva dos gestores (Instituto Semeia, 2019).

- 1) Carência de planos de uso público: identifica-se que a maioria dos parques (cerca de 66%) entre federais, estaduais e municipais não possuem planos de uso público.
- 2) Baixo controle sobre o impacto de uso público: entre os parques federais apenas 12% declaram realizar um monitoramento permanente de impactos;
- 3) Baixa capacidade de monitoramento da biodiversidade: apenas 37% declaram possuir um processo estabelecido e sistemático para monitoramento da biodiversidade;
- 4) Falta de reinvestimento: apenas 23% dos parques que geram receitas os gestores reconhecem que o recurso é revertido parcialmente ou totalmente para a UC;
- 5) Conflitos sociais: cerca de 91% dos parques federais alegam haver conflitos entre os atores sociais, principalmente, com as comunidades do entorno e naqueles onde os parques são abertos à visitação;
- 6) Falta de conhecimento sobre a satisfação dos visitantes: mais de 60% dos parques federais alegam não realizarem pesquisa de satisfação.

Nota-se, portanto, que as concessões turísticas em parques nacionais do Brasil emergem de um processo de evolução política e institucional, que ao mesmo tempo que cria oportunidades comerciais e para a descentralização gerencial e democratização do patrimônio público é permeado por uma série de contradições e limitações que, na verdade, se alinham ao processo de neoliberalização da natureza, evidenciado principalmente pela:

- Valoração econômica das UC e dos serviços ecossistêmicos associados, como forma de criar oportunidades para novos empreendimentos de conservação ou uso produtivo mais eficiente e, conseqüentemente, implantação de políticas para facilitar o uso comercial do patrimônio ambiental;

- Interpretação das UCs como “fonte” de “recursos”, onde as concessões representariam uma ferramenta para corrigir as distorções provocadas pela ineficiência do Estado e para a geração de emprego e renda;

- Subtração das responsabilidades estatais no provimento de serviços e produtos ambientais e encorajamento da organização da sociedade civil para o provimento dos mesmos;

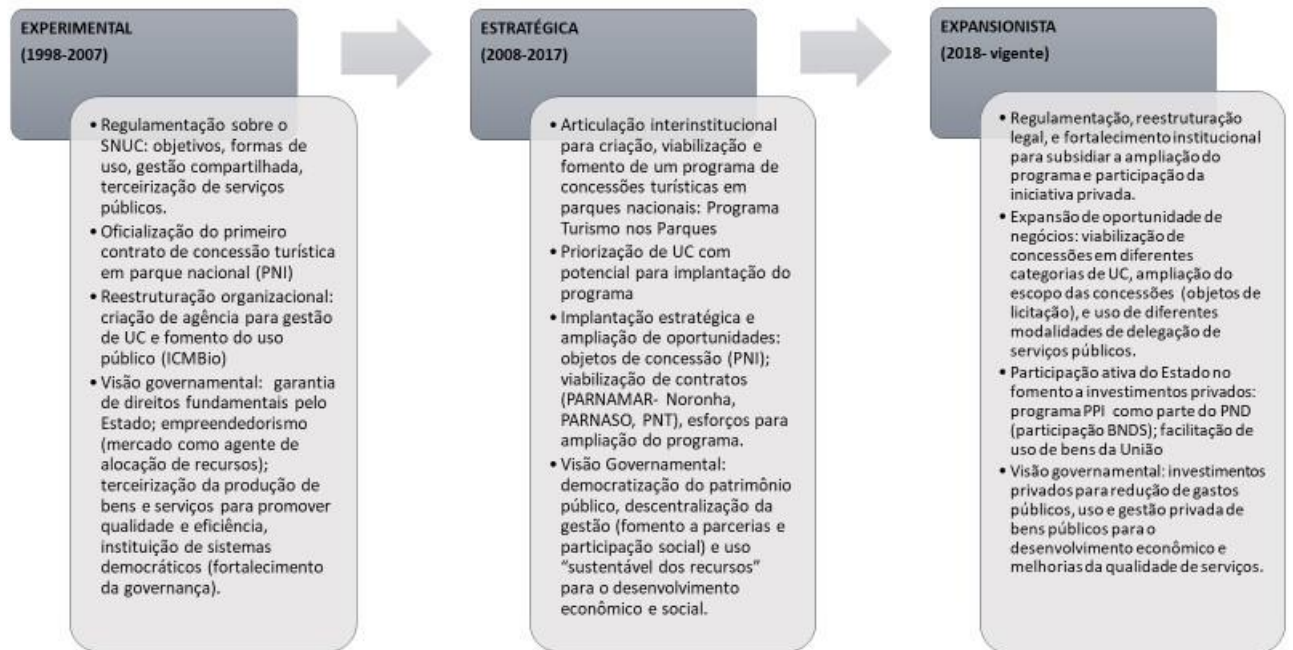
- Pagamento pelos serviços ecossistêmicos como forma de beneficiar economicamente os concessionários que contribuem para manter ou ampliar os serviços prestados pelo ecossistema;

- Construção de instituições e intervenção governamental relativa à comoditização das UCs, onde o Estado assume uma visão empreendedora e um papel de regulador do mercado, definindo os recursos a serem protegidos, normas para uso e acesso e identificando os representantes para a salvaguarda e controle desses recursos;

- Responsabilização dos consumidores, cidadãos, empresas e outras unidades de jurisdição por seus impactos ambientais, como forma de respeitar os direitos individuais.

Desse processo, é possível identificar três fases da consolidação da política de concessões turísticas como estratégia de gestão do uso público em parques nacionais do Brasil, em prol da conservação: experimental, estratégica e expansionista (Figura 28). A primeira marca o surgimento de um projeto respaldado por mudanças nas estruturas legais e institucionais, como resultado da reforma política do Estado e de ações para encorajamento da organização da sociedade civil para o provimento de serviços públicos; a segunda representa o fortalecimento da política de concessões via instituição da agência governamental e de um programa de fomento às parcerias público-privadas, sob argumento de aproveitamento do potencial socioeconômico das UC, que resulta na implantação de concessões mais estratégicas, e, por fim, a fase de expansão, embasada pelo fortalecimento das bases legais e institucionais e significativo empenho em ampliar as oportunidades, em número, categorias de UC e dos objetos de concessão, sob um política governamental em busca de investimentos privados para a redução dos gastos públicos e desenvolvimento econômico.

### Evolução política de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil



**Figura 28:** Fases de evolução política de concessões de apoio à visitação em UC do Brasil.  
Fonte: Elaboração própria.

A partir desta evolução fica evidente que as concessões em UC parte de uma política de cima para baixo que influencia as instituições e por elas é influenciada, onde o Estado assume um papel ativo na promoção de oportunidades de uso comercial das UC, acreditando nos mecanismos de *accountability*, na eficiência da iniciativa privada e na descentralização da gestão, como forma de promover a democratização do patrimônio público, o desenvolvimento socioeconômico e um maior engajamento dos atores sociais na conservação ambiental. Como ressalta um dos gestores públicos entrevistados (Gestor 01):

*“O uso público, hoje, é uma das principais ferramentas de conservação [...] e a visitação é uma das principais ferramentas de gestão, é um atrativo para a conservação. [...] o nosso papel é buscar trazer pessoas para as UC, é buscar aliados para aumentar a conservação das UCs [...] as concessões são processos mais complexos de implementação de uso público, mas apenas uma das estratégias para implementar o uso público e trazer visitantes [...] seu objetivo é também gerar empregos e rendas e ampliar a oportunidade de desenvolvimento socioeconômico no entorno”.*

Mas então, quais seriam os resultados, suas reais implicações e desafios envolvidos na consolidação desta política? É o que se pretende responder nos próximos tópicos, a partir da

análise da estrutura formal, do seu processo de implantação, dos principais resultados e da percepção dos gestores públicos.

### 6.2 A estrutura formal: o quê, onde, por que, como e para quem.

Na medida que ainda não há uma política nacional formalmente institucionalizada, ou uma lei específica de concessões e delegação de serviços recreativos e turísticos em UC no Brasil, a base política, legal e regulatória está fundamentada em instrumentos nacionais mais gerais (planos, políticas, leis, decretos e normativas), os quais definem as regras, normas, diretrizes e principais objetivos da conservação e do uso das áreas naturais protegidas, e documentos específicos a UC (planos de manejo, projeto básicos, editais de licitação e contratos), que delimitam as atividades permitidas, os serviços delegados a terceiros, os objetos de concessão e as responsabilidades de cada parte, bem como sanções ou penalidades referente a descumprimento do acordo (Tabela 32).

**Tabela 32:** Instrumentos políticos, legais e regulatórios fundamentais das concessões dos serviços turísticos em parques nacionais do Brasil.

<b>Leis e Decretos</b>	<i>Decreto 84.017 de 21 de setembro de 1979.</i> Regulamenta os Parques Nacionais Brasileiros
	<i>Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981.</i> Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.
	<i>Constituição Federativa (CF) do Brasil de 1988.</i> O Art. 225 dispõe sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos, como bem de uso comum essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o <u>dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.</u>
	<i>Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993.</i> Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
	<i>Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.</i> Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.
	<i>Lei Nº 9.790, de 23 de março de 1999.</i> Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria.
	<i>Lei 9.985 de 18 de julho de 2000.</i> Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.
	<i>Decreto 4.340 de 22 de agosto de 2002.</i> Regulamenta a lei 9.985/2000 e a autorização da exploração de produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação, exigindo a previsão no Plano de Manejo, a participação do conselho Consultivo e estudos de viabilidade econômica.
	<i>Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.</i> Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
	<i>Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006.</i> Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP.
<i>Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.</i> Dispõe sobre a criação do ICMBio e delega a função de promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.	

	<i>Lei Nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.</i> Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.
	<i>Lei n.º 13.019 de 31 de julho de 2014.</i> Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação e define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.
	<i>Decreto Federal n.º 8.726, de 2016.</i> Dispõe sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.
	<i>Lei 13.668, de 28 de maio de 2018.</i> Dispõe sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental, sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo IBAMA e ICMBio, bem como permite a concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação.
	<i>Decreto nº 10.147, de 2019.</i> Qualifica os Parques de Iguazu, Lençóis Maranhenses (MA) e Jericoacoara (CE) no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI, incluídas no Programa Nacional de Desestatização, para fins de concessões.
<b>Planos, Diretrizes e Programas</b>	Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo (1994)
	Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação (Rocktaeschel, 1999)
	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 5.758/2006)
	Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação (2006)
	Programa de Turismo dos Parques (2008)
	Planos Nacionais de Turismo – Quadrienais. Planos de Manejo específicos à UC.
<b>Outros</b>	<i>Instrução Normativas do ICMBio:</i> que estabelecem normas, procedimentos, padronizações e disciplinas para: prestação de serviços (nº 8, 2008), na atuação de definição de valores de ingressos (nº 4, 2014); autorização de uso para a prestação do serviço de condução de visitantes (nº 2, 2016) e planejamento, execução e monitoramento de contratos de concessões (nº 9, 2018).
	<i>Portarias e suas atualizações:</i> definição dos preços para cobrança de ingressos (nº 831, 2018).
<b>Instrumentos específicos a UCs</b>	Planos de Manejo ou de Uso Público
	Editais de chamamento público de estudos de viabilidade técnica econômica e financeira para os PARNAs.
	Projetos básicos
	Editais de Licitação para a concessão de serviços de apoio a visitação de PARNAs Contratos

Fontes: Elaboração própria baseado em Rodrigues (2009); Carillo e Catapan (2016), Botelho (2018); ICMBio (2019).

Considerando a CF (1988), as políticas e leis ambientais gerais, as concessões nos parques nacionais inserem-se no escopo da delegação de serviços públicos<sup>104</sup>, orientada pelos princípios do direito ambiental e da administração pública, para fins de exploração comercial dos serviços de apoio a visitação em conciliação à proteção e conservação do meio ambiente e promoção da qualidade de vida e desenvolvimento socioeconômico nacional.

<sup>104</sup> De acordo com Di Pietro (2019, p. 286) o serviço público consiste em “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

Apesar de não haver um consenso, os parques nacionais podem ser compreendidos como bens públicos de uso especial, de domínio do Estado, uma vez que apresentam restrições quanto ao uso estritamente público, mas ao mesmo tempo se destinam a viabilizar um serviço ou utilidade de interesse público (Furtado, 2007). Como previsto no SNUC, os PARNAS destinam-se também ao “desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico” e, portanto, compete ao Estado de forma direta ou indireta prover os serviços necessários para o atendimento deste objetivo.

As concessões de serviços públicos<sup>105</sup>, por sua vez, representam “um contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço” (Di Pietro, 2019, p. 738). Pela lei n° 8.987/95, a delegação da prestação do serviço pelo concedente deve proceder mediante licitação, na modalidade concorrência (Art. 175 da CF, 1988), à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, admitindo o procedimento de manifestação de interesse (Lei n° 8.987/95, regulamentado pelo Decreto n° 8.428/15). O concessionário executa o serviço em seu próprio nome, fazendo jus à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, garantindo ao usuário o direito à prestação do serviço (Di Pietro, 2019). Ademais, as concessões podem envolver a execução de obra pública, demandando do concessionário a demonstração de sua capacidade para a realização (Lei n° 8.987/1995).

As especificações quanto ao objeto de licitação, prazo, condições de prestação do serviço, critérios definidores de qualidade, preço, direitos, deveres e obrigações, aperfeiçoamentos, formas de fiscalização (métodos); sanções, penalidades e prestação de contas, dentre outros elementos, devem estar contidos e esclarecidos nos contratos, conferindo de certa forma, uma flexibilidade de adequação da concessão quanto ao seu propósito, objeto ou área.

Embora a legislação brasileira preveja a modalidade concessão de serviços públicos via parcerias público-privadas (Lei n° 8.987/95 e n° 11.079/04), que envolve um arranjo entre

---

<sup>105</sup> Como disposto na Lei 8.987/1995, em seu Art. 2, o poder concedente é a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão. A concessão de serviço público representa a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. No caso da concessão de serviço público ser precedida da execução de obra pública há necessidade de demonstração da capacidade para a sua realização, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

poder público e organizações privadas sem fins lucrativos, no âmbito do provimento de serviços de apoio à visitação em parques nacionais, elas ainda não são utilizadas<sup>106</sup>. Nesse sentido, o modelo brasileiro adotado até o momento corresponde a uma concessão comum, que, portanto, não prevê na remuneração do concessionário participação do governo. Dessa maneira o julgamento das propostas, prevê como critério básico o da menor tarifa a ser cobrada do usuário (Lei nº 8.987/1995), mas que sob o regime da Lei de Licitações, permite ao poder concedente ponderar sobre critérios que julgue mais adequados, podendo variar entre menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior oferta (Furtado, 2007).

Assim, a modalidade de concessão para serviços de apoio à visitação se consolida em estratégia de fomento do uso público, a partir do reconhecimento do seu potencial como forma de prover maior apoio à conservação, seja pela geração de recursos financeiros para a gestão da conservação ou maior reconhecimento do patrimônio ambiental e seus valores associados, quando se identifica uma precariedade institucional pública em prover recursos físicos, humanos e financeiros para o devido aproveitamento deste potencial (Rocktaeschel, 1999). Neste sentido, as concessões dos serviços de apoio a visitação são inseridas na agenda das políticas públicas como uma ferramenta para (Brasil, 2008; 2011; ICMBio, 2018a):

- Promover e desenvolver o uso público recreativo e turístico das UC de maneira responsável;
- Melhorar a capacidade de atender a demanda de visitação, por meio de investimentos em infraestrutura e aprimoramento da qualidade dos serviços; a fim de melhorar a experiência dos visitantes;
- Incrementar as alternativas financeiras para a manutenção e a gestão do turismo nos Parques e captação de recursos para ações de conservação das UC;
- Criar oportunidades de negócios referentes a serviços turísticos para geração de renda e emprego e desenvolvimento socioeconômico local e regional;
- Elevar o conhecimento e reconhecimento do patrimônio ambiental nacional, fortalecendo o apoio à conservação.

De acordo com o Gestor 02, a demanda para ordenamento e qualificação do uso público recreativo e turístico era antiga no MMA, uma vez que se identificava um crescimento do interesse por tais práticas sob infraestruturas de apoio muito defasadas, como resultado da falta

---

<sup>106</sup> De acordo com a lei, a Parceria Público-Privada (PPP) consiste num contrato de prestação de obras ou serviços não inferior a R\$ 20 milhões, com duração mínima de 5 e no máximo 35 anos, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal. A diferença para um modelo de concessão simples é que na PPP o agente privado é remunerado pelo governo ou numa combinação de tarifas cobradas dos usuários dos serviços mais recursos públicos (Di Pietro, 2019).

de investimento de recursos públicos. Neste sentido, a ideia inicial era utilizar este mecanismo de delegação de serviços nos parques emblemáticos e que já contavam com um fluxo de visitantes e alguma estrutura de apoio, a fim de ordenar o uso público e aprimorar a qualidade dos serviços prestados na intenção de chamar a atenção das pessoas para a importância destes espaços protegidos e buscar apoio para a conservação. “A premissa básica era pegar parques emblemáticos e trabalhar com chefias e equipes, olhando para o plano de manejo e a visitação de qualidade, para que as pessoas entendam o que é um PARNA” (Gestor 02). Segundo o gestor esta fase contou com o apoio do Serviço Florestal dos Estados Unidos, quem conduziu os primeiros estudos de viabilidade econômica, auxiliando a delimitação dos primeiros projetos.

Assim, como previa a Nota Técnica Nº 02/2011 – CGEVI/DIREP, essa modalidade deve ser priorizada quando haja a necessidade de exclusividade para a prestação do serviço, e/ou exigência de grande investimento de infraestrutura por parte do operador e que, portanto, aponte a necessidade de um contrato de longo prazo para que a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, exclusivamente, obtivesse retorno do investimento realizado.

A partir deste entendimento é que a política vai investir na formalização das primeiras concessões nos PNI, PARNAMAR-Noronha, PARNASO e por fim no PNT. Isto porque, as duas primeiras unidades já tinham maior visibilidade por serem reconhecidas pela UNESCO como patrimônio natural da humanidade (Trevisan, 2018)<sup>107</sup> e, portanto, entravam no rol das UC emblemáticas, ao mesmo tempo que já apresentavam um fluxo de visitantes significativo, ponderando as especificidades locais e regionais, e alguma estrutura voltada para o uso público, assim como PARNASO e PNT (Gestor 02), garantindo também maior segurança para o investimento privado.

A grande questão no entorno desta estratégia é que devem ser planejadas, estruturadas e implementadas correspondendo aos princípios do direito ambiental e da administração pública. Referente aos primeiros destacam-se: da participação social no âmbito de um Estado democrático de direito, que impõe o dever da coletividade de proteger o meio ambiente e determina espaços para compartilhamento de informações, interesses e tomada de decisões, dando legitimidade ao envolvimento participativo; a intervenção Estatal obrigatória na defesa do meio ambiente, que inclui da disponibilização de recursos suficientes para manutenção da

---

<sup>107</sup> Trevisan (2018) defende a tese que patrimonialização da natureza pelas instituições internacionais como a UNESCO, influencia a organização territorial dos Parques e o modelo de visitação adotado, uma vez que a patrimonialização constitui “um elemento de amparo às instituições ambientais nacionais para pressionar o governo federal e a opinião pública no sentido de seu interesse” (p. 238). No entanto verifica que o que de fato transforma o parque num megaempreendimento turístico são as ações no âmbito nacional e estadual, referentes às políticas de promoção do turismo, baseados em preceitos do neoliberalismo.

integridade ambiental; do desenvolvimento sustentável, considerando suas múltiplas dimensões; do direito administrativo; da supremacia do interesse público, como a conservação da biodiversidade e viabilização do uso público; da legalidade, da razoabilidade, guardando coerência nas escolhas realizadas e da eficiência (Braga, 2013).

Em correspondência aos princípios da administração pública, as concessões pressupõem a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários e, portanto, devem satisfazer as condições de: regularidade referente à manutenção da qualidade do serviço; da continuidade, a não interrupção, salvo situações emergenciais e com aviso prévio; da eficiência referente aos meios e resultados; da segurança, como risco de vida ou segurança comprometida pelos serviços públicos; da atualidade, relacionada ao estado da técnica; da generalidade ou universalidade onde o serviços devem ser prestados com maior amplitude possível em número e igualdade; da modicidade, considerando o poder aquisitivo do usuário e da cortesia na prestação, que se refere ao tratamento dado ao usuário (Di Pietro, 2019).

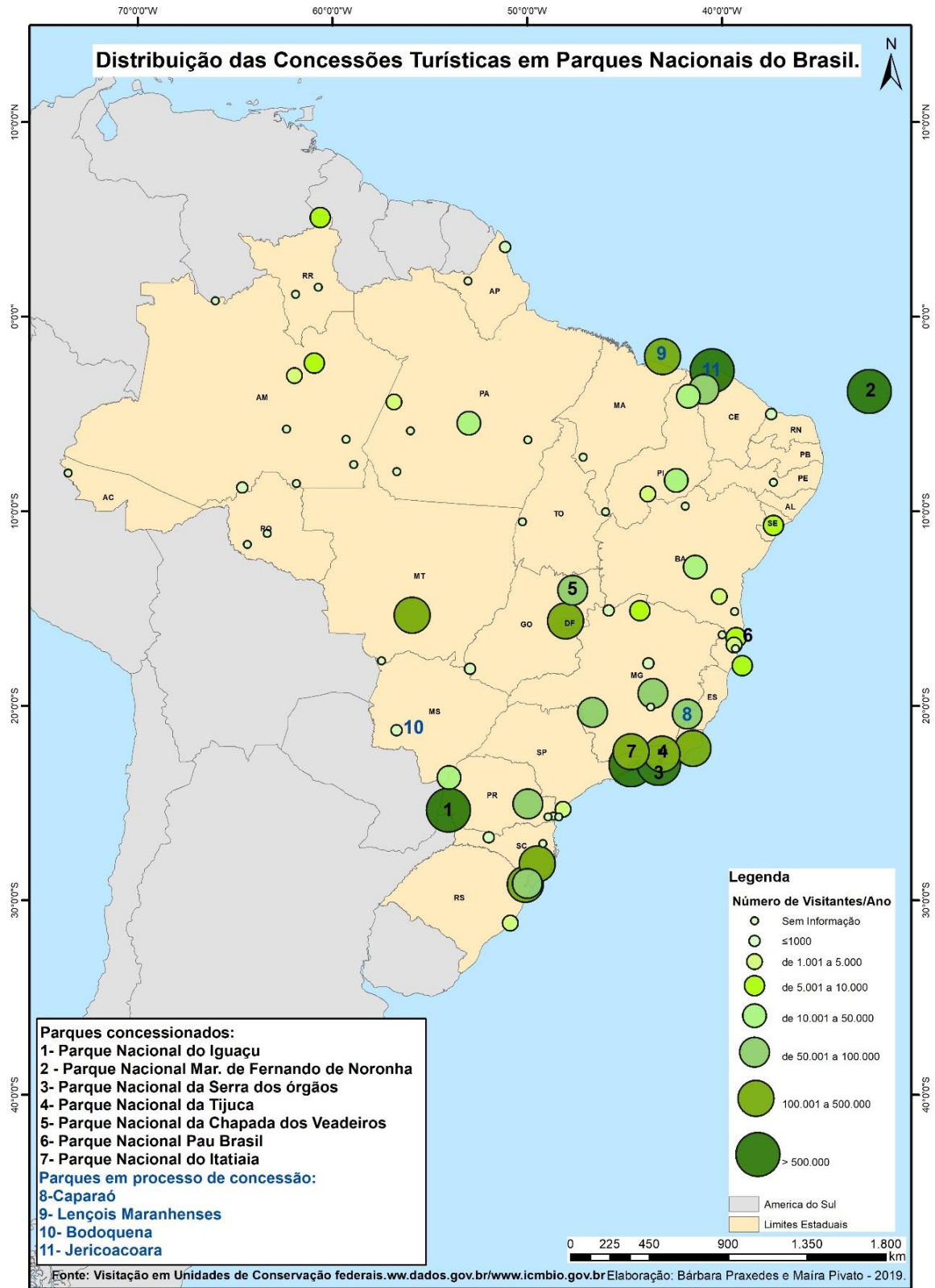
Diante deste conjunto de exigências o desafio se consolida na definição de critérios para seleção de unidades de conservação em que a aplicação do modelo seja viável, considerando tanto as normativas institucionais e jurídicas, quanto o interesse de participação dos agentes privados, uma vez que modelo exige significativas competências econômicas e financeiras, e o resguardo do interesse público que se refere a participação social e a conservação ambiental<sup>108</sup>. Assim, a estratégia adotada pelo ICMBio (2018a), foi priorizar as UC, principalmente PARNAs, que já possuem o plano de manejo e apresentam, ao mesmo tempo, um potencial para a atração de visitantes e diversificação de produtos, considerando também o fluxo turístico da região do entorno e a facilidade de acesso ao local<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Por exemplo, no projeto Turismo nos Parques (2008) o ICMBio previa a concessão de serviços no PARNAMAR de Abrolhos, chegando abrir editais, porém sem sucesso de implantação. Embora o PARNA abarque a maior barreira de corais do Atlântico Sul e seja uma área de reprodução de diversas espécies marinhas, inclusive de baleias jubartes, está inserido numa região mais distante de aeroportos estratégicos e que possui limitações quanto a serviços de hospitalidade (Brumatti, 2008).

<sup>109</sup> O ICMBio adota para a identificação do potencial turístico da UC uma metodologia conhecida por Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação (ROVUC) (ICMBio, 2020c), originada do *Recreation Opportunity Spectrum* (ROS). Originalmente este método define as oportunidades turísticas e recreativas (Índice de Atratividade turística – IAT) a partir de um conjunto de atributos biofísico (presença atrativos naturais e culturais e acesso), social (diversidade de atividades e encontros entre visitantes) e gerencial dos ambientes (facilidades, regulações e impactos). A combinação destes elementos sugere diferentes experiências aos visitantes que são posteriormente associadas a benefícios individuais, comunitários, econômicos e de conservação do meio ambiente. No caso do ROVUC, é incorporado ao IAT, indicadores externos, como os atrativos da região do entorno e distância de aeroportos, o contexto socioeconômico (Índice de Desenvolvimento Humano, densidade populacional) e serviços de hospitalidade na região (hospedagem e alimentação) (Souza, Thapa & Castro, 2019; ICMBio, 2020c).

Como resultado, por meio do programa PAPP, são firmados mais três contratos, PN da Chapada dos Veadeiros, PN do Pau Brasil e PN de Itatiaia, prevendo ainda a condução de mais quatro processos nos parques Caparaó, Bodoquena, Jericoacoara e Lençóis Maranhenses (ICMBio, 2018a) (Figura 29), os quais os dois últimos junto a Iguaçu foram recentemente incluídos, no programa PPI.



**Figura 29:** Distribuição das concessões turísticas em parques nacionais do Brasil e número de visitantes no ano de 2017.

Fonte: Dados abertos ICMBio (2017).

Tal distribuição demonstra uma efetiva aderência aos critérios de priorização adotados pelo ICMBio e, portanto, as concessões ocorrem naqueles parques que possuem maiores fluxos de visitantes ou indicam oportunidades para a expansão do mercado, como: alto fluxo de visitantes na região, proximidade de grandes centros urbanos e destinos turísticos brasileiros consolidados, visibilidade da UC, facilidade de acesso e tradição turística. Alguns destes fatores são destacados, inclusive nos próprios projetos básicos e editais (Tabela 33).

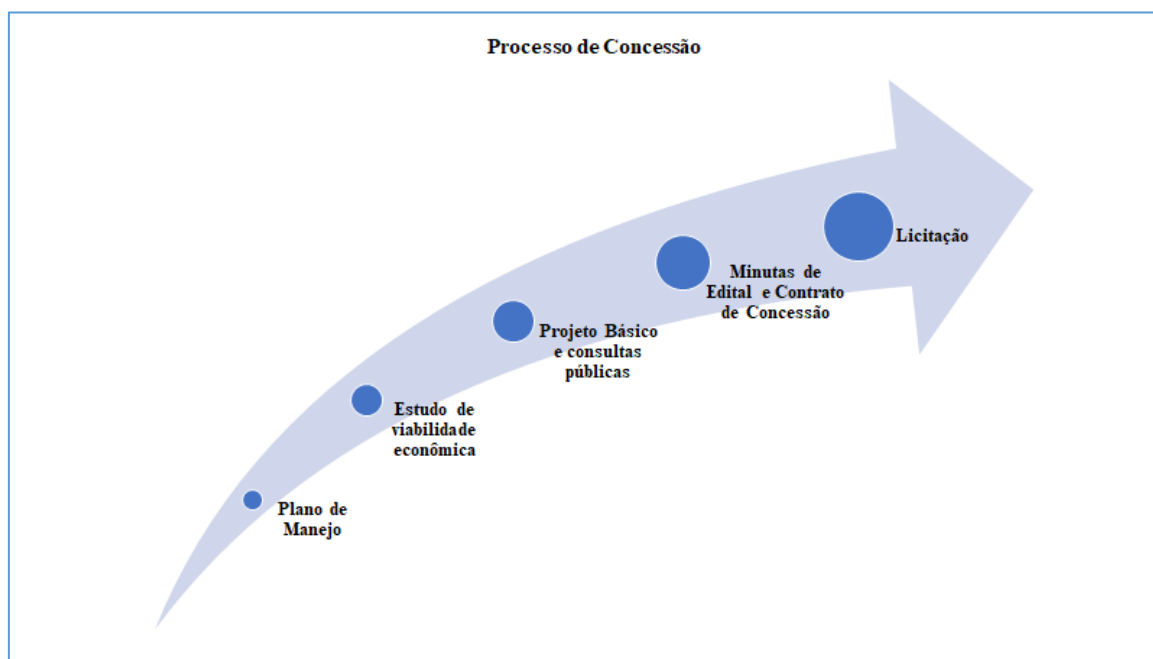
**Tabela 33:** Principais características facilitadoras da implementação de concessões em PARNAS.

<b>Parque Nacional</b>	<b>Principais características</b>
<b>Iguaçu</b>	Um dos parques mais antigos, criado em 1939, é o segundo parque no ranking de número de visitantes. Localizado em posição estratégica, de fronteira com Argentina e Paraguai, o desenvolvimento da região está diretamente relacionado a Usina hidrelétrica de Itaipu e o setor turístico, representado por um grande complexo hoteleiro, incluindo resorts. Em 1986 é tombado como Sítio do Patrimônio Natural Mundial, pela UNESCO. Possui um atrativo singular que é a Cataratas do Iguaçu.
<b>Fernando de Noronha</b>	Criado em 1988, o parque corresponde a cerca de 70% da área do arquipélago de Fernando de Noronha, que desponta como um grande atrativo no cenário nacional e internacional para lazer, associado ao segmento sol e praia e, segundo o ICMBio, ao ecoturismo. O acesso dos visitantes é facilitado pelos voos diários que partem de dois destinos turísticos consolidados no nordeste brasileiro, como Natal/RN ou Recife/PE. Possui alta aderência ao mercado turístico nacional, sendo comercializado por agências de turismo de todo o país. Em 2001, junto ao Atol das rocas, foi tombado como patrimônio mundial da humanidade.
<b>Serra dos Órgãos</b>	Criado também em 1939 e localizado na zona serrana, cerca de 100 Km da cidade do Rio de Janeiro que na época era capital do Brasil e hoje é principal destino turístico do país, o parque representava entre as décadas de 1940 e 1950 o cartão de visitas do então SANPs do Brasil. Sendo abandonado nas décadas de 1970 e 1980, suas estruturas são recuperadas como parte do programa turismo nos parques.
<b>Tijuca</b>	Criado oficialmente como Parque Nacional da Tijuca, em 1967, e localizado no interior da cidade do Rio de Janeiro, principal destino turístico nacional, é considerado a maior floresta urbana do mundo. Em 1991, a floresta é elevada à Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, pela UNESCO. Dentro outros atrativos, abarca o cartão postal da cidade, conhecido pelo monumento do Cristo Redentor. É a UC que mais recebe visitantes no país.
<b>Chapada dos Veadeiros</b>	Localizado cerca de 260 km, da capital Brasília, o parque vem apresentando um significativo incremento da visitação (150%) decorrente, principalmente, do asfaltamento da rodovia de acesso ao Parque e da grande exposição da mídia. A área foi reconhecida pelo MTur como um dos Destinos Indutores do Turismo Regional. Possui títulos de Patrimônio Mundial Natural e Reserva da Biosfera, ambos concedidos pela UNESCO.
<b>Pau Brasil</b>	Localizado integralmente no município de Porto Seguro que é um dos principais destinos turísticos brasileiros e terceiro maior parque hoteleiro do país segundo a Secretaria de Turismo do estado da Bahia.
<b>Itatiaia</b>	Corresponde ao primeiro PARNA do Brasil, criado em 1967, está localizado entre os centros mais populosos do país, numa região que pode ser acessada por diferentes meios de transporte, que faz a conexão entre São Paulo e Rio de Janeiro, e que possui uma boa infraestrutura turística relacionada aos Circuitos turísticos nas proximidades.

Fonte: Elaboração própria baseado nos planos de manejo e/ou projetos básicos para concessão.

Em relação ao processo, ele é conduzido por meio da análise ou adequação do plano de manejo, que identificam, principalmente, as áreas apropriadas ou suas adequações para o uso

público e atividades permitidas; do desenvolvimento do estudo de viabilidade econômica, que vai sugerir a dimensão da capacidade econômica e financeira para execução do projeto e valores de outorga; da construção do projeto básico, que orienta as propostas, da consulta pública, como forma de assegurar a defesa dos interesses públicos; da formatação do projeto final, da abertura e publicação do edital, que vão conduzir ao processo de licitação (Figura 30). Após a licitação e seleção da proposta mais adequada (técnica e/ou oferta), o processo é finalizado com a assinatura de um contrato administrativo em que o poder público atribui a prestação dos serviços definidos no projeto exclusivamente ao particular selecionado, por prazo determinado. A execução do projeto fica sob responsabilidade da empresa privada, sob a vigilância do órgão concedente. Esse processo é atualmente regulamentado pela Instrução Normativa n° 9 de 2018<sup>110</sup> (ICMBio, 2018c).



**Figura 30:** Etapas do processo de concessão dos serviços de apoio a visitação em UC.  
Fonte: ICMBio (2018c).

O valor de outorga pode ser entendido como uma forma de pagamento por serviços ecossistêmicos, sendo dever do concessionário honrar este pagamento via outorga e prestação do serviço, em troca do seu beneficiamento econômico. O valor é definido a partir dos estudos de viabilidade econômica (EVE) e, portanto, variam com as especificidades dos projetos elaborados para cada UC, considerando o prazo do contrato, os custos relativos às obras e operações, tributos associados e capacidade de rentabilidade do negócio. Assim, pode ser fixo

<sup>110</sup> Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao\\_normativa\\_9\\_2018.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_9_2018.pdf)

ou variável, que se refere a uma porcentagem relativa às arrecadações para repasse ao governo, a depender do contrato. Os valores arrecadados são depositados no Tesouro Nacional, numa conta específica, “conta 250” (Gestor 01). De acordo com dados fornecidos pela coordenação de arrecadação do ICMBio, ao longo dos últimos cinco anos já foram arrecadados mais de 400 milhões de reais aos cofres públicos (Tabela 34).

**Tabela 34:** Valores arrecadados com as concessões em parques nacionais de 2014 a 2019.

Parque Nacional	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Iguaçu	21.033.931,29	26.110.967,67	27.737.005,36	29.530.094,52	32.874.853,78	36.286.802,62	<b>173.573.655,24</b>
Serra dos Órgãos	246.058,28	428.686,26	314.271,00	366.043,35	325.581,86	394.593,00	<b>2.075.233,75</b>
Tijuca	37.491.020,65	38.444.913,41	38.502.132,07	41.035.278,99	37.963.728,71	41.024.601,32	<b>234.461.675,15</b>
Marinho de Fernando Noronha	592.011,28	1.130.953,62	1.246.901,36	1.438.941,13	1.565.967,70	1.776.283,02	<b>7.751.058,11</b>
Itatiaia						24.050,14	<b>24.050,14</b>
Chapada dos Veadeiros						161.768,61	<b>161.768,61</b>
Pau Brasil						346,46	<b>346,46</b>
<b>Total Geral</b>	<b>59.363.021,50</b>	<b>66.115.520,96</b>	<b>67.800.309,79</b>	<b>72.370.357,99</b>	<b>72.730.132,05</b>	<b>79.668.445,17</b>	<b>418.047.787,46</b>

Fonte: SISGRU/ Coordenação de Arrecadação/ICMBio.

Estes valores são destinados a subsidiar a gestão do SNUC para pagamentos diversos e, portanto, não são necessariamente reaplicados na gestão do uso público ou mesmo nas UC que os geraram. De acordo com o SNUC, em seu Art. 25, a aplicação dos recursos arrecadados pelas UC de proteção integral deve respeitar as seguintes normas:

- I - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;
- II - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;
- III - até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

Ao mesmo tempo, como ressalta o Gestor 01, embora grande parte dos recursos seja destinada aos cofres públicos, há ainda a possibilidade de execução direta dos recursos via

obrigações contratuais, entendidas como contrapartidas (e.g. apoio a projetos de manejo ambiental e socioeducativos, aplicação de recursos na região do entorno), ou apoio facultativo a projetos na UC ou no seu entorno (Gestor 01). Estas contrapartidas são regulamentadas pela recente Lei nº 13.668/2018 que traz em seu art. 14-C que:

§ 1º o edital da licitação pode prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação, além do fornecimento de número predefinido de gratuidades ao Instituto Chico Mendes e de encargos acessórios, desde que os custos decorrentes dos encargos previstos no edital sejam considerados nos estudos elaborados para aferir a viabilidade econômica do modelo de uso público pretendido.

§ 2º As gratuidades definidas em edital deverão ser utilizadas com o objetivo de promover a universalização do acesso às unidades de conservação, incentivar a educação ambiental e integrar as populações locais à unidade de conservação.

Já a remuneração das concessionárias ocorre via taxas cobradas dos usuários ou de outras fontes de receita ligadas à exploração do serviço (vendas ou aluguéis de equipamentos, *souvenires*, alimentação, etc.). A taxa de entrada no parque é pré-definida pela agência governamental nos projetos e editais, que instituem um valor máximo a ser cobrado dos usuários. No entanto, elas podem sofrer ajustes a depender de justificativas apresentadas pelos proponentes, balizadas por estudos de viabilidade econômica do projeto sob o critério de equilíbrio econômico-financeiro. O valor final do ingresso é instituído pelo ICMBio por meio da emissão de portarias, cabendo somente a esta agência a permissão de reajustes. Quanto aos valores cobrados pelos demais serviços, embora a agência governamental esteja apta a fazer sugestões, os concessionários possuem certa autonomia na sua definição.

Referente ao monitoramento e controle das concessões esse processo é regulamentado a partir da publicação da Instrução Normativa IN nº 02/2017, que posteriormente é revogada e substituída pela IN nº 9/2018. Neste instrumento, a responsabilidade do monitoramento é atribuída exclusivamente ao ICMBio, através do Comitê Especial de Concessão – CEC integrado por membros permanentes dos diferentes setores que compõem a estrutura organizacional da agência governamental. O principal instrumento balizador do monitoramento é o contrato e, portanto, os indicadores referem-se à verificação do cumprimento de:

- I - A execução do objeto contratual;
- II - O prazo de vigência do contrato;
- III - Os seguros e garantias a serem apresentados;
- IV - As obrigações, contrapartidas, prazos de execução e demais cláusulas contratuais;
- V – As obras, projetos e melhorias a serem implementados.
- VI – A qualidade dos serviços prestados aos usuários das unidades de conservação;

Entretanto, referente a este último indicador, embora o ICMBio possua um instrumento balizador - Roteiro Metodológico para Manejo de Impactos da Visitação (ICMBio, 2011) - os gestores não retratam o seu uso, sendo o monitoramento realizado pelo fiscal técnico (servidor local) por meio de visitas e análise dos relatórios emitidos pelas concessionárias, as quais algumas delas realizam pesquisas de satisfação dos visitantes fazendo uso de metodologias não padronizadas, porém aprovadas pelo ICMBio.

Como exemplo, o Grupo Cataratas (Grupo Cataratas, 2019), desde 2018, adota a metodologia do *Net Promoter Score* – NPS<sup>111</sup>, que avalia a qualidade a partir de parâmetros que possam identificar o grau de “recomendação” pelos usuários, que por sua vez auxilia a verificar a imagem da empresa. De acordo com o relatório de 2019, a empresa captura os dados da plataforma *Tripadvisor* e, de acordo com o documento, ela atinge um nível significativo de qualidade, obtendo maior *score* no PNI (78), seguido da Tijuca (71) e o mais baixo em Noronha (62).

Considerando estes aspectos estruturais e processuais, a política indica um processo proativo de alocação de concessões. Isto é, a partir da identificação da oportunidade de negócio, delimitado para conciliar as atividades comerciais turísticas e medidas de conservação ambiental, a agência governamental oferece publicamente esta oportunidade através de um processo público, no caso a licitação (Thompson et al., 2014; Dinica, 2018). Eles são apropriados na medida que podem prever altos níveis de performance e ao mesmo tempo permitir que a agência adquira um retorno efetivo relacionado à oportunidade mercadológica. O acertado uso dos EVE é essencial nesta alocação de concessões, uma vez que promovem uma maior segurança para atender os princípios da administração pública, bem como garantir a todos os partícipes os beneficiamentos projetados.

Referente a abordagens de planejamento, identifica-se o uso de instrumentos pouco prescritivos. Segundo Dinica (2018), esta categoria inclui planos relativos à UC ou de uso público, onde os resultados das políticas são abordados de maneira muito ampla/vaga, incoerente ou conflitante, enquanto as metodologias de zoneamento nem sempre são usadas. “Os planos podem também ser caracterizados como “baixa prescritividade” sempre que os quadros subjacentes focados no visitante não incorporem diretrizes para lidar com os impactos

---

<sup>111</sup> Na metodologia NPS os clientes são classificados em 3 grupos de acordo com a nota atribuída pelo avaliado numa escala de 0 a 10. Promotores (9 ou 10) correspondem àqueles que auxiliam a divulgar a marca, Neutros (7 ou 8), àqueles que não divulgam, mas não comprometem a imagem da empresa e Detratores (0 a 6), àqueles que demonstram insatisfação e podem prejudicar a marca. Uma vez classificados utiliza-se uma equação simples para gerar o indicador:  $(P-D) / \text{total de respondentes} = \text{Indicador}$ . Resultados de 0 a 49%, indicam zonas de aperfeiçoamento do serviço; de 50 a 74%, zona de qualidade e acima de 75% zona de excelência.

do turismo” (Dinica, 2018, p. 150), como o caso da aplicação da metodologia *Recreation Opportunity Spectrum* (ROS) e o *Visitor Activity Management Plan* (VAMP).

Considerando o contexto brasileiro é possível identificar que:

- O modelo se desenvolve na ausência de uma política pública formalizada de uso público em UC e/ou de concessões de serviços de apoio a visitação, condição que dificulta o esclarecimento dos objetivos, princípios, papel dos atores sociais, estratégias de fomento, bem como do monitoramento e a avaliação de resultados.

- O processo não prevê estudos de impactos ambientais do turismo e planos de uso público para implantação.

- Os principais documentos de referência à política são: o SNUC, que cita mas não define o uso público, atividades recreativas ou turismo ecológico e seus princípios; e os Planos de Manejo, que no seu formato abrangente, apresentam o zoneamento para uso turístico e recreativo, os atrativos e estruturas, as atividades permitidas e compatíveis aos objetivos das UC, mas não permite um nível de detalhamento relativo ao manejo do uso público como, por exemplo, indicadores qualitativos e quantitativos para monitoramento, avaliação e controle de impactos e qualidade da experiência.

- O ICMBio vem utilizando a metodologia ROVUC para identificar o potencial turístico e recreativo das UC, baseado no ROS, que define classes de oportunidades de experiência, estimulando a diversificação de produtos e serviços adequada aos atributos biofísicos, socioculturais e de manejo. Porém ela representa uma metodologia limitada, uma vez que pode não considerar aspectos de vulnerabilidade ecológica dos sistemas e não desenvolve indicadores relativos à limites ou faixas aceitáveis de impactos, induzidos pelas ações antrópicas no ambiente natural e social, ou para delinear condições futuras desejadas em termos dos recursos naturais (Dinica, 2018).

- Embora o ICMBio defina ações prioritárias inseridas no planejamento estratégico da política (ICMBio, 2016; 2018a), os documentos não estabelecem metas e prazos, bem como a prospecção de recursos humanos e de capacitação, financeiros e tecnológicos necessários às ações de planejamento, gestão e monitoramento (Brasil, 2019b).

- Ao mesmo tempo que a IN nº 9/2018 institui um grupo de trabalho para monitoramento sistemático das concessões e um fluxo processual para implantação, os critérios avaliativos ficam restritos à verificação do cumprimento das cláusulas de contrato e, portanto, restritas a análises técnicas e operacionais que pouco indicam sobre resultados relativos aos

objetivos das concessões e do uso público. Não se tem definido, por exemplo, indicadores para avaliar satisfação dos usuários referentes aos serviços e à qualidade ambiental.

Relativo ao desenho dos contratos, orientado pelos projetos básicos, eles podem ser classificados como um tipo técnico e generalista (Dinica, 2018). Isto porque, se concentram no detalhamento dos objetos licitados, prazos, valores, sistemas de cobrança e pagamento, execução dos serviços<sup>112</sup> para o ordenamento da visitação e controle (habilitações técnicas e operacionais), obrigações dos partícipes, definição das propriedades dos bens, penalidades e mecanismos de intervenção, apenas tangenciando responsabilidades ambientais e sociais associadas ao uso público (turístico e recreativo) em unidades de conservação. Tangenciam, pois, no geral é cobrado um esforço dos concessionários para o provimento de informações ambientais aos visitantes, avaliação da satisfação dos usuários em relação aos serviços<sup>113</sup>, uso de tecnologias menos poluentes, degradantes e uso de materiais adequados ao ambiente natural, manejo de resíduos e, de certa forma, geração de empregos e sua formalização do trabalho.

Em relação aos objetos licitados, no geral, eles não apresentam muita variação, estando relacionados à operação de serviços relativos à recepção de visitantes e informação (centros de visitantes), cobrança de ingressos (bilheterias), acesso ao parque ou atrações (transportes) e demais serviços complementares como, estacionamento, alimentação e lojas de conveniência. Neste sentido, grande parte dos investimentos são direcionados às obras e modernização das infraestruturas, provimento de recursos humanos e qualificação. Porém, alguns contratos envolvem serviços mais específicos relacionados ao segmento de esportes e aventura (ex. *canyonismo*, *cachoeirismo*, *rafting*), voos panorâmicos e hospedagem em ambientes naturais (ex. *camping*).

Os prazos de contratos têm variado entre 10 a 25 anos. Até 2019, é possível dizer que apenas dois grupos de empresas, Cataratas S.A. e Hope Recursos Humanos, detêm o mercado de concessões turísticas no Brasil (Tabela 35). Embora sejam identificadas outras empresas que operam no PNI e PNT, a operação corresponde aos serviços mais específicos, que na verdade,

---

<sup>112</sup> Que se refere a implantação e manutenção de infraestruturas, mecanismos de venda e controle, produtos comercializáveis, tecnologia empregada, formalização do trabalho e materiais de comunicação.

<sup>113</sup> No Relatório de Auditoria Anual de Contas, emitido pela Controladoria Geral da União (Brasil, 2019b), que avalia a política de concessões, ele identifica uma falha no sistema de controle sobre a avaliação da qualidade dos serviços prestados. De acordo com o documento, embora estejam previstos “serviços de atendimento físico e eletrônico ao visitante e uma ouvidoria para apurar reclamações relativas à sua execução, não há dispositivo contratual que aborde quem será responsável pelas análises sobre as manifestações de ouvidoria”. Ademais verifica que no contrato de concessão do PNCV este sistema nem está previsto, entendendo que não há justificativa para ausência.

já eram prestados pelas mesmas empresas anteriormente às licitações (Trevisan, 2018; Gestor 03).

**Tabela 35:** Contratos de concessões de serviços turísticos vigentes em Parques Nacionais do Brasil, ano 2019.

<b>Parque Nacional</b>	<b>Serviços e Atividades concessionadas</b>	<b>Concessionária(s)</b>	<b>Vigência Contratual</b>	<b>Investimento/Pagamento</b>
<b>Iguaçu</b>	Centro de visitantes, Bilheteria, Estacionamento, Transporte, Alimentação, Loja de conveniência;	Cataratas do Iguaçu S/A ( <i>Grupo Cataratas</i> )	1998/2009-2020 1998/2005-2020	1º contrato: 30 milhões. 6% da receita 2º contrato: 63 milhões. 3% da receita
	Transportes aquaviário e Guiamento (Trilhas), esportes e aventura	Ilha do Sol Agência de Viagens Ltda.	2010/2020	11 milhões. 11% da receita
	- Transportes e Guiamento (Trilhas)	Macuco Ecoventura e Turismo Ltda.	2002/2017	800 mil. 3% da receita
	- Transporte Aéreo	Helisul Taxi Aéreo Ltda.	2002/2014 2016/2021	8 milhões. 5% da receita 46 milhões. Horas de voo
<b>Fernando de Noronha</b>	Centro de visitantes, Bilheteria, Alimentação, Loja de conveniência.	Econoronha ( <i>Grupo Cataratas</i> )	2010/2025 (+5)	~ 7 milhões inicial. 14,7% receita
<b>Serra dos Órgãos</b>	Bilheteria, Hospedagem (Camping), Estacionamento e Trilhas	<b>Hope Recursos Humanos LTDA</b>	2010/2020	~2 milhões inicial. 15% receita
<b>Tijuca</b>	Centro de visitantes, Bilheteria, Estacionamento, transporte	Paineiras-Corcovado ( <i>Grupo Cataratas</i> )	2012/2032 (+5)	51 milhões 5,11% receita
	Transporte	Inicialmente Consórcio – Esfeco e <i>Grupo Cataratas</i> , hoje só Esfeco.	2014/2034	121 milhões. 3,8 milhões anual + 9,9% receita bruta
<b>Chapada dos Veadeiros</b>	Centro de visitantes, Bilheteria, Estacionamento, Alimentação, Hospedagem (Camping), Loja de conveniência;	Consórcio Sociparques (Socicam transportes/ Parquetur)	2018/2038	16 milhões 27,08% receita
<b>Pau Brasil</b>	Centro de visitantes, Bilheteria, Estacionamento, Alimentação, Hospedagem (Camping), Loja de conveniência; Atividades Recreativas Esportivas	<b>Hope Recursos Humanos LTDA</b>	2018/2033	7,2 milhões. 6,5% até o terceiro ano
<b>Itatiaia</b>	Bilheteria, Estacionamento, Alimentação, Hospedagem (Camping), Loja de conveniência;	<b>Hope Recursos Humanos LTDA</b>	2019/2044	17 milhões 2% receita

	Atividades Recreativas Esportivas			
--	--------------------------------------	--	--	--

Fonte: Elaboração própria baseado nos editais e contratos.

Considerando o aparato regulatório e institucional e a atual conjuntura, é possível verificar um empenho na incorporação de medidas que atribuam maior eficiência ao processo, alinhado aos princípios de efetividade das PPPs que se referem às responsabilidades ambientais, sociais, financeiro-econômicas e legais e competências, que variam de acordo com as especificidades da UC e dos objetos de concessão (Tabela 36). Segundo os gestores do ICMBio, é consensual a intenção de cada vez mais incorporar aos contratos ações de cunho ambiental e social, buscando aprimorar a contribuição das concessões para o desenvolvimento socioeconômico sob princípios de sustentabilidade.

**Tabela 36:** Atendimento aos princípios fundamentais de eficiência das PPPs associados às concessões turísticas em parques nacionais do Brasil.

<b>Princípios fundamentais de eficiência (Wyman et al., 2011)</b>	<b>Indicadores contemplados ou omissos</b>	<b>Exemplos de boas práticas</b>
<b>Qualificação</b>	No geral todos os contratos abarcam aspectos de qualificação dos concessionários, principalmente: demonstração de capital financeiro e promoção de educação e treinamento. Alguns editais exigem comprovação de alguma no setor de serviços e/ou turístico. E somente em Parques que recebem um número significativo de turistas estrangeiros, é exigido habilidades em línguas aos funcionários (PNI e PNT).	Conforme edital do PN de Itatiaia os proponentes deveriam comprovar experiência de 3 anos de operação na prestação de serviços de bilhetagem ou serviços turísticos conforme definidos na Política Nacional de Turismo. No PNT, os projetos exigem que toda a equipe responsável pelo atendimento direto ao cliente deverá ter noções de inglês e espanhol.
<b>Responsabilidade Legais</b>	Todos os contratos abarcam os indicadores como: tempo de contrato; sanções sobre não pagamentos ou atrasos e não cumprimento de obrigações contratuais, direito de propriedade; penalidades e multas. No entanto não apontam claramente sanções relativas à danos ambientais e sociais.	O sistema de aplicação de multas às infrações envolve parâmetros definidos com o grau de gravidade da infração, definidos em todos os contratos.
<b>Responsabilidade Financeira</b>	Todos os contratos incorporam garantias de execução, definição de taxa de uso, requisitos de rendimentos e responsabilidades de manutenção e reparo.	No PARNAMAR Noronha, é exigido ao concessionário um depósito 5% do valor contrato como forma de garantia.
<b>Responsabilidade ambiental</b>	Os indicadores mais presentes nos contratos referem-se ao desenvolvimento de infraestruturas adequadas e gestão de resíduos. O uso de energia alternativa, reuso e reciclagem de materiais, no geral, entram como medida indicativa. Alguns contratos podem envolver Planos de monitoramento ambiental relacionados às obras (PNT). Todos os contratos exigem	A concessão no PNCV exige manejo de resíduos e envolve o desenvolvimento de um programa de recolhimento e reciclagem de lixo No PNI uma das empresas utiliza transporte turístico de alta tecnologia movido a energia elétrica. O contrato da HELISUL (PNI) prevê 120 horas de voos concedidos ao

	o provimento de serviços de informação ambiental que podem ocorrer via exposições, monitores ambientais, folhetos, mapas e painéis informativos. Não há uma cobrança de programas de monitoramento de impactos ambientais do turismo e visitação. Não é exigido planos para gerenciamento de risco ambiental.	ICMBio para monitoramento da área e mitigação de incêndios. No PNT como contrapartida a concessionária deve desenvolver estudos de impacto sobre a fauna, manejo de espécies invasoras e trilhas. No PARNAMAR Noronha, o contrato contempla implementação de projetos para recuperação da vegetação e retirada de espécies exóticas, como a provisão de equipe. No PN de Itatiaia, estipulou-se um valor a ser destinado em ações de combate a incêndios, pesquisas e recuperação de área degradada.
<b>Responsabilidade social</b>	No geral os projetos atendem indicadores de desenvolvimento de capacidades, principalmente, relativo aos funcionários e prática de modicidade, através da oferta de diferentes taxas a grupos específicos de usuários (ex. crianças, idosos, residentes). Alguns projetos indicam preferência por propostas que se comprometam a empregar pessoas da comunidade local (PNCV, PNT) e promovam algum envolvimento delas nos negócios (são destinados espaços para que possam comercializar produtos). Todos promovem a acessibilidade. Não há quesitos para avaliação de impactos sociais e não há programas de compartilhamento de rendimentos.	No PNVC e no PN de Itatiaia, as contrapartidas envolvem ações da empresa relativas a aproveitamento de produtos locais e sua venda, contratação de mão-de-obra local e promoção de cursos de capacitação para as comunidades do entorno. Sistema de bonificação. No PNT, o contrato do trem corcovado envolve a destinação de recursos para o desenvolvimento de programas socioambientais nas comunidades circunvizinhas ao parque. No PARNAMAR Noronha, o contrato envolve custeio do programa de voluntariado e desenvolvimento de estruturas que facilitem a acessibilidade aos atrativos.

Fonte: Elaboração própria.

Esta análise permite inferir, que embora não haja uma política institucionalizada de concessões de serviços em UC, os instrumentos são consistentes, principalmente, quanto aos aspectos legais e econômico-financeiros, apresentando algumas lacunas referentes a componentes de competência dos concessionários e responsabilidades ambientais e sociais.

Em relação aos aspectos de governança, identifica-se no escopo das concessões em parques nacionais brasileiros: visão estratégica coerente às convenções internacionais para a conservação fundamentadas por aspectos legais e regulatórios; responsividade e eficiência, principalmente econômica, representada pelos investimentos em infraestrutura, geração de empregos<sup>114</sup> e receitas públicas, transparência, por meio da publicização do processo e realização de audiências públicas e justiça, referente ao suporte jurídico consistente. Entretanto, a estrutura formal não esclarece de que forma se concretiza a legitimidade de voz, o atendimento

<sup>114</sup> Embora não haja uma sistematização desta informação referente ao escopo das concessões os gestores apontam uma efetiva geração de empregos diretos. Somente no PNI, estima-se a geração de 800 empregos diretos associados às concessões (Gestor 08).

dos princípios de equidade, ao mesmo tempo que aponta um processo de prestação de contas entre concessionário e poder concedente, uma vez que o fluxo das informações permanece, no geral, no ambiente interno.

Considerando a estrutura formal do política é possível inferir que ela está direcionada, em princípio, a desenvolver infraestruturas e serviços básicos nos parques nacionais ou UC que já possuem fluxos de visitantes, com tendência à expansão do mercado, na intenção de ordenar o turismo e incrementar a qualidade dos serviços de uso público, como forma de atrair a atenção do público em geral para o conhecimento e reconhecimento destes espaços e sua importância. Para tal, a agência governamental, com apoio de outras instituições (governamentais, financeiras e consultoras), tem concretamente aprimorado os instrumentos normativos e regulatórios e canais de comunicação, a fim de viabilizar a implantação das concessões, atrair investidores e reforçar a caráter público do processo, e aprimorar a eficiência econômica, ambiental e social. No entanto, por exigir grandes investimentos e utilizar a modalidade de concessão comum, dificulta a participação de médias e, principalmente, pequenas empresas ou mesmo de organizações sem fins lucrativos. No geral, são projetados infraestruturas e serviços para atender às necessidades básicas dos visitantes, facilitar e controlar o acesso à UC e seus atrativos, evitar formas abusivas de uso dos recursos (naturais e físicos) e promover maiores informações sobre as áreas e suas características.

### *6.3 Fragilidades, lacunas e limitações.*

É unânime entre os atores sociais que as concessões representam uma importante estratégia para o ordenamento do uso público, principalmente, em UC onde o uso é recorrente e intenso. Neste sentido, as principais contribuições da política se manifestam na criação e manutenção de infraestruturas adequadas ao atendimento do público em geral, especialmente promovendo-se um maior controle sobre a visitação e práticas ofensivas ao meio ambiente, e geração de empregos. Mas, conseqüentemente isto leva a um incremento do número de visitantes que exige uma maior vigilância quanto a qualidade dos serviços prestados, no âmbito das UC, e o cumprimento das responsabilidades ambientais e sociais envolvidas nas concessões (Tabela 37). Neste sentido, no geral, os impactos negativos do turismo não são associados diretamente às concessões ou uso público, mas sim às fragilidades que comprometem os seus resultados, que podem representar riscos.

Há riscos em todos os sentidos, mas mais em termos ambientais. Eu sou uma fã das concessões. Talvez existam alguns locais onde ela possa ameaçar, mas cabe uma análise mais profunda, para ver se não está relacionado mais a questões de desconhecimento do que é uma concessão e um

pouco de preconceito com as parcerias com a iniciativa privada, com aquela confusão de que está privatizando, uma questão ideológica neste sentido. Mas em termos gerais podem trazer muito mais ganhos sociais do que perdas. Agora, em termos ambientais, se na estruturação do contrato você perder o foco dos resultados ambientais que você quer ter e dos resultados de conservação que você quer ter e fazer uma concessão sem esse viés, você pode colocar os atributos ambientais em risco. Aqui temos sorte porque são as melhores concessionárias, mas com o despertar de novos players, sem projetos bem estruturados corre-se sério risco de gerenciar como se fossem aeroportos e perder o objetivo final que não é a visitação pela visitação, mas uma ferramenta para a conservação (Gestor 08).

Considerando as falas dos gestores, as principais fragilidades identificadas se referem: a capacidade institucional e carência de investimentos públicos, compromisso privado com as ações no rol da gestão de serviços em UC, desenho e gestão dos contratos e monitoramento das concessões.

**Tabela 37:** Principais fragilidades associadas às concessões dos serviços de apoio a visitação em UC.

<b>Categoria</b>	<b>Percepção dos gestores</b>
<b>Capacidade Institucional e recursos</b>	<p>Temos uma falha muito grande, poucos funcionários para fazer vistoria das trilhas, implantar concessão e várias outras tarefas de gestão do parque. Na prática a capacidade do ICMBio de monitorar e de fazer a gestão do contrato não é suficiente (Gestor 02).</p> <p>O poder público é engessado, falta recursos humanos e de investimento, principalmente onde a visitação é intensa. A concessão é muito grande e corpo técnico muito pequeno. Elas são empresas grandes, tem acesso jurídico, pessoal e o ICMBio não tem. Tem um descompasso de capacidades das organizações (Gestor 04).</p> <p>Falta capacitação técnica. As empresas avançam e aprenderam e o ICMBio não aproveitou (Gestor 08).</p> <p>A fragilidade é não destinar os recursos de outorga para os projetos de conservação. As contas deveriam vir pelo orçamento e a outorga deveria ser destinada a aplicar na conservação (Gestor 01).</p> <p>Ampliação e profissionalização da equipe é urgente (Gestor 01).</p> <p>O maior risco é falta de gestão, estamos sem chefe! (Gestor 05).</p> <p>O ICMBio se preparou bastante, mas falta gente para preparar e depois implantar e se conectar com empresários. Aqui somos privilegiados porque temos mais funcionários, mas falta capacitação e qualificação de forma contínua. Não tem orçamento para cada unidade (Gestor 07).</p>
<b>Compromisso privado</b>	<p>A maior falha é o fato de número de visitantes não acompanhar o esforço da concessionária. O número de funcionários continua o mesmo. Isso influi inclusive sobre segurança (Gestor 02).</p> <p>A empresa visa muito mais o lucro do que uma preocupação mais genuína com a conservação. Ex: o acesso foi interdito e as pessoas não respeitam e a concessão não toma iniciativa. Não reportam, só cumprem o contrato, que compromete a responsabilidade ambiental (Gestor 04).</p> <p>O privado sempre tenta jogar os investimentos para depois. Os investimentos iniciais, é tranquilo, como bilheterias. Mas centro de visitantes já começa a complicar (Gestor 01).</p>

---

Assuntos que conseguem entender a importância é mais rápido, mas quando tem que investir mais e não entendem a razão não se empenham muito. Os contratos preveem avaliação da satisfação e as vezes nem as empresas fazem (Gestor 05).	
Basicamente falta começar a prestar o serviço. Eles não cumprem ações além dos contratos. Estava prevista ação de educação ambiental, bonificações por empregar pessoas das comunidades, fazer capacitações, mas ainda não cumprem (Gestor 07).	
<b>Desenho e gestão dos contratos</b>	<p>Ora o contrato é subjetivo ora insuficiente. É preciso dar dinamicidade. O modelo de gestão é adequado, porém defasado (Gestor 03).</p> <p>A interpretação do contrato não é favorável ao cidadão. Favorece mais a concessão do que os usuários (Gestor 02).</p> <p>O contrato é simples e traz propostas técnicas. Em Noronha foi estruturado para prestação de serviço sem valores embutidos (Gestor 04).</p> <p>Os contratos são operacionais e focam pouco em resultado. Os contratos não têm mais impresso um princípio de sustentabilidade mais amplo, não incorporam questões social e ambiental, como obrigações de gênero, inclusão social e estamos desperdiçando oportunidade (Gestor 08).</p> <p>É preciso adequação das contrapartidas. É fundamental ter servidores com conhecimento profundo das atividades na UC, para saber colocar contrapartidas de interesse da UC para não virar um negócio que vire só lucro. Entender o que o concessionário pode tocar nem para ele ficar pedindo tudo e nem deixar solto demais (Gestor 05).</p> <p>A gente tinha muita dificuldade de elaborar edital porque não tinha parâmetro legal, mas não tinha muita margem para inovação, nem jurídica. O desafio é como o aprendizado gere melhorias. Tivemos dificuldade de modelar a concessão, porque a viabilidade é apertada aqui (Gestor 06).</p>
<b>Avaliação e controle</b>	<p>Faltam mecanismos mais claros de controle da concessão para avaliar se os valores do ICMBio estão sendo passados. O visitante entende o que é o ICMBio? Entende o que é um parque nacional? Muda a forma de olhar a conservação? (Gestor 04).</p> <p>O Monitoramento é o maior desafio. A equipe é muito pequena, é difícil acompanhar o que acontece todo dia. Precisamos sair do operacional e fazer mais estrategicamente (Gestor 01).</p> <p>Temos dificuldade de validar as pesquisas, porque geralmente ele (turistas) sai satisfeito, mas ele não tem um olhar muito crítico, não está muito preocupado com defeitos (Gestor 05).</p> <p>É preciso internalizar os fluxos e a UC que não tem equipe não consegue monitorar (Gestor 06).</p> <p>As falhas que a gente tem é que por muito o IBAMA e o ICMBio esqueceram que precisava fazer os monitoramentos dos contratos (Gestor 08).</p>

---

Fonte: Elaboração própria.

De fato, o ICMBio demonstra um esforço para provocar a criação de instrumentos regulatórios adequados a este tipo de arranjo institucional que contribua efetivamente para compatibilizar o uso público com a conservação ambiental. Mas na prática eles não são isoladamente suficientes. Isto porque, as UC carecem de servidores e conseqüentemente de gestão, não há um programa dentro da agência para desenvolver competências e habilidades no tratamento das concessões, desenho e gestão de contratos, as ações dos concessionários, no geral, são movidas pela conveniência econômica, e o monitoramento é ineficaz pois não há uma direção definida quanto ao que, realmente, se pretende avaliar.

Entretanto, estas fragilidades se associam às lacunas e contradições que permeiam a política e modelo adotado no Brasil. Primeiramente, destaca-se a carência de uma política institucionalizada formalmente de concessões turísticas em UC, tendo em vista o incremento do número de visitantes, a expansão das concessões e o objetivo primário das UC, que é a conservação ambiental. Nesta condição, a política se desenvolve de maneira difusa, permitindo diversas interpretações e direcionamentos, influenciado pelas agendas políticas governamentais, gerando descontinuidades e divergências quanto à sua finalidade e formas de desenvolvimento, regulação e controle. Como aponta o Gestor 02, “Atualmente houve uma desmobilização, muda governo muda tudo, a política tem que ser de Estado e não de governo. Falta continuidade”.

Isto fica evidente ao considerar os discursos de representantes dos governos ao longo do processo evolutivo da política:

“Estamos determinados a atingir um novo patamar de desenvolvimento e de gestão de nossas unidades de conservação, sobretudo dos nossos parques nacionais, de modo a torná-los rentáveis e sustentáveis, com um marco regulatório adequado às nossas peculiaridades e necessidades” (Sarney Filho, 2016)<sup>115</sup>.

“A gente tem que dar uma destinação econômica para as unidades de conservação, para diminuir a dependência do orçamento público. Senão estas áreas não terão saída. Você pode fazer o discurso mais bonito do mundo sobre o meio ambiente, mas se não dermos uma mais-valia econômica para as UC estaremos sempre a reboque do orçamento federal. [...] A concessão do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, por exemplo, feita no ano passado foi péssima. O resultado é uma concessão em que o empreendedor não tem quase nenhuma liberdade de atuação. Vamos inverter a lógica dessas concessões. Vamos estabelecer um mínimo de restrições. De resto toma que o filho é teu” (Salles, 2019 apud Borges, 2019)<sup>116</sup>.

Tais posicionamentos políticos evidenciam a racionalidade econômica relativa ao uso público das UC, onde no primeiro caso é notório que a atenção não está voltada para a desregulamentação, mas para a reregulação e melhoria do intervencionismo orientado para a criação de estruturas que permitam os indivíduos a atuarem nos mercados (Cover, 2011). Já no segundo discurso fica mais evidente um interesse voltado para à desregulação e uma ideia de que o desenvolvimento do SNUC não deveria depender dos recursos públicos. Isto é, uma visão estritamente neoliberal. Tal posicionamento negligencia oportunidades de o próprio Estado gerir estes serviços e aumentar o orçamento público por meio da exploração de serviços

---

<sup>115</sup> Palavra usada pelo Ministro Sarney Filho no 3º Parques do Brasil, idealizado pelo Instituto Semeia, no Parque do Ibirapuera, em São Paulo, no dia 24/11/2016. Consultado em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8569-ministro-anuncia-concessoes-em-parques>. Acesso em 25 de janeiro de 2017.

<sup>116</sup> Fala do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em resposta ao jornal O Estado de São Paulo. Reportagem de André Borges de 11 de maio de 2019. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,governo-quer-conceder-20-parques-nacionais-a-iniciativa-privada-este-ano,70002824450>

turísticos, tornando, cada vez mais, o desenvolvimento do uso público dependente dos investimentos de empresas privadas e de seus interesses.

No entanto, segundo os gestores o objetivo das concessões não é gerar receitas, mesmo porque pelo sistema atual, os valores de outorga arrecadados não significam reinvestimento direto na UC, mas ordenar o uso público, gerar empregos e renda e oferecer uma melhoria de estrutura, a fim de aprimorar a experiência e a conservação da UC. Como aponta o gestor 01, as concessões não representam uma prioridade na agenda do ICMBio, uma vez que a agência desenvolve diversas ações para o desenvolvimento do uso público. Nesta perspectiva, é questionável a eficiência econômica do modelo, uma vez que um de seus objetivos principais é gerar maiores oportunidades financeiras para a manutenção do SNUC no país.

De fato, estas divergências de ideias despertam preocupações, principalmente, quando se nota o fomento às parceiras com a iniciativa privada e sua expansão, ao mesmo tempo que há uma redução dos recursos públicos destinados a proteção do meio ambiente e aos espaços protegidos e isso não é de hoje. Como exemplo, Gorini et al. (2006) identificavam que embora a concessão no PNI tivesse colaborado para maior arrecadação de recursos, este resultado não se refletiu nos orçamentos daquela UC específica, já que, em 2001, cerca de 42% da arrecadação retornaram ao parque Iguaçu e, em 2005, esse percentual havia se reduzido para 20%. Vale frisar que o PNI é o parque com maior número de concessionárias operantes e o segundo parque que mais gera receitas aos cofres públicos. A redução dos recursos compromete a capacidade da agência em gerir a UC, monitorar as concessões e, principalmente, fere o princípio de instituições eficazes da Agenda global para o desenvolvimento sustentável.

Essa situação é agravada ainda, quando a política se desenvolve sem haver um plano institucional voltado para esta ação que considere sistemas de fomento e projete as necessidades de recursos financeiros e humanos (em número e capacitação). Todos os gestores apontam que os recursos para a gestão do uso público dos parques onde há concessões é insuficiente, havendo inclusive um descompasso entre o desenvolvimento da instituição pública e sua eficiência e a capacidade técnica, organizacional e financeira das empresas privadas. Este fato sugere que as concessões podem beneficiar as diferentes organizações de forma desigual.

Neste sentido, os gestores compartilham da ideia de que uma política pública formalizada é essencial para trazer clareza aos propósitos e dar uma direção consensual às concessões turísticas, que não se trata de uma privatização do patrimônio público ambiental. Isto porque a área continua a ser de posse do Estado, sob responsabilidade do ICMBio quanto a sua gestão e conservação. O que muda com as concessões dos serviços é que a agência assume

a responsabilidade de regular, fiscalizar e monitorar os serviços de apoio à visitação. No entanto, é necessária uma política estatal e não governamental, a fim de evitar descontinuidades e ações incompatíveis com a conservação das UC e fortalecer o monitoramento e fiscalização.

“A política é essencial. Entrar com proposta massiva de concessão sem definir claramente os princípios é fácil escambar para o turismo de massa e perder variável de política pública: inclusão social, gênero, necessidades especiais... Os parques passam o patamar da concessão de uso público, que deve considerar a conservação. O visitante não é inimigo, mas feito de qualquer jeito dá razão a isto” (Gestor 08).

No entanto, considerando a estrutura do modelo de concessões, sua forma de gestão do turismo, os principais *holders* envolvidos, os serviços ofertados e uma viabilidade dependente de um fluxo grande de visitação ou oportunidade de expansão do mercado, entende-se que se aproxima do turismo de massa, ao mesmo tempo que considera a promoção do ecoturismo e os princípios de sustentabilidade. Neste caso entende-se que não seria possível associá-lo aos fundamentos do ecoturismo e do desenvolvimento sustentável. Isto porque, o ecoturismo e o desenvolvimento sustentável do turismo exigem instituições e organizações eficazes, investimentos públicos para a conservação, ações para a redução de desigualdades; promoção e valorização a cultura e os produtos locais; controle sobre o consumo e produção; dentre outros. Acredita-se, portanto, que não seria possível atribuir sustentabilidade a estes arranjos institucionais, mas seria possível discutir questões de uso mais ou menos intensivos dos atrativos e dos recursos naturais das ANPs e sua importância para a conservação.

Assim, é importante que o instrumento institucional apresente de maneira clara e coerente os conceitos que podem ser associados ao uso público e suas formas de gestão (turismo ecológico, ecoturismo, turismo sustentável, turismo de base comunitária, recreação, turismo de massa), a fim de orientar o *locus* de atenção para compatibilizar o tipo de desenvolvimento turístico aos princípios de sustentabilidade.

Em segundo lugar, identifica-se a ausência de marco regulatório que defina formalmente as competências das principais instâncias governamentais, o seu papel e responsabilidades no desenvolvimento da política. Como a própria CGU destaca, apesar da existência de um Acordo de Cooperação Técnica entre o MMA, o ICMBio, o Ministério do Turismo e a Embratur (ACT nº 02/2017, com vigência de 5 anos), existe uma indefinição das competências das instâncias governamentais, onde não se identifica clareza no papel do Ministério do Turismo. Ressalta-se que no Plano Nacional de Turismo 2018-2022, a única ação prevista pelo MTur é:

O estreitamento das parcerias entre os órgãos ambientais e culturais com os órgãos oficiais de turismo, para que juntos possam convergir ações que beneficiem a atividade turística e a consequente geração de emprego e renda, respeitando os princípios da preservação ambiental e valorização cultural (MTur, 2018, p. 103).

No entanto o MTur, não define um plano de ação voltado ao fortalecimento das concessões em UC, bem como sua forma de atuação. Como consta no plano, o MTur define cinco linhas de atuação, dentre as quais pelo menos três poderiam envolver ações voltadas para o modelo, a fim de aprimorar a capacidade de desenvolver e avaliar a qualidade do serviço e da inovação, como: formalização e qualificação, fortalecimento e aperfeiçoamento do monitoramento da atividade turística e promoção da integração da produção local à cadeia produtiva.

A terceira lacuna, no planejamento das concessões, se refere a uma carência de instrumentos que considerem variáveis relativas a custos ambientais e sociais e prospecção de resultados em termos da experiência turística e da conservação. Para a implantação da concessão dos serviços turísticos e recreativos numa UC, o único instrumento balizador é o Estudo de Viabilidade Econômica, o qual não inclui variáveis referentes aos custos ambientais e sociais e, portanto, eles não são internalizados. Neste sentido, os projetos básicos são construídos sob uma perspectiva de viabilidade econômico-financeira, que ao incorporar custos relativos às obras, atividades comerciais e impostos, define um valor de outorga mínima que garante uma segurança de continuidade da prestação do serviço público e sua qualificação.

Porém, na medida que constroem o projeto sem realizar estudos de impactos ambientais e/ou sociais, ou mesmo estudos que incorporem objetivos da gestão do uso público, indicadores mensuráveis de impactos e condições desejáveis de uso público, tende-se a perder nos projetos oportunidades de definição de valores ou ações de contrapartidas necessárias à viabilidade socioambiental da concessão, que favorece a qualidade do serviço. Isto porque, com o incremento da visitação surgirão demandas de readequação dos serviços, a fim de manter uma qualidade, de mitigação de impactos ambientais e socioculturais negativos e de readequação do manejo do uso dos atrativos. Planejar a concessão considerando estudos que projetem cenários do uso turístico e recreativo e seus impactos, podem atribuir aos contratos maior flexibilidade, principalmente, quanto a incorporação de obrigações de readequação dos serviços e de ações de contrapartidas.

Como ressalta o gestor 02, hoje, o esforço da concessionária não acompanha o incremento do número de visitantes e como os concessionários interpretam *ipsis litteris* os contratos, mesmo tendo capacidade, não aprimoram suficientemente a qualidade do serviço ou promovem maiores ações para mitigar os impactos ambientais negativos. Ele narra:

“Apesar dos problemas a capacidade de resposta da concessão é bem grande. Sem dúvida melhorou muito. A maior falha é o número de visitantes não acompanhar o esforço da concessionária. A gente quase duplicou o número de visitantes e o número de funcionários que

faz a gestão da visitação não aumentou. Então é complexo, porque quando o número de pessoas aumenta, aumenta pessoas fora da trilha, aumenta o risco ambiental nos atrativos [...] Por exemplo, tem alguns dias que temos mais de 800 e 900 pessoas naquela praia e uma só pessoa fazendo a gestão dessas pessoas, é desumano com a pessoa e o atendimento é muito ruim. Daí disso, vários problemas: a pessoa que entra no lugar errado sem colete porque não sabia, pessoa que se queima e diz que não foi avisada, a pessoa que está pisando no coral e não sabia que não podia. Então tem problemas que vem do excesso de pessoas que não acompanhou o número de pessoas para fazer o monitoramento” (Gestor 02).

Ainda, como ressalta o ator 02, os programas de capacitação dos funcionários são muito básicos considerando que o trabalho de um monitor ambiental ultrapassa apenas funções de atendimento ao visitante. Para ele seria extremamente relevante a compreensão do papel e do desenvolvimento de guarda-parques, ideia e ação desconsideradas pela concessionária, que assume que a prioridade é o atendimento dos visitantes como se estivessem em um parque temático.

Assim, embora o EVE e os contratos possam conferir maior segurança regulatória e jurídica para a garantia da prestação dos serviços e sua qualificação, na prática, eles sozinhos são insuficientes para garantir o cumprimento de responsabilidades ambientais, sociais e de aprimoramento da qualidade, exigindo da agência um maior esforço de vigilância. Isto porque, se os projetos e os contratos não definem com clareza ou não amarram as responsabilidades ambientais e sociais, o concessionário terá maior liberdade de definir onde e de que forma irá atuar e onde investir. Como identificam Maranhão et al. (2018), no PARNA da Serra dos Órgãos a concessão provocou conflitos entre o próprio órgão público e a organização privada, tendo em vista o descumprimento de normas contratuais e das responsabilidades de cada parte, que comprometeu a eficácia do modelo.

Já o gestor 02 aponta que não há grandes dificuldades das empresas cumprirem as obrigações mais operacionais, principalmente àquelas que vão gerar retornos financeiros mais imediatos, porém àquelas ações referentes às contrapartidas ou que não geram tanto retorno financeiro existe um tendência dos concessionários em querer adiar a implantação ou mesmo reduzirem sua abrangência.

“Onde eles têm ganho econômico não há necessidades de cobrança, mas onde não ganham há necessidade de maior cobrança. [...] O controle de flora foi pensado para a ilha, mas daí eles disseram que fariam somente no parque, porque de fato não estava claro no contrato. Daí agora querem fazer somente nas trilhas porque alegam que está escrito “área concessionada”, mas a concessão não é da área é do serviço”.

Conseqüentemente, essas deficiências de planejamento referente ao planejamento e manejo do uso público, via concessão, comprometem a eficiência do modelo de gestão, que vai se manifestar nas dificuldades de um desenho de projeto mais adequado às necessidades da UC, gestão e monitoramento dos contratos, assim como no compromisso ético das empresas

privadas. Uma vez que não há: um número suficiente de servidores para atender as demandas do programa como um todo; programas governamentais de desenvolvimento de competências; desenvolvimento de estudos e metodologias para aprimorar o modelo de gestão; instrumentos que definam as metas e os resultados esperados; definição de sistemas de fomento, colaboração ativa entre instâncias governamentais; a gestão e monitoramento das concessões tende a atuar no nível operacional, favorecendo os interesses privados.

Além disso, embora haja uma intenção de avaliar a qualidade dos serviços e satisfação dos visitantes, a agência deixa a critério dos concessionários a escolha da metodologia que acabam trazendo informações superficiais. Como exemplo, o gestor do Parque Nacional da Tijuca aponta que o grau positivo de satisfação dos visitantes não condiz com a baixa qualidade dos equipamentos turísticos oferecidos e, portanto, não seria um indicador suficiente para avaliar a concessão. Assim, os gestores concordam que os métodos utilizados pelas concessionárias ainda não são suficientes para avaliar resultados, mas não tem claro como aprimorar o monitoramento (Gestor 04, 05 e 08). Segundo o gestor 04, seria uma falha não conseguir avaliar o quanto o programa tem impactado a partir da experiência dos turistas, principalmente, no sentido de revelar se é possível provocar alguma mudança de comportamento em relação ao meio ambiente. Ademais, a IN n<sup>o</sup> 5 /2018<sup>117</sup> propõe diretrizes para o monitoramento da visitação nas UC, indicando o uso do Roteiro Metodológico para manejo de impactos da visitação (ICMBio, 2011), mas nenhum gestor apontou o seu uso.

E por fim, embora os projetos definam ações de conservação ambiental e desenvolvimento social local como contrapartidas, em muitos casos, o projeto não define a forma de execução, bem como apenas sugere um índice a ser atendido, mas sem obrigatoriedade (ex. aproveitamento de mão de obra local), que acabam não sendo executados em razão de uma conveniência da concessionária, geralmente com um viés econômico.

Como exemplo, no PARNAMAR Noronha, a concessionária previa a oferta de bicicletas para aluguel, mas acabou não executando esta ação, alegando que não havia demanda. Porém segundo os servidores do ICMBio não houve qualquer divulgação do produto e, portanto, não é possível assumir que não há demanda. No caso do PN Itatiaia, embora o projeto incorpore o sistema de bonificação<sup>118</sup>, que atribui um desconto no valor de outorga quando a

---

<sup>117</sup> Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao\\_normativa\\_5\\_2018.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_5_2018.pdf)

<sup>118</sup> A sistema de bonificação utilizado pelo ICMBio ocorre de duas formas, ou renovam o contrato com a empresa que demonstra bom desempenho na execução dos serviços, ou atribuem descontos no valor de outorga quando a empresa promove ações do tipo: fomento a pequenos produtores locais por venda de produtos produzidos por eles no entorno da Unidade, geração de oportunidades de emprego à residentes e cursos de capacitação. Neste sentido,

empresa adota algumas ações de estímulo ao desenvolvimento local, até o momento estas ações não foram promovidas.

Neste sentido, verifica-se que, no geral, os projetos e contratos não conseguem incorporar efetivamente ações para o empoderamento social. Embora as concessões sejam importantes ferramentas de geração de empregos decentes, uma vez que as empresas são obrigadas a obedecer as leis trabalhistas, elas operam num nível baixo a moderado de participação das comunidades locais. Isto porque, embora o processo seja público, se promova audiências públicas para auxiliar na construção do projeto básico e na incorporação interesses de comunidades ou grupos locais, e gere empregos, o modelo ainda fica restrito à participação de grandes empresas, que algumas vezes não se comprometem com as ações para o desenvolvimento local. Ademais, como ressalta (Rodrigues & Godoy, 2013, p. 86), “é necessário qualificar a geração de emprego e renda por meio do turismo e não restringi-la apenas a um mero indicador quantitativo”.

Foi possível verificar algumas ações pontuais, como: obrigação contratual no PNT de investimento em programa socioambiental nas comunidades circunvizinhas, aproveitamento de produtos locais pela empresa que opera o PARNAMAR Noronha, bem como pequenos investimentos direcionados a promoção de atividades culturais e educativas desenvolvidas pelas escolas e associações locais (ator 03). Segundo os gestores, a empresa desenvolveu ações para que produtores locais desenvolvessem produtos a serem vendidos pela concessionária, formalizando o serviço destes produtores, assim como cerca de 5% da receita é destinada a ações diretas na comunidade, porém isto não está definido em contrato.

Entretanto, apesar dos atores entrevistados em Noronha entenderem que a concessão foi importante para ordenar o turismo no parque, manifestam unanimemente que não foi um processo participativo de fato. Realmente o projeto foi apresentado no conselho consultivo, até gerou um certo conflito que promulgou numa ação judicial<sup>119</sup>, mas prosseguiu como uma ação de cima para baixo.

Identifica-se também no PNT a ocorrência de conflitos no processo de concessão. Segundo Maciel (2015), a conformação política e de seus instrumentos para a concessão do

---

a ação pode ser associada a uma vantagem econômica para a empresa. De fato, este sistema de bonificação é interessante para provocar maior empenho das concessionárias em ações ambientais e sociais. Porém é preciso cautela, pois ao utilizar parâmetros isolados para a bonificação, isto é, ao cumprir a ação 1 ou 1 e 2 ela já receber o desconto, pode criar uma situação onde a empresa obtenha uma vantagem econômica mesmo sem cumprir com todas as demais obrigações.

<sup>119</sup> Processo SLS 1302, publicado em 08/11/2010. Relator Ministro ARI PARGENDLER. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17105047/sls-1302>.

Parque Nacional da Tijuca foi a base para a exclusão das comunidades da favela, Cerra Corá e dos Guararapes, na prestação de serviços turísticos. O autor constata que o processo envolveu ações de opressão e repressão destas comunidades, marcadas por perseguições, prisões e negação de acesso ao espaço para a prestação de serviços, gerando conflitos entre entes públicos e favelados, assim como movimentos de resistência desses últimos. Dessa forma, em relação a participação social e governança, os processos não indicam responderem ao princípio de equidade. Mesmo porque, por envolverem projetos de grande envergadura, eles já excluem muitos players.

Como também evidenciam Botelho e Maciel (Botelho & Maciel, 2019), o complexo Paineiras na Tijuca torna-se cada vez mais inacessível às classes sociais vulnerabilizadas, tanto na perspectiva da possibilidade da oferta de serviços quanto da perspectiva de consumo dos serviços oferecidos por meio da concessão. É preciso lembrar, que a “mercadorização” dos serviços públicos via concessões, onde o critério de julgamento é o de maior oferta pela outorga dos serviços, acaba por onerar o usuário, como acréscimo no valor da tarifa<sup>120</sup> (Justen Filho, 2003).

Neste sentido, como salientam Rodrigues e Abrucio (2019) as concessões em PARNAs colocam em voga duas perspectivas da agenda política: “a viabilização de um “negócio” para a iniciativa privada e a promoção do acesso à um bem público pela sociedade” (op. cit., p. 117), onde a integração destes propósitos dependeria de transparência, comunicação e participação social no processo de governança. No entanto, a pesquisa desenvolvida pelos autores constata que, até o momento, há uma maior preocupação com a eficiência do modelo em detrimento à transparência e participação.

Além disso, é importante ressaltar que até o momento a implementação da política favorece a formação de oligopólios. Tal condição pode significar perdas em nível de inovação de produtos e serviços, bem como de criar um ambiente de baixa competitividade, o qual diminui o poder de escolha do Estado relativo à seleção de propostas que abarquem maiores responsabilidades ambientais e sociais. No caso do PN de Itatiaia uma única empresa apresentou proposta, a qual até o momento não vem assumindo suas responsabilidades contratuais (Gestor 07).

---

<sup>120</sup> De acordo com Justen Filho (2003) na medida que o valor de outorga é definido pela maior oferta a tarifa paga pelo usuário é não apenas uma contraprestação pelos serviços a ele oferecidos, mas também um pagamento em benefício dos cofres públicos, que na verdade se trata de uma forma indireta de apropriação da riqueza privada pelo Estado. Assim, os valores correspondentes a essa tributação indireta oneram os usuários.

Nesse ponto emerge a discussão sobre a ética que orienta o processo de prestação de serviços nos parques nacionais. Isso se coloca tanto em termos ambientais, que trazem à tona a questão da supremacia do mercado frente à conservação da natureza, quanto em termos socioeconômicos, que dizem respeito aos arranjos institucionais que possibilitem a inserção dos atores locais no processo de prestação de serviços porte. Seguindo esta perspectiva, o engajamento de micro e pequenas empresas e/ou cooperativas deve ser incentivado no sentido de fortalecer a cadeia produtiva de base local (Rodrigues & Godoy, 2013, p. 86)

Além de questões de participação social, cabe considerar que um parque assume uma função social, representando um espaço de convivência, lazer, ócio, aprendizagem que não envolve exclusivamente valores de uso, mas também de não-uso e de existência. Neste caso, a visão mercadológica assumida no modelo de concessão desconsidera valores estes extraeconômicos, vinculando as atividades ao consumo (Botelho, 2018). Embora os projetos prevejam atividades de educação ambiental, não foi possível verificar a prática efetiva deste tipo de serviço voltado para os turistas promovida pelos concessionários nos diversos parques, tanto tomando como base a fala dos gestores, como por meio da visita de campo.

Assim, os programas educativos e de interpretação ambiental, assim como a valorização de produtos locais no escopo das concessões turísticas em parques nacionais no Brasil parecem muito incipientes. Por mais que estes arranjos possam gerar oportunidades de emprego e renda, restringir a sua eficiência à indicadores quantitativos levaria a uma compreensão incompleta da sua capacidade enquanto ferramenta para a melhoria de qualidade de vida e fortalecimento de iniciativas protagonizadas pelas comunidades locais (Botelho & Rodrigues, 2016), bem como de valorização sociocultural destes espaços. Esta perspectiva torna-se mais preocupante diante da expansão da política tanto em termos dos objetos licitados quanto das categorias de UC, considerando os conflitos de interesses e complexidade envolvida no processo de consolidação das diversas UC no Brasil.

Dessa maneira, embora as concessões sejam tratadas como uma alternativa financeira e economicamente viável para gestão turística em PARNAs (Spenceley et al., 2017), aspecto questionável a partir dos resultados desta pesquisa, é preciso considerar que sua eficácia está atrelada a uma série de ações e instrumentos condicionados, em grande parte, às estruturas de governança, as quais respondem aos sistemas sociais, políticos e legais do país ou região (Eagles, 2009) e, portanto, é contextual e dinâmica, dependente não somente do atendimento dos objetivos de uso público das UC, mas também da garantia das funções sociais, culturais e ambientais destes espaços.

Considerando os diversos estudos que abordam a questão das concessões em parques nacionais do Brasil (Gorini, Mendes & Carvalho, 2006; Rodrigues & Godoy, 2013; Estima et al., 2014; Maciel, 2015; Botelho & Rodrigues, 2016; Botelho & Maciel, 2018; Maranhão et al.,

2018; Rodrigues & Abrucio, 2019) é possível inferir que a implementação de parcerias com a iniciativa privada para o apoio aos serviços de visitação pode verdadeiramente colaborar para geração de recursos financeiros e humanos, empregos e renda, desenvolvimento do setor turístico e do uso público. No entanto também apontam fragilidades, constatadas também nesta investigação, que correspondem, principalmente: à necessidade do fortalecimento das capacidades institucionais pública; legitimação da participação das comunidades locais na tomada de decisões; aprimoramento das bases regulatórias e formulação dos contratos, aproveitamento de parcerias com diferentes atores sociais e do potencial do turismo de base comunitária nas UC, e, por fim, reconhecimento da função pública desses espaços, de forma a garantir o acesso e usufruto de maneira mais democrática.

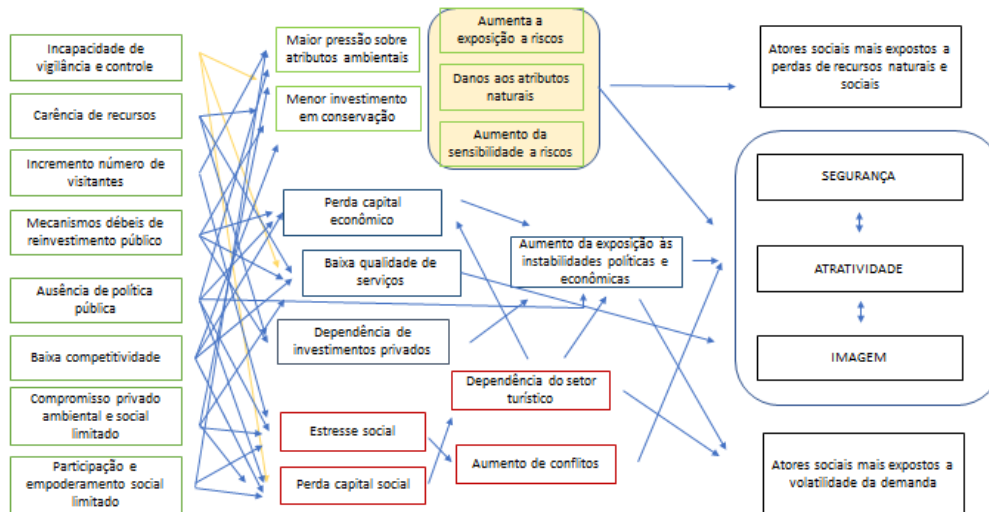
Dessa forma, o modelo de concessão vigente não seria a única ou melhor alternativa, como também aponta o ator 07, considerando que o país enfrenta uma série de dificuldades na gestão de parques associadas a problemas fundiários, de reinvestimento de recursos para a proteção do meio ambiente, de direitos quanto ao uso dos recursos naturais, de legitimidade dos espaços de governança, de estruturas de poder e de exclusão econômica e social.

Portanto, estas fragilidades e lacunas conferem à política de concessões de apoio à visitação, uma série de limitações, dentre as quais esta tese destaca: as dificuldades em promover ações para a conservação das UC e o empoderamento social e em avaliar apropriadamente a qualidade da experiência dos visitantes, assim como as implicações ambientais e sociais do uso público. Por sua vez as fragilidades podem ser associadas ao contexto histórico, político e institucional de evolução da política, que alinhado aos princípios da conservação neoliberal, reproduz suas contradições, fundamentadas na racionalidade econômica e mercadológica sobre a natureza, desafiando o modelo para um caminho de sustentabilidade. Mas isso não parece ser uma exclusividade do contexto brasileiro, uma vez que se apresenta em termos de fragilidades e desafios características muito semelhantes ao cenário latino-americano, embora aponte se espelhar em modelos estadunidenses e neozelandeses.

#### *6.4 Implicações do contexto de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil em vulnerabilidades do sistema turístico em ANP.*

Considerando o contexto histórico, político, institucional e as fragilidades e lacunas da política de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil, é possível associar fatores de

agravamento da vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs, que na verdade estão intimamente interrelacionados (Figura 31).



3

**Figura 31:** Fatores de agravamento das vulnerabilidades relacionados ao contexto de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil.

Primeiramente destaca-se à característica de desenvolvimento voltado para atender as necessidades de um mercado numa perspectiva ascendente, que sob um sistema frágil de aproveitamento de recursos e falta de comprometimento governamental, gera perdas econômicas para subsidiar a conservação ambiental. Conseqüentemente, na medida que a demanda turística aumenta, sem processos efetivos ou de fomento ao desenvolvimento de competências quanto à regulação, gestão e monitoramento, gera-se uma maior pressão sobre os atributos naturais, que não está relacionada somente ao uso turístico e recreativo dos atrativos do parque, mas de todo o entorno. Os efeitos multiplicadores do turismo não são exclusivos à dimensão econômica. Maior a demanda, maior o consumo de energia, água, solo, entre outros. Isto eleva a exposição e sensibilidade dos atributos biofísicos a riscos diversos.

Em segundo lugar, a ausência de estudos e pesquisas sobre impactos podem contribuir para estressar os sistemas, tanto em relação aos recursos naturais como às estruturas sociais. Talvez em parques, em que os papéis dos atores sociais estejam bem resolvidos, as concessões não interfiram muito, porém existem áreas conflituosas, onde já há operadores turísticos e grandes problemas fundiários. Ademais, sem o devido compartilhamento dos benefícios econômicos e sociais da apropriação das UC, de recursos para o desenvolvimento de capacidades e de um inefetiva articulação com os sistemas produtivos locais, pode contribuir

para: tornar o destino e seu desenvolvimento mais dependente exclusivamente do turismo e desse modelo de gestão e investimentos privados, elevar a pressão de uso inadequado da área, provocar a marginalização de determinados grupos, acirrar os conflitos de uso do território e elevar perdas de capital social e econômico, que por sua vez interferem na segurança, imagem do destino e na conservação ambiental, assim como torna os atores sociais mais vulneráveis a volatilidade da demanda.

Em terceiro lugar, a falta de compromisso dos concessionários referente ao aprimoramento da qualidade (operacional, ambiental e social) e de instrumentos consistentes de avaliação, pode tanto inferir na imagem e atratividade da UC, como em perdas ambientais e sociais, que refletem na segurança dos visitantes, do negócio e do destino.

E por fim, uma forte dependência da concessão para a prestação dos serviços de uso público e a baixa competitividade no setor. Uma vez que o mercado é muito restrito e o parque depende da gestão do concessionário, a agência tende a perder poder de escolha sobre propostas mais adequadas às necessidades da UC, a ter maior dificuldade em cancelar contratos com empresas não idôneas e em promover produtos e serviços mais inovadores e competitivos, que por sua vez podem gerar perdas de qualidade de serviço, de imagem e de atratividade e tornar o sistema mais exposto às instabilidades econômicas.

Neste sentido as vulnerabilidades do sistema turístico em ANPs submetido às concessões, no Brasil, poderiam ser associados as limitações relativas a:

- Capacidade econômica: forte dependência de investimento privado e carência de recursos financeiros;
- Capacidade política-regulatório: prevalência da racionalidade econômica, incapacidade institucional pública, falta de uma política pública clara, instrumentos regulatórios pouco prescritivos, inflexíveis e/ ou desatualizados.
- Capacidade de governança: projeto de cima para baixo pouco inclusivo, com responsividade limitada à aspectos econômicos.
- Capacidade de controle e vigilância sobre impactos: carência de instrumentos e métodos de previsão, prospecção e análise de impactos sociais e ambientais, fraca participação pública na vigilância sobre impactos.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“The more I learn about mainstream conservation models, the more I am convinced that we need to develop alternatives, in the interest of both the environment and social justice”* (Igoe, 2004, p. xi).

Considerando a complexidade envolvida no comportamento dos sistemas humanos e ecológicos e de suas interações, esta tese buscou entender como o contexto político-institucional de concessões turísticas em UC no Brasil limita a capacidade do turismo enquanto instrumento de conservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico, considerando um conjunto de elementos históricos, ideológicos, políticos e institucionais que participam da sua construção, a partir da perspectiva de vulnerabilidades.

Para tanto, esta tese buscou primeiramente entender como o turismo assume este papel de instrumento de conservação, a partir de análise teórica sobre o processo de evolução da problemática socioambiental que se firma no arcabouço da sociedade capitalista contemporânea, que atribui as ANPs um papel fundamental na garantia de qualidade de vida e desenvolvimento do próprio capitalismo, guiado sob o paradigma da sustentabilidade. No entanto, nota-se que a partir das formas “corretivas” da problemática ambiental, fundamentadas no projeto de conservação ambiental neoliberal, é possível concordar com Igoe e Brockington (2007) que elas são projetadas, cada vez, mais para fornecer serviços no sentido de compensar a disseminação de práticas comerciais e industriais destrutivas ao meio ambiente, com base num discurso de uso “sustentável” para o desenvolvimento, que facilita simultaneamente a ampliação de atividades que beneficiam o comércio para áreas mais amplas, como o turismo.

Neste sentido, num contexto global de necessidade de ampliação, proteção dos SANPs e subfinanciamento destes sistemas, o turismo é fomentado como uma alternativa para apoiar financeiramente a conservação destes espaços e despertar uma consciência sobre a importância de preservação do patrimônio ambiental e cultural que, na prática, o consolida como mais uma forma de comercialização destes espaços, que sob uma visão mercadológica, pouco contribui para transcender a racionalidade econômica e materialista das ANPs e contribuir efetivamente com a conservação ambiental, democratização do patrimônio ambiental e cultural e desenvolvimento socioeconômico. Portanto, entende-se que os desafios de conciliação do uso comercial das ANPs pelo turismo à conservação ambiental, tem direta relação com as contradições e limitações do processo de neoliberalização da natureza, onde o turismo

configura-se, muitas vezes, em apenas mais uma forma de apropriação comercial destes espaços, não se consolidando em um instrumento efetivo de conservação das ANPs.

Isto porque, como observado principalmente em países em desenvolvimento, os Estados passam a intervir ativamente na promoção de arranjos com as iniciativas privadas para o desenvolvimento do turismo, como uma solução para democratização dos benefícios, distribuição de responsabilidades, ao mesmo tempo que comprimem suas responsabilidades de financiamento destes espaços. Assim, guiados por uma racionalidade econômica e mercadológica e fraca responsabilidade econômica, ambiental e social, acabam por favorecer mais homogêneo o mercado turístico, utilizando-se de estruturas de poder e influência política, sob sistemas democráticos e de governança frágeis que, por sua vez, comprometem a conservação ambiental, a democratização do patrimônio e desenvolvimento socioeconômico local. Dessa forma, constata-se que os formatos e resultados das concessões estão intimamente relacionadas aos contextos políticos e institucionais, influenciados pelas características variáveis e dinâmicas do neoliberalismo, e que, portanto, não se desenvolvem de forma homogênea, podendo conferir diferentes resultados ao modelo, que implica na sua eficiência.

Como observou-se, a partir das experiências da Andaluzia, elas possuem um formato diferente, representadas por pequenas concessões fomentadas para o desenvolvimento do uso público, que embora não tenham uma visão muito comercial, tendem a atender mais as populações urbanas e o público de turistas do que favorecer o desenvolvimento das populações rurais.

Assim, considerando a perspectiva sistêmica do turismo, seus possíveis impactos, e que a compatibilização do uso comercial à conservação das ANPs é influenciada pelo contexto político-institucional, que é dinâmico, esta tese buscou na perspectiva da vulnerabilidade uma oportunidade de identificar os elementos e fatores que influenciam a dinâmica de interação entre sistemas ecológicos e sociais, podendo conferir maior ou menor sustentabilidade ao sistema. Isto porque, diante das incertezas e imprevisibilidades que permeiam o contexto de mudanças globais, ela traz uma série de elementos que auxiliam identificar as fragilidades e limitações dos sistemas, ponderando sobre o contexto político, econômico e socioambiental em que se desenvolve.

A partir da análise teórico-metodológica sobre vulnerabilidades, a tese buscou responder: a que se refere a vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs? Quais seriam os elementos fundamentais de análise? Quais os fatores que podem agravar a susceptibilidade aos danos em suas diversas dimensões? Como conceituar a vulnerabilidade do sistema turístico em

áreas naturais protegidas para auxiliar a avaliação da política de concessões turísticas em parques nacionais do Brasil?

Assume-se que a vulnerabilidade se refere a uma condição ou estado de uma pessoa, bem, atividade, setor ou sistema que potencializa a susceptibilidade a danos, como produto de um conjunto de fatores sociais, políticos, econômicos, ambientais e institucionais. Neste sentido, a capacidade de resposta depende das qualidades de seus atributos e de suas sensibilidades, do grau de exposição ao risco, mas também da sua capacidade de se antecipar, reagir e se recuperar ou adaptar. Neste caso, a vulnerabilidade dos sistemas socioecológicos está também associada aos possíveis mecanismos ou ferramentas de intervenção que existem ou podem ser desenvolvidas para reduzi-la, geralmente dependentes das ações políticas e das formas de governança, sendo influenciadas pelos paradigmas de desenvolvimento, agendas políticas, estruturas de poder, cultura, experiência e história, percepção sobre o risco e ideologias.

Considerando os estudos de vulnerabilidade no contexto do turismo, é possível compreender que a vulnerabilidade do setor ou de um destino turístico refere-se não somente a susceptibilidade a prejuízos decorrentes de eventos e fenômenos naturais e crises globais, mas também das condições sociais, político-institucionais, ambientais, econômicas e organizacionais que limitam sua capacidade de antecipação, prevenção e mitigação de riscos (perdas financeiras e sociais, de acesso a recursos essenciais, volatilidade da demanda, comprometimento da imagem e confiabilidade) e de resposta às adversidades.

Assim, entendendo que o turismo em ANPs envolve uma série de atores sociais, e setores produtivos, sendo dependente diretamente da qualidade dos atributos naturais e culturais, define-se por vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs como a condição que potencializa a susceptibilidade do sistema a danos e que limita a sua capacidade em atrair visitantes e atender as necessidades da cadeia produtiva do turismo, de todos os atores sociais, e da conservação ambiental, como produto de um conjunto de fatores políticos, institucionais, econômicos, histórico-culturais, sociais e ambientais. Os danos referem-se às perdas econômicas, sociais, ambientais e físicas do sistema socioecológico.

Uma vez desenvolvido o conceito de vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs e compreendido os principais elementos e fatores de influência, esta tese buscou aplicar este aporte teórico conceitual ao contexto das concessões turísticas em parques nacionais do Brasil. A compreensão deste contexto partiu dos seguintes questionamentos principais: qual a base normativa-regulatória e ideológica da política de concessões turísticas em parques nacionais do

Brasil? Quais seriam as respostas de sua implantação e suas limitações? Como estas respostas e limitações se relacionam às vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas?

Observou-se que as concessões turísticas em parques nacionais no Brasil também estão alinhadas aos princípios da conservação neoliberal, uma vez que se identifica uma participação ativa do Estado no fomento de projetos de grande porte, mas não no sentido de reforçar uma hegemonia de classe, mas para aproveitar o potencial econômico das ANPs, através do fortalecimento dos mecanismos de regulação, justificado, pelos governos, pela falta de subsídios estatais para a conservação, pela eficiência da iniciativa privada e para o desenvolvimento socioeconômico. Dessa maneira, identifica-se que elas são desenvolvidas por mecanismos de regulação com um intervencionismo voltado para estruturas de mercado, favorecendo objetivos propícios ao crescimento econômico de forma assimétrica.

O contexto histórico, político e institucional evidencia, portanto, um significativo esforço de aprimoramento das bases legais e normativas da política, onde o Estado assume uma visão empreendedora e um papel de regulador, definindo o que, onde, por que e como deveriam ser exploradas, utilizando as concessões como estratégia política de fomento do uso público em UC, porém reservando aos grandes projetos e empresas privadas com fins lucrativos uma maior atenção, com uma tendência de expansão em número e escopo. Como consequência as concessões concentram-se nos parques que mais recebem visitantes, ou seja, estão exclusivamente voltadas para o atendimento da demanda turística, ou àqueles que apresentam significativo potencial para expansão do negócio, uma vez que a viabilidade de implementação das concessões está atrelada a uma eficiência econômica. Esta perspectiva confere limites explícitos quanto a distribuição dos benefícios sociais e ambientais relativos ao uso público de ANPs.

Ademais, constata-se que as concessões turísticas são implementadas a partir de uma política de cima para baixo, que fluem de acordo com as agendas políticas governamentais, marcadas por uma série de contradições e divergências, onde destacam-se: as características ambíguas das políticas ambientais, conservacionistas e produtivistas; e a ampliação e fortalecimento do SNUC conjugado a uma crescente redução de investimentos públicos para desenvolvê-lo, responsável por conferir uma série de fragilidades e lacunas à política de fomento do uso público. Dentre elas destacam-se: as incapacidades institucionais que vão influenciar as dificuldades de planejar, implementar, gerir e monitorar as concessões adequadamente e a falta de comprometimento privado com maiores responsabilidades

ambientais e sociais, decorrentes da falta de suporte público, da visão mercadológica e da ausência de instrumentos que definam claramente os objetivos da política e orientem os resultados esperados, principalmente em termos sociais e ambientais.

As principais limitações do processo de concessões nos parques referem-se, portanto, às dificuldades em promover maiores ações para a conservação das UC e de empoderamento social, bem como de avaliar a qualidade dos serviços e as implicações ambientais e sociais do uso público. Assim, este conjunto de fragilidades, lacunas e limitações inferem na vulnerabilidade do sistema turístico em UC, uma vez que podem comprometer a atratividade, imagem do destino e provocar perdas econômicas, ambientais e sociais.

A abordagem da vulnerabilidade auxilia, portanto, reconhecer a complexidade envolvida no comportamento dos sistemas socioecológicos trazendo um olhar qualitativo, que ultrapassa a visão simplista de que o turismo, ao gerar empregos, renda, aumentar o número de visitantes e gerar receitas para o financiamento das ANPs, seria capaz de promover o desenvolvimento turístico sustentável numa área natural protegida. Isto porque ela ressalta as diversas variáveis externas e internas que interferem no comportamento e equilíbrio dos sistemas, que envolvem elementos humanos e naturais e suas formas de relação, ponderando sobre as escalas espaciais e temporais.

O espelho das concessões turísticas em parques nacionais do Brasil retrata que por mais que a política brasileira reproduza modelos estrangeiros ou boas práticas, a sua capacidade em contribuir para a conservação das ANPs e o desenvolvimento socioeconômico depende do contexto político-institucional e variáveis de influência, principalmente, das agendas governamentais, do paradigma predominante de desenvolvimento, de governança e de ideologias.

Considerando as diferentes variáveis que influem no planejamento, implementação e gestão das concessões turísticas em parques nacionais do Brasil, não é possível inferir que de fato este modelo é eficiente, sendo capaz de consolidar o turismo como instrumento de conservação ou mesmo contribuir para a autossuficiência das UC. De certa forma ele demonstra uma capacidade econômica, de aproveitamento do potencial turístico destes espaços e de seu ordenamento, porém falha em mobilizar e atender diferentes atores sociais, em desenvolver arranjos produtivos inovadores, expandir as possibilidades das práticas sociais (exemplo ócio, educação) e distribuir efetivamente os benefícios do uso público das ANPs. Isto é, é capaz de atrair visitantes, melhorar as estruturas para a visitação, evitar um uso desregrado das áreas pelo

turismo e gerar receitas e empregos, mas é limitado quanto a promoção efetiva de ações para o desenvolvimento sustentável.

Diante destes resultados esta tese confirma suas hipóteses de que esta política está alinhada ao contexto da neoliberalização da natureza e da reprodução de uma racionalidade econômica relativa à conservação ambiental, onde o Estado participa ativamente na promoção de negócios, assumindo um papel regulador, que sob uma lógica mercadológica acaba perdendo um espaço de valorização ambiental e social, podendo pressionar a vulnerabilidade do sistema turístico em ANPs, que por sua vez compromete sua sustentabilidade.

Portanto esta tese conclui que:

- As limitações e fragilidades do modelo de concessões são influenciadas pelo paradigma predominante de desenvolvimento, com base em políticas neoliberais, e suas consequentes agendas ambíguas, que incitam interpretações divergentes entre os diferentes atores sociais. Para a agência gestora as concessões não possuem um caráter econômico, mas representam uma oportunidade de melhorar a qualidade da experiência na intenção de despertar ao público a importância destes espaços. Para os diferentes governantes elas representam uma fonte renda. Neste sentido a (in) sustentabilidade poderia estar relacionada às diferentes abordagens para a conservação ambiental, que decorrem dos ambientes distintos e de suas estratégias políticas contrastantes na forma de governar os recursos naturais (Fletcher, 2010).

- A política intenta resolver problemas públicos de ordem financeira e administrativa, confirmando uma racionalidade econômica, onde os atributos naturais são interpretados como atrativos turísticos, vendidos como mercadorias, consumidas prioritariamente pelos turistas e visitantes, que se tornam o foco da política. Além disso, ao conceder o direito de uso das áreas às grandes empresas se intervém na possibilidade de gestão pelas populações locais, negligenciando, em parte, as relações socioculturais que significam e ressignificam esses territórios. Tal direção aponta uma fraca responsividade em termos de aproveitamento dos valores socioculturais associados aos parques, de desenvolvimento de programas educativos e de fomento à qualificação e diversificação de produtos de base local, que por sua vez, compromete a eficiência dos arranjos institucionais, numa perspectiva de sustentabilidade, e a democratização do uso público.

- A institucionalização de uma suposta "nova governança" evidencia uma série de limites principalmente quanto à distribuição equitativa e justa dos benefícios do uso público; legitimidade de voz; transparência e fluxo de informações; e efetividade na gestão da

conservação, sinalizando fragilidades para o alcance de uma boa performance de gestão dos recursos naturais e culturais.

- A concessão de serviços turísticos nos PARNAS não retoma problemas recorrentes destas unidades de conservação que interferem ativamente na gestão ambiental, como a regularização fundiária, a privatização de espaços públicos e direitos humanos sobre o patrimônio ambiental e a participação efetiva das comunidades que habitam o entorno destas áreas.

Por fim, conclui-se que, as concessões dos serviços turísticos em parques nacionais no Brasil representam uma alternativa para a geração de receitas e ordenamento do turismo em unidades de conservação. Entretanto, a sustentabilidade do sistema turístico em ANPs envolve questões que vão além de uma eficiência econômica e instrumental, pois envolve e é envolvida por elementos de natureza política, ideológica, sociocultural, ambiental, ética e legal, que por sua vez, quando interagem, implicam na construção de seus próprios limites.

Os avanços propostos por esta tese, a sua contribuição à ciência e ao conhecimento e ao planejamento do turismo em UC, podem ser assim sintetizados:

- O uso da perspectiva da vulnerabilidade auxilia uma interpretação holística sobre o turismo e suas possíveis implicações, considerando o caráter dinâmico e contextual de fenômenos complexos, auxiliando a adoção de medidas para um caminho da sustentabilidade num cenário de mudanças globais

- O estudo dos modelos de concessões turísticas em ANPs fundamentados na perspectiva da vulnerabilidade contribuem para identificar a fragilidades e limitações, sugerindo uma direção para o aprimoramento da política e atendimento dos princípios da sustentabilidade;

- Propõe-se que a definição de uma política de uso público em UC e de seus mecanismos de gestão e fomento auxiliaria esclarecer e viabilizar outros arranjos institucionais, para que de fato seja aproveitado o potencial do turismo enquanto instrumento de conservação e democratização do uso público. Ademais, propõe-se que sejam desenvolvidas, aprimoradas e aplicadas metodologias capazes de avaliar e monitorar os impactos do turismo nestes espaços, bem como programas de educação ambiental e de qualificação e inovação de produtos e serviços, estimulando arranjos produtivos locais e seu aproveitamento pelo turismo.

- A base jurídica de concessões de serviços de apoio a visitação em UC, dificulta tanto o aproveitamento do potencial turístico para o financiamento da gestão da conservação, uma

vez que amarra a dependência de recursos públicos que são insuficientes, como para a participação efetiva de outros agentes privados ou públicos na gestão do uso público em UC.

Estas conclusões incitam uma série de novos questionamentos, dentre eles: Seriam mesmo as empresas com fins lucrativos as mais eficazes e capacitadas para a gestão dos serviços turísticos nas UC? Por que, de fato, as parcerias com instituições sem fins lucrativos ou organizações da sociedade civil para a gestão do uso público em PARNAs são incipientes no Brasil? Como é possível falar sobre uma governança descentralizada para gestão das ANPs e do uso público? A viabilidade de implementação de concessões estaria também atrelada a movimentos e ações de resistência, em que situações? Como as concessões vêm contribuindo em termos qualitativos para o desenvolvimento socioeconômico local e para melhorar a experiência de seus visitantes? Até que ponto o grau de satisfação dos visitantes está relacionado aos serviços turísticos ou aos atributos naturais e paisagens destas áreas? Como o fomento do uso público vem contribuindo para o engajamento de atores sociais na proteção das ANPs e para a conservação ambiental? Quais os impactos ambientais do incremento do número de visitantes em PARNAs? Como as concessões contribuem para instituir novos padrões de produção e consumo?

Esta tese pretendeu oferecer oportunidades de repensar as estratégias políticas e de seus programas, com a intenção de colaborar para um desenvolvimento do uso público em UC no Brasil que possa de fato contribuir com a conservação ambiental e o bem estar social. Ressalta-se que as críticas aqui apresentadas foram construídas no sentido de refletir sobre as fragilidades e limitações da política e seu modelo formal a fim de aprimorá-los. Acredita-se que independente da forma de conduzir a gestão do turismo nas UC, é possível incorporar princípios de sustentabilidade e é isto que esta pesquisa deseja.

Ademais, diante das incertezas que assolam o futuro da humanidade e, principalmente, em relação ao comportamento dos sistemas socioecológicos e da nossa capacidade em lidar com evolução do planeta Terra é urgente pensarmos em temas como vulnerabilidades e resiliência, assim como aprender com eles.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adger, W. N. (2006). Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16(3), 268-281. DOI: doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.02.006
- Alexander, D. (2013). Vulnerability. In: Penuel, K., Statler, M. & Hagen, R. (Eds.), *Encyclopedia of Crisis Management*. Thousand Oaks, CA: SAGE. 980–983.
- Almeida, F. G (2016). *La política turística y los modelos de desarrollo del turismo. Análisis de casos. Proyeto de Investigación*. Universidad de Málaga.
- Altés, C. (2006). El Turismo En América Latina Y El Caribe Y La Experiencia Del BID, / Altés C. *Sustainable Development Department Technical papers series*; ENV-149. Recuperado de: <https://publications.iadb.org>.
- Alvarez-Sousa, A. (2018). The problems of tourist sustainability in cultural cities: socio-political perceptions and interests management. *Sustainability*, 10 (2), 503. DOI: <https://doi.org/10.3390/su10020503>
- Alves, E. L. (2012). Elementos de responsividade ambiental estatal no enfrentamento dos danos ambientais. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, 2 (1), 11-52. Recuperado de: <http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3697>
- Andrade, D. P. (2019). O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. *Revista Sociedade e Estado*, 34 (1), 211-239. DOI:10.1590/s0102-6992-201934010009
- Avellaneda-Torres, L. M., Rojas, E. T. & Sicard, T. E. L. (2015). Alternativas ante el conflicto entre autoridades ambientales y habitantes de áreas protegidas en páramos colombianos. *Mundo Agrario*, 16 (31). Recuperado de: <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MA>.
- Babinger, F. (2012). El turismo ante el reto de peligros naturales recurrentes: Una visión desde Cancún. *Investigaciones Geográficas*, (78), 75-88. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-46112012000200007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112012000200007&lng=es&tlng=es).
- Badola, R., Hussain, S. A., Dobriyal, P., Manral, U., Barthwal, S., Rastogi, A., & Gill, A. K. (2018). Institutional arrangements for managing tourism in the Indian Himalayan protected areas. *Tourism Management*, 66, 1-12. DOI: doi.org/10.1016/j.tourman.2017.10.020
- Baker, D. M. A. (2014). The effects of terrorism on the travel and tourism industry. *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*, 2(1), 9. DOI: <https://doi.org/10.21427/D7VX3D>
- Bakker, K. (2010). The limits of ‘neoliberal natures’: Debating green neoliberalism. *Progress in Human Geography*, 34(6), 715-735. DOI: <https://doi.org/10.1177/0309132510376849>.
- Balbino Cavalcante, M. & Furtado, E. M. (2011). Políticas Públicas de turismo em Unidades de Conservação. Mercator - *Revista de Geografia da UFC*, 10 (21), 133-146. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2736/273619432010>
- Balint, P. J., & Mashinya, J. (2006). The decline of a model community-based conservation project: Governance, capacity, and devolution in Mahenye, Zimbabwe. *Geoforum*, 37(5), 805-815. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2005.01.011>

- Balmford, A., Green, J. M. H., Anderson, M., Beresford, J., Huang, C., Naidoo, R. et al. (2015). Walk on the Wild Side: Estimating the Global Magnitude of Visits to Protected Areas. *PLoS Biology*, 13 (2). DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.1002074>
- Barbosa-Filho, N. H. (2020). De Dilma a Bolsonaro: la política económica de Brasil de 2011 a 2019. *El Trimestre Económico*, 87 (347), 597-634. DOI: <https://doi.org/10.20430/ete.v87i347.1080>
- Bardin, L. (2004). Análise de conteúdo. 3ª. Lisboa: Edições, 70, 223 p.
- Bartholo Jr., R. & Bursztyn, M. (2001). Prudência e utopismo: Ciência e educação para a sustentabilidade. In: Bursztyn, M. (Ed.). *Ciência, ética e sustentabilidade: Desafios ao novo século*. 2º ed. Brasília- DF: Cortez/UNESCO, pp. 159-188. Recuperado de: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000201.pdf>.
- Bartholo, R.; Sansolo, D. G. & Bursztyn, I. (2009). *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências*. Rio de Janeiro: Letras e Imagem.
- Beck, U. (1997). A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: Beck, U., Giddens, A. & Lash. S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da UNESP, p 11-71.
- Beck, U. (2011). *Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34. 383 p.
- Beck, U., Giddens, A. & Lash. S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da UNESP.
- Beck, C. G. & Cunha, L. H. H. (2017). As múltiplas faces da comodificação e a constituição da crítica acerca das práticas de consumo contemporâneas. *Ciências Sociais Unisinos*, 53(1), 136-147. DOI: 10.4013/csu.2017.53.1.14
- Becken, S., & Job, H. (2014). Protected areas in an era of global–local change. *Journal of Sustainable Tourism*, 22(4), 507-527. DOI: 10.1080/09669582.2013.877913
- Becken, S., Mahon, R., Rennie, H. G. & Shakeela, A. (2014). The tourism disaster vulnerability framework: An application to tourism in small island destinations. *Natural Hazards*, 71(1), 955-972. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11069-013-0946-x>
- Belsoy, J., Korir, J. & Yego, J. (2012). Environmental impacts of tourism in protected areas. *Journal of Environment and Earth Science*, 2(10), 64-73. ISSN 2224-3216 (Paper) ISSN 2225-0948 (Online). Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/234662989.pdf>
- Beni, M. C. (1990). Sistema de Turismo-SISTUR: Estudo do Turismo face à moderna Teoria de Sistemas. *Revista Turismo em Análise*, 1(1), 15-34.
- Beni, M. (1998). *Análise Estrutural do Turismo*. São Paulo: Senac.
- Beni, M. C., & Moesch, M. (2016). Do discurso da Ciência do Turismo para a Ciência do Turismo. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 25, 9-30. Recuperado de: <http://revistas.ua.pt/index.php/rtd/article/view/5963>
- Beni, M. C., & Moesch, M. (2017). A Teoria da Complexidade e o Ecossistema do Turismo. *Turismo, Visão e Ação*, 19 (3), 430-457. DOI: 10.14210/rtva.v19n3.p430-457
- Benitez, P.S. (2001). *Visitor Use Fees and Concession Systems in Protected Areas: Galapagos National Park Case Study*. The Nature Conservancy Report Series Number 3. Arlington, VA, USA: The Nature Conservancy. Recuperado de:

[https://www.researchgate.net/publication/237713189\\_Visitor\\_Use\\_Fees\\_and\\_Concession\\_Systems\\_in\\_Protected\\_Areas\\_Galapagos\\_National\\_Park\\_Case\\_Study](https://www.researchgate.net/publication/237713189_Visitor_Use_Fees_and_Concession_Systems_in_Protected_Areas_Galapagos_National_Park_Case_Study)

- Bennett, N. J. & Dearden, P. (2014). Why local people do not support conservation: Community perceptions of marine protected area livelihood impacts, governance and management in Thailand. *Marine Policy*, 44, 107-116. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.08.017>
- Bertalanffy, L. V. *Teoria Geral dos Sistemas*. Petrópolis: Vozes, 1977. 351 p.
- Bhola, N., Juffe-Bignoli, D., Burgess, N., Sandwith, T., & Kington, N. (2016). *Protected planet report 2016: how protected areas contribute to achieving global targets for biodiversity*. UNEP-WCMC & IUCN: Cambridge UK and Gland, Switzerland. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-051.pdf>
- Biggs, D. (2011). Understanding resilience in a vulnerable industry: The case of reef tourism in Australia. *Ecology and Society*, 16 (1), 30. Recuperado de: [https://www.jstor.org/stable/26268845?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26268845?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Birkmann, J., Cardona, O. D., Carreño, M. L., Barbat, A. H., Pelling, M., Schneiderbauer, S., Kienberger, S., Keiler, M., Alexander, D., Zeil P. & Welle, T. (2013). Framing vulnerability, risk and societal responses: the MOVE framework. *Natural Hazards*, 67(2), 193-211. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11069-013-0558-5>
- Birkmann, J. (2013). *Measuring vulnerability to natural hazards: Towards disaster resilient societies*. 2 ed. United Nations University. ISBN 978-9280812022 (pbk.). Recuperado de: [https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2880/n9789280812022\\_text.pdf](https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2880/n9789280812022_text.pdf)
- Botelho, E. S. (2018). *Visitação e turismo em parques nacionais: O caso do parque nacional da restinga de jurubatiba (RJ)*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Botelho, E. S. & Maciel, G. G. (2018). A reprodução capitalista do espaço por meio da concessão de serviços e as implicações no lazer dos visitantes no parque nacional da Tijuca-RJ. *Caderno Virtual De Turismo*, 18 (3), 25-40. DOI: <http://dx.doi.org/10.18472/cvt.18n3.2018.1554>
- Botelho, E. S. & Rodrigues, C. G. O (2016). Inserção das iniciativas de base comunitária no desenvolvimento do turismo em parques nacionais. *Caderno Virtual de Turismo*. Rio de Janeiro, 16 (2), p. 280-295.
- Bovarnick, A., Fernandez-Baca, J., Galindo, J. & Negret, H. (2010). *Financial sustainability of protected areas in latin america and the caribbean: investment policy guidance*. United Nations Development Programme (UNDP) and The Nature Conservancy (TNC). Recuperado de: <http://www.undp.org>
- Boyer, M. (2003). *História do turismo de massa*. Bauru-SP: EDUSC. 168 p.
- Braga, A. S. (2013). *Viabilização do uso público de parques nacionais e a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação*. Dissertação de Mestrado. Centro Universitário de Brasília-UNICEUB.
- Brasil. (1979). *Decreto nº 84.017 de 21 de setembro de 1979*. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos/decretos/1979/D84017.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1979/D84017.html)

- Brasil. (1981) *Lei n° 6.938 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Recuperado de: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm).
- \_\_\_\_\_. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).
- \_\_\_\_\_. (1994). *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*. Recuperado de: [https://www.mma.gov.br/estruturas/sedr\\_proecotur/\\_publicacao/140\\_publicacao20082009043710.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_proecotur/_publicacao/140_publicacao20082009043710.pdf)
- \_\_\_\_\_. (1995) *Lei n° 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Recuperado de: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm)
- \_\_\_\_\_. (2000) *Lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)
- \_\_\_\_\_. (2002) *Decreto n° 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Regulamenta artigos da lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)
- \_\_\_\_\_. (2005). *Diagnóstico da visitação em parques nacionais e estaduais*. Ministério do Meio ambiente. Recuperado de: [https://www.mma.gov.br/estruturas/sbs\\_dap/\\_arquivos/diagnostico\\_da\\_visitacao\\_em\\_parques.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sbs_dap/_arquivos/diagnostico_da_visitacao_em_parques.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2006a) *Diretrizes para visitação em unidades de conservação*. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. Recuperado de: [https://www.mma.gov.br/estruturas/ascom\\_boletins/\\_arquivos/livro.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/livro.pdf)
- Brasil. (2006b). *Decreto n° 5.758 de 13 de abril de 2006*. Institui o plano estratégico de Áreas naturais Protegidas. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm)
- \_\_\_\_\_. (2007). *Lei n° 11.516 de 28 de agosto de 2007*. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e dá outras providências. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm)
- \_\_\_\_\_. (2008). *Programa turismo nos parques. Ministério do Meio Ambiente/ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*. Recuperado de: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/revistafinal.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2011). *Fomento ao turismo em Parques Nacionais e Entorno: manual de orientações metodológicas*. MTur/ICMBio/SEBRAE/ABETA. Recuperado de: <http://www.turismo.gov.br/manuais-1/item/189-manual-de-orientacoes-fomento-ao-turismo-em-parques-e-entorno.html>
- \_\_\_\_\_. (2018) *Lei n° 13.668 de 28 de maio de 2018*. Altera as Leis n° 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio

- Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm)
- Brasil. (2019a) *Decreto nº 10.147 de 02 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10147.htm).
- \_\_\_\_\_. (2019b) *Relatório de auditoria anual de contas: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Exercício 2018*. Controladoria Geral da União- CGU. Recuperado de: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/Acesso\\_Informacao/Auditorias/Processos\\_de\\_Contas\\_Anuais/Relat%C3%B3rio\\_de\\_Auditoria\\_Anual\\_de\\_Contas\\_2019.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/Acesso_Informacao/Auditorias/Processos_de_Contas_Anuais/Relat%C3%B3rio_de_Auditoria_Anual_de_Contas_2019.pdf)
- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, 34 (3), 349-379. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00246>.
- Bresser-Pereira, L. C. (2002). Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. *Revista do Serviço Público*, (53) 1, 5-27. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i1.278>
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). A construção política do estado. *Lua Nova: Revista De Cultura e Política*, (81), 117-146. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452010000300006>
- Brito, D. C. d., & Ribeiro, T. G. (2003). A modernização na era das incertezas: crise e desafios da teoria social. *Ambiente & Sociedade*, 5 (2), 147-164. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2003000200009>
- Brockington, D. & Duffy, R. (2010). Capitalism and conservation: The production and reproduction of biodiversity conservation. *Antipode*, 42 (3), 469-484. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00760.x>
- Brumatti, P. N. M. (2014). Sociedade, cultura e natureza: Influências do ambientalismo no desenvolvimento do ecoturismo. *Caderno Virtual de Turismo*, 14 (3), 280-297.
- Brumatti, P., Justino, A., Ferreira, F. (2017). Unidades de Conservação, Turismo e Governança: capacidades e implicações para o uso público do Parque Estadual Mata da Pipa, Estado do Rio Grande do Norte, Brasil. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 1 (27/28), 547 – 557.
- Brundtland., G. H. (1987). *Our Common Future. Brundtland report*. United Nations. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
- Bryant, K. (2019). Concessions causing detrimental impacts on the original vision of national parks. *Kentucky Law Journal Online*. 107. Recuperado de: <https://www.kentuckylawjournal.org/online-originals/index.php/2019/06/13/concessions-causing-detrimental-impacts-on-the-original-vision-of-national-parks>.
- Buckley, R. (2002). Public and private partnerships between tourism and protected areas: the Australian situation. *Journal of Tourism Studies*, 13 (1), 26. Recuperado de: <http://www.jcu.edu.au/business/publications/jts/volume13/index.htm>

- Buckley, R. (2004). Partnerships in ecotourism: Australian political frameworks. *International Journal of Tourism Research*, 6 (2), 75-83. DOI: <https://doi.org/10.1002/jtr.472>.
- Buckley, R. (2009) Evaluating the net effects of ecotourism on the environment: a framework, first assessment and future research. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(6), 643-672. DOI: 10.1080/09669580902999188
- Budowski, G. (1976). Tourism and Environmental Conservation: Conflict, Coexistence, or Symbiosis? *Environmental Conservation*, 3 (1), 27-31. DOI: 10.1017/S0376892900017707
- Bohunovsky, R. (2004). A crise do paradigma Cartesiano na "Ciência da Tradução" de Wolfram Wilss. *Sínteses- Revistas do curso de pós-graduação*, 9, 51-65.
- Bursztyn, I., Bartholo, R. & e Delamaro, M. (2009). Turismo para quem? Sobre caminhos de desenvolvimento e alternativas para o turismo no Brasil. In: Bartholo, R.; Sansolo, D. G. & Bursztyn, I. (2009). *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências*. Rio de Janeiro: Letras e Imagem. 76-91 p.
- Büscher, B. & Dressler, W. (2012). Commodity conservation: The restructuring of community conservation in South Africa and the Philippines. *Geoforum*, 43 (3), 367-376. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.06.010>
- Butler, R. W. (1999). Sustainable tourism: A state-of-the-art review. *Tourism Geographies*, 1 (1), 7-25. DOI: 10.1080/14616689908721291.
- Calgaro, E. L. (2011). *Building resilient tourism destination futures in a world of uncertainty: Assessing destination vulnerability in Khao Lak, Patong and Phi Phi Don, Thailand to the 2004 tsunami*. Doctoral thesis. Macquarie University, Sydney. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/1959.14/164721>.
- Calgaro, E., & Lloyd, K. (2008). Sun, sea, sand and tsunamis: Examining disaster vulnerability in the tourism community of Khao Lak, Thailand. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 29 (3), 288-306. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9493.2008.00335.x>
- Calgaro, E., Lloyd, K. & Dominey-Howes, D. (2014). From vulnerability to transformation: A framework for assessing the vulnerability and resilience of tourism destinations. *Journal of Sustainable Tourism*, 22 (3), 341-360. DOI: <https://doi.org/10.1080/09669582.2013.826229>
- Capra, F. (1996). *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix.
- Cardona, O. D. (2003). The need for rethinking the concepts of vulnerability and risk from a holistic perspective: A necessary review and criticism for effective risk management. p. 37-51. In: *Mapping vulnerability: Disasters, Development and People*. Bankoff, G. Frerks, G. & Hilhorst, D. (Ed), Earthscan Publishers, London. Routledge. Recuperado de: [https://doms.csu.edu.au/csu/file/78a6c5d7-fd8b-ff7e-fff3-2ffb78764ebe/1/resources/readings/Reading12\\_2.pdf](https://doms.csu.edu.au/csu/file/78a6c5d7-fd8b-ff7e-fff3-2ffb78764ebe/1/resources/readings/Reading12_2.pdf)
- Carillo, A. C. & Catapan, M. I. S. (2016). Levantamento e sistematização de Modelos e Arranjos de Parcerias com o setor privado e o terceiro setor compatíveis com as necessidades de gestão das unidades de Conservação. IBAM. Disponível em: <http://www.papp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/conceitual1-2.pdf>.
- Carneiro, V. V. & Alves, S. (2015). A sustentabilidade como princípio ético: os conceitos weberianos sobre ética e ação social como subsídios teóricos dessa concepção. *Anais*

- Encontro Internacional Sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente*, São Paulo, Brasil. 313. Recuperado de: <http://engemausp.submissao.com.br/17/anais/arquivos/313.pdf>
- Castree, N. (2008a). Neoliberalising nature: Processes, effects, and evaluations. *Environment and Planning A*, 40 (1), 153-173. DOI: <https://doi.org/10.1068/a39100>
- Castree, N. (2008b). Neoliberalising nature: The logics of deregulation and reregulation. *Environment and Planning A*, 40(1), 131-152. DOI: <https://doi.org/10.1068/a3999>
- Castree, N. (2010). Neoliberalism and the biophysical environment: A synthesis and evaluation of the research. *Environment and Society*, 1(1), 5-45. DOI: [doi:10.3167/ares.2010.010102](https://doi.org/10.3167/ares.2010.010102)
- Cater, E. (2006). Ecotourism as a Western Construct. *Journal of Ecotourism*, 5 (1-2), 23-39. DOI: [10.1080/14724040608668445](https://doi.org/10.1080/14724040608668445)
- Chape, S., Spalding, M. & Jenkins, M. (2008). *The world's protected areas: Status, Value and Prospects in the 21st Century*. UNEP/ World Conservation Monitoring Centre. University of California Press. Berkeley, USA. Recuperado de: <https://www.unep-wcmc.org/resources-and-data/the-worlds-protected-areas-status-value-and-prospects-in-the-21st-century>
- Coghlan, A. & Castley, J. G. (2013). A matter of perspective: Residents', regulars' and locals' perceptions of private tourism ecolodge concessions in Kruger National Park, South Africa. *Current Issues in Tourism*, 16 (7-8), 682-699. DOI: <https://doi.org/10.1080/13683500.2013.785482>
- Colômbia (2017). *Esquema de concesiones para la prestación de servicios ecoturísticos em Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales. Bogotá: MINAMBIENTE. Recuperado de: <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/11/Esquema-De-Concesiones-Para-La-Prestacion-De-Servicios-Ecoturisticos-En-Parques-Nacionales-Naturales-De-Colombia.pdf>
- Coriolano, L. N. M. T (2007). Turismo e meio ambiente: Interfaces e Perspectivas. p. 19-43. In: Coriolano, L. N. M. T.; Vasconcelos, F. P. (org.) *O turismo e a relação sociedade-natureza: realidades, conflitos e resistências*. Fortaleza, CE:UECE, 2007.
- Cover, A. R. (2011). *Neoliberalism and territorialization at las baulas marine national park, Costa Rica*. Doctoral thesis. International Institute for Social Studies, Development Research (DRES). Recuperado de: <http://hdl.handle.net/2105/10874>
- Cumming, G. S. & Allen, C. R. (2017). Protected areas as social-ecological systems: Perspectives from resilience and social-ecological systems theory. *Ecological Applications*, 27 (6), 1709-1717. DOI: <https://doi.org/10.1002/eap.1584>
- Cunha, S. K. & Cunha, J. C. da (2005). Competitividade e sustentabilidade de um cluster de turismo: Uma proposta de modelo sistêmico de medida do impacto do turismo no desenvolvimento local. *Revista De Administração Contemporânea*, 9(SPE2), 63-79. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552005000600006>.
- Cutter, S. L. (2003) The Vulnerability of Science and the Science of Vulnerability. *Annals of the Association of American Geographers*, 93 (1), 1-12, DOI: [10.1111/1467-8306.93101](https://doi.org/10.1111/1467-8306.93101)
- Davidson, T. L. (1998). What are travel and tourism: Are they really an industry. p. 25-31. In: Theobald, W. F. (Ed.). *Global tourism*. Elsevier. 561p.

- De Kadt, E. (1979). *Tourism: Passport to Development: Perspectives on the Social and Cultural Effects of Tourism in Developing Countries*. Oxford University Press, New York.
- Department for International Development -DFID (1999). *Sustainable livelihoods guidance sheets*. London: DFID, 445. Recuperado de: <https://www.enonline.net/dfidsustainableliving>
- Department of Conservation – DOC (2019). *Annual Report for the year ended 30 June 2019*. New Zealand: Department of Conservation Te Papa Atawhai. Recuperado de: [www.doc.govt.nz/annual-report-2019](http://www.doc.govt.nz/annual-report-2019).
- Department of Conservation (2010). *Concessions Processing Review: Final Report—April 2010*. New Zealand: Department of Conservation. Recuperado de: <https://www.doc.govt.nz/Documents/about-doc/concessions-and-permits/concessions/concessions-processing-review-report.pdf>
- Dencker, A. de F. M. (2001). *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo*. São Paulo: Futura.
- Di Pietro, M. S. Z. (2019). *Direito administrativo*. 32° ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Diegues, A. C. S (1992). Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. *São Paulo em Perspectiva*, 6 (1-2), 22-29. Recuperado de: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v06n01-02/v06n01-02\\_05.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v06n01-02/v06n01-02_05.pdf)
- Diegues, A. C. S. & Nogara, P. (1994) *O nosso lugar virou parque: estudo sócio ambiental do Saco de Mamaguá - Parati - Rio de Janeiro*. São Paulo: NUPAUB/CEMAR-USP.
- Diegues, A. C. (2001). *O mito moderno da natureza intocada*. 3° ed. São Paulo: Hucitec
- Dinica, V. (2015). Governance of national parks at the crossroads: New Zealand's silent reform. *Policy Quarterly*, 11(2), 26-36. DOI:10.26686/pq.v11i2.4533
- Dinica, V. (2017). Tourism concessions in national parks: Neo-liberal governance experiments for a conservation economy in New Zealand. *Journal of Sustainable Tourism*, 25 (12), 1811-1829. DOI: <https://doi.org/10.1080/09669582.2015.1115512>
- Dinica, V. (2018). The environmental sustainability of protected area tourism: Towards a concession-related theory of regulation. *Journal of Sustainable Tourism*, 26 (1), 146-164. DOI: <https://doi.org/10.1080/09669582.2017.1322599>
- Donohoe, H. M. & Needham, R. D. (2006). Ecotourism: The Evolving Contemporary Definition. *Journal of Ecotourism*, 5 (3), 192-210. DOI: 10.2167/joe152.0
- Dourojeanni, M. J. (1997). *Public sector roles and economic policies affecting biodiversity conservation in latin america and the caribbean*. Investing in Biodiversity Conservation, 46. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/6374259.pdf#page=51>
- Drummond, J. (1997) O Sistema Brasileiro de Parques Nacionais: Análise dos Resultados de Uma Política Ambiental. *Cadernos do CEG*, 1. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense.
- Drummond, J. A., Franco, J. L. A. & Oliveira, D. (2010). Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. p. 341-385. In: Ganem, R. S. (Org.) *Conservação da biodiversidade: Legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos

- Deputados/Editora Camara. 437 p. Recuperado de: <https://livroaberto.ibict.br/handle/1/708>
- Drummond, J. & Barros-Platiau, A. F. (2006). Brazilian environmental laws and policies, 1934–2002: A critical overview. *Law & Policy*, 28 (1), 83-108. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2005.00218.x>
- Dudley, N., Parrish, J. D., Redford, K. H., & Stolton, S. (2010). The revised IUCN protected area management categories: The debate and ways forward. *Oryx*, 44 (4), 485-490. DOI:10.1017/S0030605310000566
- Dudley, N. & Stolton, S. (2008). *Defining protected areas: An international conference in Almeria, Spain*. Gland: IUCN, 220 p. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/node/10127>
- Duffy, R. (2008). Neoliberalising nature: Global networks and ecotourism development in Madagascar. *Journal of Sustainable Tourism*, 16 (3), 327-344. DOI: 10.1080/09669580802154124
- Eagles, P. F. (2009). Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. *Journal of Sustainable Tourism*, 17 (2), 231-248. DOI: 10.1080/09669580802495725
- Eagles, P. F. (2014a). Research priorities in park tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 22 (4), 528-549. DOI: 10.1080/09669582.2013.785554
- Eagles, P. F. (2014b). Fiscal implications of moving to tourism finance for parks: Ontario provincial parks. *Managing Leisure*, 19 (1), 1-17. DOI: 10.1080/13606719.2013.849503
- Eagles, P. & Hillel, O. (2008). Improving protected area finance through tourism. In: Second meeting of the ad hoc open-ended working Group on Protected Areas (WGPA-2), Rome, Italy.
- Eagles, P. F., McCool, S. F. & Haynes, C. D. (2002). *Sustainable tourism in protected areas: Guidelines for planning and management*. IUCN: Gland, Switzerland and Cambridge, UK. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-008.pdf>
- Eagles, P. F., Baycetch, C. M., Chen, X., Dong, L., Halpenny, E., Kwan, P. B., Lenuzzi, J. J., Wang, X., Xiao, H. & Zhang, Y. (2009). *Guidelines for planning and management of concessions, licenses and permits for tourism in protected areas*. Waterloo, ON: University of Waterloo. Recuperado de: <http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/Guidelines.pdf>
- Emerton, L., Bishop, J. & Thomas, L. (2006). *Sustainable financing of protected areas: A global review of challenges and options*. IUCN: Gland, Switzerland and Cambridge, UK. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-013.pdf>
- Ensslin, L., Ensslin, S. R., Lacerda, R. T., & Tasca, J. E. (2010). ProKnow-C, knowledge development process-constructivist. Processo técnico com patente de registro pendente junto ao INPI. *Brasil*, 10 (4), 2015.
- Ensslin, L., Ensslin, S. R., & Pinto, H. d. M. (2013). Processo de investigação e análise bibliométrica: Avaliação da qualidade dos serviços bancários. *Revista De*

*Administração Contemporânea*, 17 (3), 325-349. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552013000300005>.

- Epler, B. (2007). *Tourism, the economy, population growth, and conservation in Galapagos. Puerto Ayora, Santa Cruz Island, Galapagos Islands*. Ecuador: Charles Darwin Foundation. Recuperado de: [http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/planaccion/docs2011/oct/turismo\\_biodiv/doc.15.epler\\_tourism\\_report-en\\_5-08.pdf](http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/planaccion/docs2011/oct/turismo_biodiv/doc.15.epler_tourism_report-en_5-08.pdf)
- Espinero, S. & Becken, S. (2014). Tourist towns on the edge: conceptualising vulnerability and resilience in a protected area tourism system. *Journal of Sustainable Tourism*, 22 (4), 646-665. DOI: 10.1080/09669582.2013.855222
- Esteve, S. (1983). *Tourism, democratization or imperialism?* Malaga: Ediciones Universidad de Málaga.
- Estima, D., Ventura, M., Rabinovici, A., & Martins, F. (2014). Concession in tourism services and partnerships in the marine national park of Fernando de Noronha, Brazil. *Journal of Integrated Coastal Zone Management*, 14 (2), p. 215-232. DOI: <http://dx.doi.org/10.5894/rgci469>.
- EUROPARC-España. 2005. *Manual sobre conceptos de uso público en los espacios naturales protegidos*. Madrid: Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. 94 p. Recuperado de: [http://www.redeuroparc.org/system/files/shared/manual\\_1.pdf](http://www.redeuroparc.org/system/files/shared/manual_1.pdf)
- Farias, K. S. da S. (2014). Principais políticas de fomento do turismo na Amazônia: Análise dos primeiros planos de turismo da Amazônia (PTA I e II) e do PROECOTUR. *Revista De Turismo Contemporâneo*, 2 (2), 183-205. Recuperado de: <https://periodicos.ufrn.br/turismocontemporaneo/article/view/6511>
- Farrell, B., & Twining-Ward, L. (2004). Reconceptualizing tourism. *Annals of Tourism Research*, 31 (2), 274-295. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2003.12.002>
- Farrell, B., & Twining-Ward, L. (2005). Seven steps towards sustainability: Tourism in the context of new knowledge. *Journal of Sustainable Tourism*, 13(2), p. 109-122. DOI: 10.1080/09669580508668481
- Fearnhead, P. (2003). Commercial tourism concessions: A means of generating income for South African National Parks. *Paper presented at the Vth World Parks Congress: Sustainable Finance Stream*. Durban, South Africa.
- Fernandes, I. P. & Coelho, M. F. (2002). *Economia do Turismo*. Rio de Janeiro: Campus.
- Fernandes, V. & Sampaio, C. A. C. (2008). Problemática ambiental ou problemática socioambiental? A natureza da relação sociedade/meio ambiente. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 18, p. 87-94. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v18i0.13427>
- Fernández, J. I. P. (2008). Gestión turística activa y desarrollo económico en los parques naturales andaluces. una propuesta de revisión desde el análisis del posicionamiento de sus actuales gestores. *Revista de Estudios Regionales*, 81, 171-203. ISSN: 0213-7585. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=755/75511138006>
- Fletcher, R. (2010). Neoliberal environmentalism: Towards a poststructuralist political ecology of the conservation debate. *Conservation and Society*, 8 (3), 171-181. DOI: 10.4103/0972-4923.73806
- Flick, U. (2009). *Introdução a pesquisa qualitativa*. 3 ed. São Paulo: Artmed

- Flores, M., Rivero, G., León, F., & Chan, G. (2008). *Financial planning for national systems of protected areas: Guidelines and early lessons*. Arlington, Virginia: The Nature Conservancy. Recuperado de: [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/35988/finance\\_book\\_in\\_english-complete-2nd.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/35988/finance_book_in_english-complete-2nd.pdf)
- Foladori, G. (1999). O capitalismo e a crise ambiental. *Raízes, Ano XVIII*, (19), 31-36. Recuperado de: [http://revistas.ufcg.edu.br/rzsantiga/artigos/Artigo\\_42.pdf](http://revistas.ufcg.edu.br/rzsantiga/artigos/Artigo_42.pdf)
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441-473. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>
- Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T. & Rockström, J. (2010). Resilience thinking: Integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 15 (4), 20. Recuperado de: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>
- Font, X., Cochrane, J. & Tapper, R. (2004). *Tourism for protected area financing: Understanding tourism revenues for effective management plans*. World Wild Fund – WWF, Leeds Metropolitan University. Recuperado de: <http://eprints.leedsbeckett.ac.uk/888/1/Tourism%20for%20Protected%20Area%20Financing.pdf>.
- Foucault, M. (2008). *Nascimento da biopolítica: Curso dado no collège de france (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes.
- Fundación Sendero del Chile. (2017). *Modelo de cooperación público privado para el desarrollo del turismo sustentable en áreas silvestres protegidas del estado y sus entornos*. Santiago del Chile: Fundación Sendero del Chile/Transforma Turismo. Recuperado de: [https://transformaturismo.cl/wp-content/uploads/2018/01/informe\\_final\\_modelo\\_de\\_cooperacion\\_asp.pdf](https://transformaturismo.cl/wp-content/uploads/2018/01/informe_final_modelo_de_cooperacion_asp.pdf)
- Furtado, L. R. (2007). *Curso de Direto Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum.
- Gallopín, G. C. (2006). Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity. *Global Environmental Change*, 16 (3), 293-303. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.02.004>
- García Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, (19), 11-24. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-050X2005000300002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2005000300002&lng=es&tlng=es).
- Gardner, B. (2012). Tourism and the politics of the global land grab in Tanzania: Markets, appropriation and recognition. *Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 377-402. DOI: [10.1080/03066150.2012.666973](https://doi.org/10.1080/03066150.2012.666973)
- Giddens, A. (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora UNESP.
- Giddens, A. (1997). A vida em uma sociedade pós-tradicional. p. 73-133. In: Giddens, A., Beck, U. & Lash, S. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projeto de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

- Godoy, R. da C. & Leuzinger, M. D. (2015). O financiamento do sistema nacional de unidades de conservação no brasil: características e tendências. *Revista de informação legislativa*, 52 (206), 223-243. Recuperado de: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/512457>
- Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, 35 (2), 57-63. Recuperado de: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>
- Gollub, J., Hosier, A., & Woo, G. (2003). *Using cluster-based economic strategy to minimize tourism leakages*. Madrid: United Nations World Tourism Organization.
- Gómez-Moreno, M. L. (2013). Local development in Mediterranean Mountain areas and protected spaces in Spain: opportunities and dangers. *Journal of Settlements and Spatial Planning*, Special Issue, 2, 191-199.
- Gómez-Moreno, M. L. (2010). Los espacios naturales protegidos como categoría en la ordenación del territorio: el caso de la comunidad autónoma Andaluza. *Cuadernos Geográficos de la Universidad De Granada*, 47 (2), 317-346.
- Gorini, A. P. F., Mendes, E. d. F. & Carvalho, D. M. P. (2006). *Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu*. Banco Nacional de Desenvolvimento, 24,171-210. Recuperado de: [https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set2406.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set2406.pdf)
- Graham, J., Amos, B. & Plumptre, T. W. (2003). *Governance principles for protected areas in the 21st century*. Institute on Governance. Recuperado de: [https://www.files.ethz.ch/isn/122197/pa\\_governance2.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/122197/pa_governance2.pdf)
- Gray, C. L., Hill, S. L., Newbold, T., Hudson, L. N., Börger, L., Contu, S., Hoskins, A. J., Ferrier, S., Purvis, A. & Scharlemann, J. P. W (2016). Local biodiversity is higher inside than outside terrestrial protected areas worldwide. *Nature Communications*, 7(1), 1-7. DOI: <https://doi.org/10.1038/ncomms12306>
- Grupo Cataratas (2019). *Relatório integrado 2018*. Grupo Cataratas. Recuperado de: <https://grupocataratas.com/relatorio-de-sustentabilidade-2018/>
- Gudynas, E. (1999). La privatización de la vida: América latina ante las nuevas políticas ambientales neoliberales. *Pasos*, 81. Recuperado de: [http://www.deicr.org/IMG/pdf/pasos81\\_1.pdf](http://www.deicr.org/IMG/pdf/pasos81_1.pdf)
- Guerrero, E., & Sguerra, S. (2009). *Protected areas and development in latin america: From santa marta 1997 to bariloche 2007 and perspectives for a new decade*. Bogotá: IUCN, Colombian Committee, Parques Nacionales Naturales Colombia and Fundación Natura. Guerrero, E. & S. Sguerra (editors). 64 p. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2009-046.pdf>
- Guivant, J. (1998). A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. *Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, 46(2), 3-37. Recuperado de: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-46>
- Hacon, V. (2013). REDD em terras indígenas: O "protagonismo" dos povos indígenas no brasil frente à nova tendência de pagamentos por serviços ambientais. *Revista Cuestiones De Población Y Sociedad*, 3(3), 69-82.
- Hall, C. M. (2010). Crisis events in tourism: Subjects of crisis in tourism. *Current Issues in Tourism*, 13(5), 401-417. DOI: 10.1080/13683500.2010.491900

- Hall, C. M. (2011) A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19 (4-5), 437-457. DOI: 10.1080/09669582.2011.570346
- Hall, C. M., Prayag, G. & Amore, A. (2017). *Tourism and resilience: Individual, organisational and destination perspectives*. Channel View Publications.
- Hall, C. M., Timothy, D. J. & Duval, D. T. (2004) Security and Tourism. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 15:2-3, 1-18, DOI: 10.1300/J073v15n02\_01
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista De Cultura E Política*, (58), 193-223. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>.
- Harmon, D. (2008). What does IUCN's protected area definition actually mean? In: Dudley, N. & Stolton, S. (Eds.). *Defining protected areas: an international conference in Almeria, Spain*. p. 26 International Union for Conservation of Nature.
- Harvey, D. (2008). *O neoliberalismo, história e implicações*. São Paulo: Loyola.
- Harvey, D. (2014). *Condição pós-moderna*. 25 ed. São Paulo: Loyola.
- Heinen, J. (2012). International trends in protected areas policy and management. In: Sladonja, B. *Protected area management*. Croatia: IntechOpen. p.1-18.
- Henderson, J. C. (2007). *Tourism crises: causes, consequences and management*. Routledge. 186p.
- Heynen, N., & Robbins, P. (2005). The neoliberalization of nature: Governance, privatization, enclosure and valuation. *Capitalism Nature Socialism*, 16 (1), 5-8. DOI: 10.1080/1045575052000335339
- Higgins-Desbiolles, F. (2006). More than an "industry": The forgotten power of tourism as a social force. *Tourism Management*, 27 (6), 1192-1208. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2005.05.020>
- Hockings, M., Stolton, S., Leverington, F., Dudley, N. & Courrau, J. (2006). *Evaluating Effectiveness: a framework for assessing management effectiveness of protected areas*. 2nd edition. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAG-014.pdf>
- Honey, M., Vargas, E. & Durham, W. (2010). *Impact of tourism related development on the pacific coast of costa rica: summary report*. Center for Responsible Travel. Recuperado de: <https://www.responsibletravel.org/docs/Summary%20Report%20-%20Impact%20Tourism%20Related%20Development%20Pacific%20Coast%20Costa%20Rica.pdf>
- Holling, C. S. (2001). Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems. *Ecosystems*, 4 (5), 390-405. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10021-001-0101-5>
- Hopkins, D. (2015). Applying a comprehensive contextual climate change vulnerability framework to New Zealand's tourism industry. *Ambio*, 44(2), 110-120. DOI: 10.1007/s13280-014-0525-8.
- Hunter, C. (1997). Sustainable tourism as an adaptive paradigm. *Annals of Tourism Research*, 24 (4), 850-867. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(97\)00036-4](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(97)00036-4)
- Igoe, J., & Brockington, D. (2007). Neoliberal conservation: a brief introduction. *Conservation and Society*, 5 (4), 432-449. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/26392898>

- Igoe, J. (2004). *Conservation and globalization: A study of national parks and indigenous communities from East Africa to South Dakota*. Belmont, CA: Wadsworth/Thompson.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal -IBAM (2019). *Relatório de atividades de 2018*. Disponível em: [http://www.ibam.org.br/media/arquivos/Relatorios/relatorio\\_2018.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/Relatorios/relatorio_2018.pdf)
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio (2011). *Roteiro metodológico para manejo de impactos da visitação*. Recuperado de: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/roteiro\\_impacto.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/roteiro_impacto.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2016). *Concessões: prioridades de execução 2016-2018*. Recuperado de: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/voluntariado/dcom\\_cartilha\\_concessoes\\_2016\\_ICMBio.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/voluntariado/dcom_cartilha_concessoes_2016_ICMBio.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018a). *Parques do Brasil: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: Prioridades de execução 2018-2020*. Coordenação Geral de Uso Público e Negócios – CGEUP/ICMBio. Recuperado de: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/parques\\_do\\_brasil\\_estrategia\\_de\\_implementacao\\_visitacao\\_2018\\_2020\\_ICMBio.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/parques_do_brasil_estrategia_de_implementacao_visitacao_2018_2020_ICMBio.pdf)
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio. (2018b). *Turismo de Base Comunitária em Unidades de Conservação Federais: princípios e diretrizes*. ICMBio. Recuperado de: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/turismo\\_de\\_base\\_comunitaria\\_em\\_uc\\_2017.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/turismo_de_base_comunitaria_em_uc_2017.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018c) *Instrução Normativa nº 9/2018/GABIN/ICMBIO, de 10 de julho de 2018*. ICMBio. Recuperado de: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao\\_normativa\\_9\\_2018.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_9_2018.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2019). *Relatório de gestão 2018*. Brasília-DF: ICMBio. Recuperado de: <https://www.icmbio.gov.br/acessoinformacao/relatorios-de-gestao.html>
- \_\_\_\_\_. (2020a). *Relatório de gestão 2019*. Brasília-DF: ICMBio. Recuperado de: <https://www.icmbio.gov.br/acessoinformacao/relatorios-de-gestao.html>
- \_\_\_\_\_. (2020b). *Monitoramento da Visitação em Unidades de Conservação Federais: Resultados de 2019 e Breve Panorama Histórico*. Brasília-DF: ICMBio. Recuperado de: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/monitoramento\\_visitacao\\_em\\_ucs\\_federais\\_resultados\\_2019\\_breve\\_panorama\\_historico.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/monitoramento_visitacao_em_ucs_federais_resultados_2019_breve_panorama_historico.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2020c). *Rol de Oportunidades de Visitação em Unidades de Conservação –ROVUC*. 2ª Edição. Crema, A. & Faria, P. E. P. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Recuperado de: <https://www.icmbio.gov.br/portal/publicacoes?showall=&start=5>
- Instituto Semeia (2014). *Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil*. São Paulo: Semeia, 59 p. Recuperado de: <http://semeia.org.br>
- Instituto Semeia (2019). *Diagnóstico do Uso Público em Parques Brasileiros: a perspectiva dos gestores*. São Paulo: Semeia, 122 p. Recuperado de: <http://semeia.org.br/publicacoes.php>

- Intergovernmental Panel on Climate Change- IPCC. (2007): Appendix I: Glossary. In: Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. In: Parry, M.L., O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden, and C.E. Hanson (eds.). *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK, and New York, NY: Cambridge University Press, pp. 869-883. Recuperado de: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4\\_wg2\\_full\\_report.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4_wg2_full_report.pdf)
- IPCC (2012). Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. *A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (Eds.). Cambridge, UK, and New York, NY: Cambridge University Press, 582 pp. Recuperado de: <https://www.ipcc.ch/report/managing-the-risks-of-extreme-events-and-disasters-to-advance-climate-change-adaptation/>
- Ito, H., & Lee, D. (2005). Comparing the impact of the september 11th terrorist attacks on international airline demand. *International Journal of the Economics of Business*, 12 (2), 225-249. DOI: 10.1080/13571510500127931
- Janishevski, L., Noonan-Mooney, K., Gidda, S. B., & Mulongoy, K. J. (2008). *Protected areas in today's world: Their values and benefits for the welfare of the planet*. Montreal: CBD Technical Series, 36. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-36-en.pdf>
- Janssen, M. A. & Ostrom, E. (2006). Resilience, vulnerability, and adaptation: A cross-cutting theme of the International Human Dimensions. Programme on Global Environmental Change. *Global Environmental Change*, 16, 237-239. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2006.04.003
- Job, H., Becken, S. & Lane, B. (2017) Protected Areas in a neoliberal world and the role of tourism in supporting conservation and sustainable development: an assessment of strategic planning, zoning, impact monitoring, and tourism management at natural World Heritage Sites. *Journal of Sustainable Tourism*, 25 (12), 1697-1718. DOI: 10.1080/09669582.2017.1377432
- Johnson, J. E., Marshall, P. A. & Authority, Great Barrier Reef Marine Park. (2007). *Climate change and the great barrier reef: A vulnerability assessment Great Barrier Reef Marine Park*. Authority and the Australian Greenhouse Office. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11017/3033>
- Jones, K. R., Venter, O., Fuller, R. A., Allan, J. R., Maxwell, S. L. Negret, P. J., Watson, J. E. M. (2018). One-third of global protected land is under intense human pressure. *Science*, 360 (6390), 788-791. DOI: 10.1126/science.aap9565
- Justen Filho, M. (2003). As diversas configurações da concessão de serviço público. *Revista De Direito Público Da Economia*, 1, 95-136. Recuperado de: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf60.pdf>
- Kervran, D. D. & Gros, C. (2010). Conflictos de inversiones en territorios indígenas: el turismo en la comarca kuna yala de panamá. In: Gros, C. & Foyer, F. *¿Desarrollo con identidad? Gobernanza económica en Pueblos indígenas : siete estudios de caso*, IFEA-FLACSO-CEMCA, 235-277. Recuperado de: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00680228/document>

- Kienberger, S. (2013). Mapping vulnerability – integration of GIScience and participatory approaches at the local and district levels. In: Birkmann, J. (Ed.), *Measuring vulnerability to natural hazards: Towards disaster resilient societies*. 2nd ed. United Nations University Press. p. 401.
- Kirkby, C. A., Giudice, R., Day, B., Turner, K., Soares-Filho, B. S., Oliveira-Rodrigues, H., & Yu, D. W. (2011). Closing the ecotourism-conservation loop in the peruvian amazon. *Environmental Conservation*, 38 (1), 6-17. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0376892911000099>
- Kline, C. S. & Slocum, S. L. (2015). Neoliberalism in ecotourism? the new development paradigm of multinational projects in Africa. *Journal of Ecotourism*, 14 (2-3), 99-112. DOI: 10.1080/14724049.2015.1023731
- Kuhn, T. S. (1992). *A estrutura das revoluções científicas*. (3° ed.). São Paulo, Brasil: Perspectiva.
- Laarman, J. G. (1996). *Government policies affecting forests in latin america: An agenda for discussion*. Inter-American Development Bank. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/publication/12013/government-policies-affecting-forests-latin-america-agenda-discussion>
- Laing, J., Wegner, A., Moore, S., Weiler, B., Pfueller, S., Lee, D., Macbeth, J., Croy, G. & Lockwood, M. (2008). *Understanding partnerships for protected area tourism: Learning from the literature*. Cooperative Research Centre for Sustainable Tourism. Recuperado de: [https://researchrepository.murdoch.edu.au/id/eprint/2062/1/understanding\\_partnerships.pdf](https://researchrepository.murdoch.edu.au/id/eprint/2062/1/understanding_partnerships.pdf)
- Leff, E. (2000). *Ecologia, capital e cultural: Racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenau-SC: Furb.
- Leff, E. (2007). Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. *Olhar de Professor*, 14 (2), 309-335. DOI: 10.5212/OlharProfr.v.14i2.0007
- Leiper, N. (1979). The framework of tourism: Towards a definition of tourism, tourist, and the tourist industry. *Annals of Tourism Research*, 6(4), 390-407.
- Leis, H. R. e D'mato, J. L. (1994). O Ambientalismo como Movimento Vital: Análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In: Cavalcanti, C. (Org.). *Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, Recife, Brasil. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/pesqui/cavalcanti.rtf>
- Lélé, S. M. (1991). Sustainable development: A critical review. *World Development*, 19 (6), 607-621. DOI: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(91\)90197-P](https://doi.org/10.1016/0305-750X(91)90197-P)
- Leung, Y., Spenceley, A., Hvenegaard, G. & Buckley, R. (2019). *Gestión del turismo y de los visitantes en áreas protegidas: directrices para la sostenibilidad*. Serie Directrices sobre Buenas Prácticas en Áreas Protegidas no. 27, Gland, Suiza: UICN. 120 pp. Recuperado de: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-027-Es.pdf>
- Leuzinger, M. D. (2009). *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba-PR: Letra da Lei. 280 p.

- Leuzinger, M. D (2010). Uso Público em Unidades de Conservação. *Congresso de Direito Ambiental da PUC-RIO, Rio de Janeiro*. Recuperado de: [http://www.nima.pucRio.br/aprodab/artigos/uso\\_publico\\_em\\_unidades\\_de\\_conservacao\\_marcia\\_leuzinger.pdf](http://www.nima.pucRio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf)
- Leverington, F., Costa, K. L., Pavese, H., Lisle, A., & Hockings, M. (2010). A global analysis of protected area management effectiveness. *Environmental Management*, 46 (5), 685-698. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00267-010-9564-5>
- Levine, A. (2002). Convergence or convenience? International Conservation NGOs and development assistance in Tanzania. *World Development*, 30 (6), 1043-1055. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00022-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00022-0)
- Lewis, C. (1996). *Managing conflicts in protected areas*. IUCN: Gland, Switzerland, and Cambridge, UK. 100 p. Recuperado de: <https://www.iucn.org/content/managing-conflicts-protected-areas-0>
- Li, Y., Turner, S. & Cui, H. (2016). Confrontations and concessions: an everyday politics of tourism in three ethnic minority villages, Guizhou province, China. *Journal of Tourism and Cultural Change*, 14 (1), 45-61. DOI: 10.1080/14766825.2015.1011162
- Lima, L. L. (2006). Análise de políticas públicas: Considerações sobre a utilidade da perspectiva neo-institucional e do conceito de autonomia relativa do estado. *Revista Sociais e Humanas*, 19 (2), 101-110. Recuperado de: <https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/1386>
- Liu, A. & Pratt, S. (2017). Tourism's vulnerability and resilience to terrorism. *Tourism Management*, 60, 404-417. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2017.01.001>
- Liu, J., Moss, S. E. & Zhang, J. (2011). The life cycle of a pandemic crisis: SARS impact on air travel. *Journal of International Business Research*, 10 (2), 63.
- Ly, T. P. & Xiao, H. (2016) An innovative model of park governance: evidence from Vietnam. *Journal of Ecotourism*, 15(2), 99-121, DOI: 10.1080/14724049.2016.1145227
- To link to this article: <https://doi.org/10.1080/14724049.2016.1145227>
- Lohmann, G. & Panosso Netto, A. (2008). *Teoria do Turismo: conceitos, modelos e sistemas*. São Paulo: Aleph.
- Ly, T. P. & Xiao, H. (2016). An innovative model of park governance: Evidence from Vietnam. *Journal of Ecotourism*, 15 (2), 99-121. DOI: 10.1080/14724049.2016.1145227
- Maciel, G. G. (2015). *Mercantilização da cidade do rio de janeiro e suas implicações na gestão de unidades de conservação: um estudo sobre a concessão do setor paineras/corcovado (Parque Nacional da Tijuca—RJ) e os efeitos sobre os moradores das favelas do Cerro corá e do Guararapes*. Dissertação de Mestrado. Service Social, Rio de Janeiro: PUC-Rio.
- Maldonado, C. (2009). O turismo rural comunitário na américa latina: gênese, características e políticas. In: Bartholo, R., Sansolo, D. G. & Bursztyn, I. (Orgs.) *Turismo De Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio De Janeiro: Letra e Imagem, p. 25-44.
- Mansourian, S. & Dudley, N. (2008). *Public funds to protected areas*. WWF International, Gland, Switzerland. Recuperado de: [https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/public\\_funds\\_to\\_protected\\_areas.pdf](https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/public_funds_to_protected_areas.pdf)

- Marandola Jr., E. & Hogan, D. J. (2006). As dimensões da vulnerabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, 20 (1), 33-43. Recuperado de: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01\\_03.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_03.pdf)
- Maranhão, T. C., Oliveira, A. C., Silva, E. F. P., Silva, G. C., Abreu, G. J., Coloneze, J. F., & de Souza, J. E. F. P. (2018). Sustentabilidade das concessões em unidades de conservação: contribuições a partir da experiência do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. *Revista da JOPIC*, 1 (3), 93-105. Recuperado de: <http://www.revista.unifeso.edu.br/index.php/jopic/article/view/906>.
- Marchezini, V. & Wisner, B. (2017). Challenges for vulnerability reduction in brazil: Insights from the PAR framework. In: Marchezini, V., Wisner, B., Londe, L. R., Saito, S. M. (Eds.). *Reduction of Vulnerability to Disasters: From Knowledge to Action*. São Carlos: Editora Rima. p. 57-96.
- Marques, E. C. (1997). Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 43(1), 67-102. Recuperado de: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-43>
- Martins, A. L. L. (2011). Lazer e área protegida: conflitos na busca de "emoções agradáveis". *Ambiente & Sociedade*, 14(2), 51-67. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2011000200005>
- Mateos, M. R. (2015). El tratamiento de las actividades de turismo activo en los instrumentos de planificación ambiental de los Parques Naturales Andaluces. *Revista de Estudios Regionales*, (102), 17-63. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=755/75539637001>
- Mbaiwa, J. E., Ngwenya, B. N. & Kgathi, D. L. (2008). Contending with unequal and privileged access to natural resources and land in the Okavango delta, Botswana. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 29 (2), 155-172. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9493.2008.00332.x>
- McAfee, K., & Shapiro, E. N. (2010). Payments for ecosystem services in Mexico: nature, neoliberalism, social movements, and the state. *Annals of the Association of American Geographers*, 100 (3), 579-599. DOI: 10.1080/00045601003794833
- McCarthy, J. & Prudham, S. (2004). Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum*, 35(3), 275-283. DOI: 10.1016/j.geoforum.2003.07.003
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. & Behrens, W. W. (1972). *Limites do crescimento: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. 2º edição. São Paulo: Perspectiva. 200 p.
- Medeiros, R., Young, C., Pavese, H. & Araújo, F. (2011). *Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: sumário executivo*. Brasília: UNEP/WCMC. Recuperado de: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/estudocontribuicao.pdf>
- Melo, M. R. & Barcelos, M. A. (2018). *Concessão em parques nacionais federais – Houve alteração após a publicação da Lei nº 46.668 de 28 de maio de 2018 para a concessão de um parque nacional?* Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Concessões e Parcerias com a Administração Pública no Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília-DF: IDP.

- Miller, K. (2008). A commentary on the origins of the category system. In: Dudley & Stolton (Eds). *Defining protected areas: An international conference in Almeria, Spain*. Gland: IUCN. p. 18-20.
- Ministério do Turismo – Mtur (2018). *Plano Nacional de Turismo 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil*. Brasília-DF: MTur. Recuperado de: <http://www.turismo.gov.br/plano-nacional-do-turismo.html>
- Ministério do Turismo – Mtur (2020). *Relatório de gestão 2019*. Brasília-DF: MTur. Recuperado de: <http://www.turismo.gov.br/relatorios/relatorio-de-gestao>
- Misoczky, M. C. A. (2003). Da abordagem de sistemas abertos à complexidade: algumas reflexões sobre seus limites para compreender processos de interação social. *Cadernos Ebape. br*, 1(1), 01-17. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512003000100002>
- Molina, E. S. (2004). *O pós-turismo*. São Paulo: Aleph.
- Monshausen, A., Tremel, C., Plüss, C., Koschwitz, G. & Lukow, M. (2016). *Transforming tourism: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Berlin: Bread for the world-protestant development service. Recuperado de: [https://www.tourcert.org/wp-content/uploads/2018/04/1603\\_Transforming-Tourism\\_Agenda2030\\_for\\_Sustainable\\_Development.pdf](https://www.tourcert.org/wp-content/uploads/2018/04/1603_Transforming-Tourism_Agenda2030_for_Sustainable_Development.pdf)
- Moreno, A. & Becken, S. (2009). A climate change vulnerability assessment methodology for coastal tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 17 (4), 473-488. DOI: 10.1080/09669580802651681
- Morin, E. (2000). *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Mosedale, J. (2016). *Neoliberalism and the political economy of tourism*. London/New York: Routledge. 249 p.
- Mowforth, M. & Munt, I. (2003). *Tourism and sustainability: new tourism in the Third World*. London: Taylor & Francis e-Library. 363 p.
- Muñoz, M. & Benayas, J. (2007). Nuevos retos y oportunidades para la financiación de los servicios de uso público en los espacios naturales protegidos. *Revista Ecosistemas*, 16 (3), 125-136. Recuperado de: <http://www.revistaecosistemas.net/articulo.asp?Id=508>
- Nações Unidas (2015). Transformando nosso mundo: A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>
- Nankervis, A. R. (2000). *Vulnerability and sustainability in the tourism industry*. Tese de Doutorado. University of Western Sidney. Recuperado de: <http://handle.uws.edu.au:8081/1959.7/31054>
- National Park Service (2020). *Budget Justification and Performance Information: fiscal year 2020*. The United States Department of the Interior. Recuperado de: <https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/fy2020-nps-justification.pdf>
- Naughton-Treves, L., Holland, M. B. & Brandon, K. (2005). The role of protected areas in conserving biodiversity and sustaining local livelihoods. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 219-252. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.164507>
- Nelson, F., Foley, C., Foley, L. S., Leposo, A., Loure, E., Peterson, D., Peterson, M., Peterson, T., Sachedina, H. & Williams, A. (2010). Payments for ecosystem services as a

- framework for community-based conservation in northern Tanzania. *Conservation Biology*, 24 (1), 78-85. DOI: 10.1111/j.1523-1739.2009.01393.x
- Ngwakwe, C. C. & Mokgalong, N. M. (2016). Revenue and conservation implication of South African National Parks' commercialisation. *Tourism: An International Interdisciplinary Journal*, 64 (3), 295-310. Recuperado de: <https://hrcak.srce.hr/166883>
- Nóbrega, W. R. M. (2009). *Turismo e Políticas Públicas na Amazônia brasileira: Instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, oeste do estado do Pará*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Pará.
- Nóbrega, W. R. M. (2010). Participação popular e as políticas públicas de turismo na amazônia: o Proecotur no distrito de Mosqueiro, Belém-PA. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 2 (13/14), 783-794.
- Nóbrega, W. R. M. & Figueiredo, S. (2015). Arenas públicas de turismo: Proposta metodológica para avaliação de instâncias de governança local/regional. *Anais do 7º Encontro Nacional Da Associação Nacional De Pós Graduação e Pesquisa Em Ambiente e Sociedade*. Recuperado de: <http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ann.2&lng=P>
- Nyahunzvi, D. K. (2016). The changing nature of national parks under neoliberalization. In: Mosedale, J. (Ed). *Neoliberalism and the political economy of tourism*. London/New York: Routledge. p. 111-128.
- Ocampo, C. A. O. & Vargas, J. E. B. (2018). Evaluación de la sustentabilidad de los prestadores de servicios turísticos del Parque Nacional Tayrona en el departamento de Magdalena, Colombia. *Cuadernos De Geografía: Revista Colombiana De Geografía*, 27 (1), 100-117. DOI: <https://doi.org/10.15446/rcdg.v27n1.61589>
- Ojeda, D. (2012). Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia. *Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 357-375. DOI: 10.1080/03066150.2012.658777
- Ojeda, D. (2014). Paraísos perversos: El turismo como estrategia de conservación neoliberal. el caso del Parque Nacional Natural Tayrona, Colombia. In: Jordi Gascón, J. & Ojeda, D. *Turistas y campesinado: el turismo como vector de cambio de las economías campesinas en la era de la globalización*. Madrid; el Sauzal (Tenerife): Foro de Turismo Responsable; ACA; PASOS, RTPC, p. 15-39. Recuperado de: <http://www.pasosonline.org/Publicados/pasosedita/PSEdita12.pdf>
- Organização Mundial do Turismo (2001). *Introdução ao turismo*. São Paulo, SP: ROCA.
- Paiva, A. R. (2016) Análise e avaliação de políticas sociais: algumas perspectivas do debate atual. *O Social em Questão - Ano XIX* , 36, 21-38. Recuperado de: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/1\\_OSQ\\_36\\_Paiva.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/1_OSQ_36_Paiva.pdf)
- Panosso Netto, A. & Nechar, M. C. (2014). Epistemologia do turismo: escolas teóricas e proposta crítica. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 8(1), 120-144. DOI: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v8i1.719>
- Parks Canada (2019). *Parks Canada Agency – Welcome Package: august 2019*. Canada: Recuperado de: <https://www.pc.gc.ca/en/agence-agency/dp-pd/transition/cahier-package>

- Pascucci, L. & Meyer Jr, V. (2013). Estratégia em contextos complexos e pluralísticos. *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, 17 (5), 536-555. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552013000500003>.
- Pasquali, R. (2006). *Parcerias público-privadas na gestão dos serviços turísticos em parques nacionais: possibilidades para o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães-MT*. Dissertação de Mestrado em Planejamento e Gestão do Turismo e da Hotelaria. Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camboriú. 187 p.
- Peck, J. & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34 (3), 380-404. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00247>
- Pelling, M. (2003). *The vulnerability of cities: Natural disasters and social resilience*. London: Earthscan Publications Ltd. 212 p.
- Pelling, M., Maskrey, A., Ruiz, P., Hall, P., Peduzzi, P., Dao, H., Mouton, F., Herold, C. & Kluser, S. (2004). *Reducing disaster risk: A challenge for development*. New York: United Nations.
- Penna-Firme, R. (2018). Direitos socioambientais, conservação neoliberal da natureza e agricultores no Parque estadual da Pedra Branca, RJ. *PerCursos*, 19 (39), 50-76. DOI: <https://doi.org/10.5965/1984724619392018050>
- Perch-Nielsen, S. L. (2010). The vulnerability of beach tourism to climate change: an index approach. *Climatic Change*, 100 (3-4), 579-606. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10584-009-9692-1>
- Pereira, A. M. M. (2014) Análise de políticas públicas e neoconstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões. In: Guizardi, F. L. et al (Org.). *Políticas de participação e saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária UFPE. p. 143-164.
- Pires, P. (2002). *Dimensões do ecoturismo*. 2º ed. São Paulo: Senac. 269 p.
- Plummer, R. & Fennell, D. A. (2009). Managing protected areas for sustainable tourism: Prospects for adaptive co-management. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), 149-168. DOI: 10.1080/09669580802359301
- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente- PNUMA; Organização Mundial de Turismo (2005). *Making Tourism More Sustainable: a guide for policy makers*. Disponível em: <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/dtix0592xpa-tourismpolicyen.pdf>. Acesso em janeiro de 2017.
- Polsky, C., Neff, R. & Yarnal, B. (2007). Building comparable global change vulnerability assessments: The vulnerability scoping diagram. *Global Environmental Change*, 17(3-4), 472-485. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2007.01.005>
- Ritchie, J. B., Amaya Molinar, C. M. & Frechtling, D. C. (2010). Impacts of the world recession and economic crisis on tourism: North America. *Journal of Travel Research*, 49 (1), 5-15. DOI: <https://doi.org/10.1177/0047287509353193>
- Rittichainuwat, B. N. (2013). Tourists' and tourism suppliers' perceptions toward crisis management on tsunami. *Tourism Management*, 34, 112-121. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2012.03.018>
- Rocha, R. (2004). A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. *Cadernos EBAPE.BR*, 2 (1), 01-12. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512004000100006>

- Rocha, D. D. S. (2020) *Uso público em Unidades de Conservação. Palestra apresentada na Live Semeia: Para além das concessões: perspectivas sobre modelos de parcerias em parques*. 21 de julho de 2020. São Paulo: Instituto Semeia. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=q0fQWODYmVM>
- Rocha, J. M. & Brasileiro, I. L. G. (2013). Turismo em Fernando de Noronha – Uma visão de sustentabilidade a partir do estruturalismo. *Cenário: Revista Interdisciplinar em Turismo e Território*, 1 (1), 74-92. DOI: <https://doi.org/10.26512/revistacenario.v1i1.15210>
- Rocha, E. S., Costa, L., & Anjos, F. A. D. (2017). Perspectiva Sistêmica nos Artigos Publicados nos Anais dos Seminários da Anptur. *Turismo: Visão e Ação*, 19(3), 614-631. DOI:10.14210/rtva.v19n3.p614-631
- Rocha, L. G., Drummond, J. A. & Ganem, R. S. (2010). Parques nacionais brasileiros: Problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. *Revista De Sociologia e Política*, 18(36), 205-226. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200013>.
- Rocktaeschel, B. (2006). *Terceirização em áreas protegidas: estímulo ao ecoturismo no Brasil*. São Paulo: Editora Senac. 134 p.
- Rocktaeschel, B. (2010). *Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação*. Recuperado de: <http://Www.Ibama.Gov.Br/Siucweb/Guiadechefe/Guia/Anexos/Anexo7/Index.HtM>
- Rodrigues, C. G. O. (2009). *O uso do público nos Parques Nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade*. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília. Recuperado de: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/3826>
- Rodrigues, C. G. O. & Abrucio, F. L. (2019). Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: Possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13(3), 105-120. DOI: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1575>
- Rodrigues, C. G. O. & Godoy, L. R. C. (2013). Atuação pública e privada na gestão de unidades de conservação: Aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 28, 75-88. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v28i0.31280>
- Rohde, G. (1995). Mudanças de paradigma e desenvolvimento sustentado. In: Calvacanti, C. (Ed.), *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, Recife, Brasil. p. 41-53. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/dipes-fundaj/20121129023744/cavalcanti1.pdf>
- Romeiro, A. R. (2012). Desenvolvimento sustentável: Uma perspectiva econômico-ecológica. *Estudos Avançados*, 26 (74), 65-92. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000100006>
- Ruschmann, D. V. de M. (2001). *Turismo e Planejamento Sustentável: a proteção do meio ambiente*. 7° ed. Campinas: Papirus.
- Rytteri, T. & Puhakka, R. (2012). The art of neoliberalizing park management: commodification, politics and hotel construction in Pallas-Yllästunturi National Park, Finland. *Human Geography*, 94(3), 255-268. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/23360805>

- Sachedina, H. & Nelson, F. (2010). Protected areas and community incentives in savannah ecosystems: a case study of Tanzania's Maasai Steppe. *Oryx*, 44 (3), 390-398. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0030605310000499>
- Sachs, I. (2004). *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Salvador Ayala, S. E. (2014). *Las concesiones de operación turística em áreas protegidas del Ecuador*. Tesis de Pegrado. Quito: Universidad de las Américas. Recuperado de: <http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/80>
- Sánchez-Noguera, C., Jiménez, C. & Cortés, J. (2018). Desarrollo costero y ambientes marino-costeros en Bahía Culebra, Guanacaste, Costa Rica. *Revista de Biología Tropical*, 66 (1), 309-327. DOI: 10.15517/RBT.V66I1.33301
- Santos, A. A. (2011). *Concessão ou terceirização de serviços turísticos em parques nacionais brasileiros: incentivo ao aumento de receitas*. Tese de Doutorado. Laboratório de Estudos e Projetos em Manejo Florestal, Universidade Federal de Lavras, MG. 280 p.
- Santos, B. dos S. (1999). *Pela mão de Alice: o social e o político na transição pós-moderna*. 7ª ed. São Paulo: Edições Afrontamento. 299 p.
- Santos, F. & Tanscheit, T. (2019). Quando velhos atores saem de cena: A ascensão da nova direita política no Brasil. *Colombia Internacional*, (99), 151-186. DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.06>.
- Santos-Lacueva, R., Clavé, S. A. & Saladié, O. (2017). The vulnerability of coastal tourism destinations to climate change: the usefulness of policy analysis. *Sustainability*, 9 (11), 2062. DOI:10.3390/su9112062
- Scheyvens, R. & Momsen, J. (2008). Tourism in small Island States: from vulnerability to strengths. *Journal of Sustainable Tourism*, 16(5), 491-510. DOI: 10.1080/09669580802159586
- Seabra, G. (2001). *Ecos do turismo: turismo ecológico em áreas protegidas*. Campinas-SP: Papirus. 95 p.
- Secretaria Federal de Controle Interno (2016). *Relatório de Demandas Externas*: n 201601851.
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras. 416 p.
- Sessa, A. (1985). *La scienza dei sistema per i piani regionali di sviluppo turistico*. Agnesotti, Roma p. 53-107.
- Shakya, M. (2009). *Risk, vulnerability and tourism in developing countries: The case of Nepal*. Logos Verlag Berlin GmbH. 510 p.
- Sharpley, R. & Telfer, D. J. (2015) *Tourism and Development: concepts and issues*. Channel View Publications. 397 p.
- Sharpley, R. (2015) Tourism: A Vehicle for Development? In: Sharpley, R. & Telfer, D. J. *Tourism and Development: concepts and issues*. Channel View Publications. p. 11-34.
- Slocum, S. L. (2017). Operationalising both sustainability and neo-liberalism in protected areas: implications from the USA's national park service's evolving experiences and challenges. *Journal of Sustainable Tourism*, 25 (12), 1848-1864. DOI: 10.1080/09669582.2016.1260574

- Sonaglio, K. E. (2006). *A transdisciplinaridade no processo de planejamento e gestão do ecoturismo em Unidades de Conservação*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, Brasil. Recuperado de: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/89484>
- South African National Parks (2017). *South African National Parks Annual Report 2016/17*. South Africa. Recuperado de: <https://www.sanparks.org/assets/docs/general/annual-report-2017.pdf>
- South African National Parks (2019). *South African National Parks Annual Report 2018/19*. South Africa. Recuperado de: <https://www.sanparks.org/assets/docs/general/annual-report-2019.pdf>
- Souza, C. (2003). Políticas públicas: Questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, 16(39), 11-24. DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v16i39.18743>
- Souza, P. R. P. (2001). Servidão ambiental. *Revista Jurídica Cesumar-Mestrado*, 1 (1), 127-149.
- Souza, T. V. S. B., Thapa, B., Rodrigues, C. G. O., Imori, D. (2017). *Contribuições do turismo em Unidades de Conservação Federais para a economia brasileira: efeitos dos gastos dos visitantes em 2015*. ICMBio. Brasília. Recuperado de: <https://www.icmbio.gov.br/portal/publicacoes?showall=&start=5>
- Souza, T. V. S. B., Thapa, B., Rodrigues, C. G. O., Imori, D. (2019). Economic impacts of tourism in protected areas of Brazil. *Journal of Sustainable Tourism*, 27 (6), 735-749. DOI: 10.1080/09669582.2017.1408633.
- Spenceley, A. (2014). *Tourism concession guidelines for transfrontier conservation areas in SADC*. South Africa: Peace Park Foundation. Recuperado de: [https://www.sadc.int/files/2515/8861/6509/SADC\\_TFCAs\\_Tourism\\_Concession\\_Guidelines-English.pdf](https://www.sadc.int/files/2515/8861/6509/SADC_TFCAs_Tourism_Concession_Guidelines-English.pdf)
- Spenceley, A., Nevill, H., Coelho, C. & Souto, M. (2016). *An introduction to tourism concessioning: 14 characteristics of successful programs*. Washington: World Bank Group. Recuperado de: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/459431467995814879/pdf/105316-WP-PUBLIC-Tourism-Toolkit-19-4-16.pdf>
- Spenceley, A., Snyman, S. & Eagles, P. (2017). *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. Recuperado de: <https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-partnerships-protected-areas-web.pdf>
- Stevens, T. H., More, T. A. & Markowski-Lindsay, M. (2014). Declining national park visitation: An economic analysis. *Journal of Leisure Research*, 46 (2), 153-164. DOI: 10.1080/00222216.2014.11950317
- Stolton, S., Dudley, N., Avcioglu Çokçalışkan, B., Hunter, D., Ivanić, K., Kanga, E., Kettunen, M., Kumagai, Y., Macted, N., Senior, J., Wong, M., Keenleyside, K., Mulrooney, D. & Waithaka, J. (2015). Values and benefits of protected areas. In: G. Worboys, G. L., Lockwood, M., Kothari, A., Feary, S. & Pulsford, I. (Eds) *Protected Area Governance and Management*, pp. 145–168, ANU Press, Canberra, Australia. Recuperado de: <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p312491/pdf/CHAPTER6.pdf>

- Strickland-Munro, J. K., Allison, H. E. & Moore, S. A. (2010). Using resilience concepts to investigate the impacts of protected area tourism on communities. *Annals of Tourism Research*, 37 (2), 499-519. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2009.11.001>
- Strickland-Munro, J. & Moore, S. (2014). Exploring the impacts of protected area tourism on local communities using a resilience approach. *Koedoe*, 56 (2), 1-10. DOI: <http://dx.doi.org/10.4102/koedoe.v56i2.1161>
- Sullivan, S. (2013). Banking Nature? The Spectacular Financialisation of Environmental Conservation. *Antipode*, 45 (1), 198-217. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2012.00989.x>
- Tapper, R., & Cochrane, J. (2005). *Forging links between protected areas and the tourism sector: How tourism can benefit conservation*. UNEP. Recuperado de: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/8765>
- Taschner, G. B. (1999). A pós-modernidade e a sociologia. *Revista USP*, (42), 6-19.
- Teixeira, E. C. (2002). *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Salvador: AATR. 1-11. Recuperado de: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)
- Telfer, D. J. (2015). The Evolution of Tourism and Development Theory. In: Sharpley, R. & Telfer, D. J. *Tourism and Development: concepts and issues*. Channel View Publications. p. 35-78.
- Thapa, B. (2000). The relationship between debt-for-nature swaps and protected area tourism: a plausible strategy for developing countries. In: McCool, S. F.; Cole, D. N.; Borrie, W. T.; O'Loughlin, J. *Wilderness within the context of larger systems*; 1999 May 23–27; Missoula, MT. Proceedings RMRS-P-15-VOL-2. Ogden, UT: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Rocky Mountain Research Station. p. 268-272.
- Thomas, D. S., Wilhelmi, O. V., Finnessey, T. N. & Deheza, V. (2013). A comprehensive framework for tourism and recreation drought vulnerability reduction. *Environmental Research Letters*, 8 (4), 044004. DOI: <http://dx.doi.org/10.1088/1748-9326/8/4/044004>
- Thompson, A., Massyn, P., Pendry, J., & Pastorelli, J. (2014). *Tourism concessions in protected natural areas: Guidelines for managers*. New York, NY: United Nations Development Programme. Recuperado de: <https://www.cbd.int/financial/privatesector/undp-tourismconcessions.pdf>
- Torre, A. (2010) Conflitos e governança dos territórios. In: Piraux, M e Cannielo, M. (Org.) *RAIZES, Revista de Ciências Sociais e Econômicas*. Dossiê: Territórios, Sustentabilidade e ação Pública, 28 (1-2), 109-120.
- Trevisan, F. L. *O patrimônio mundial natural e a produção de destinos turísticos no Brasil: Parque Nacional do Iguaçu (PR) (2018)*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Recuperado de: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/331866>
- Turner, B. L., Kasperson, R. E., Matson, P. A., McCarthy, J. J., Corell, R. W., Christensen, L., Schiller, A., Eckley, N., Kasperson, J. X., Luers, A., Martello, M. L., Polsky, C., Pulsipher, A. & Schiller, A. (2003). A framework for vulnerability analysis in sustainability science. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences, Jul 2003*, 100 (14), 8074-8079. DOI: 10.1073/pnas.1231335100

- Valverde, S., Maragliano, G. & Impemba, M. (2015). Expansionismo turístico, poblaciones indígenas mapuche y territorios en conflicto en Neuquén, Argentina. *Pasos. Revista De Turismo y Patrimonio Cultural*, 13 (2), 395-410. DOI: <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2015.13.028>
- Vargas Luna, L. M. (2019). *Viabilidad e impacto económico de las concesiones para ecoturismo en dos áreas naturales protegidas del Perú*. Tesis de Maestría en Ecoturismo. Universidad Nacional Agraria La Molina, Lima, Peru. Recuperado de: <http://repositorio.lamolina.edu.pe/handle/UNALM/3812>
- Vergara, S. C. (2000). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3° ed. São Paulo: Atlas.
- Walker, B., Carpenter, S., Anderies, J., Abel, N., Cumming, G., Janssen, M., Lebel, L., Norberg, J., Peterson, G. D. & Pritchard, R. (2002). Resilience management in social-ecological systems: a working hypothesis for a participatory approach. *Conservation Ecology*, 6 (1): 14. Recuperado de: <http://www.consecol.org/vol6/iss1/art14>
- Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. & Kinzig, A. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social–ecological systems. *Ecology and Society*, 9 (2), 5. Recuperado de: <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>
- Wall, G. (2006). The tourism industry: Its vulnerability and adaptability to climate change. *Acta Turística*, 18 (2), 171-192. Recuperado de: <http://casiopa.mediamouse.ca/wp-content/uploads/2010/05/PRFO-2004-CCProceedings-p39-47-Wall.pdf>
- Watson, J. E., Dudley, N., Segan, D. B. & Hockings, M. (2014). The performance and potential of protected areas. *Nature*, 515, 67-73. DOI: <https://doi.org/10.1038/nature13947>
- Weaver, D. (2006). *Sustainable tourism: Theory and practice*. London: Butterworth-Heinemann.
- Weaver, D., & Lawton, L. (1999). *Sustainable tourism: A critical analysis*. Cooperative Research Centre for Sustainable Tourism. Recuperado de: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.606.327&rep=rep1&type=pdf>
- Weaver, D. & Lawton, L. (2017). A new visitation paradigm for protected areas. *Tourism Management*, 60, 140-146. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2016.11.018>
- Wilson, E., Nielsen, N. & Buultjens, J. (2009). From lessees to partners: Exploring tourism public–private partnerships within the New South Wales National Parks and wildlife service. *Journal of Sustainable Tourism*, 17 (2), 269-285. DOI: 10.1080/09669580802495774
- Wisner, B. (2016). *Vulnerability as concept, model, metric, and tool*. Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard science.. DOI: 10.1093/acrefore/9780199389407.013.25
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. & Davis, I. (2004). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Psychology Press. 471 p.
- Wolman, A. (2004). A review of conservation payment initiatives in Latin America: Conservation concessions, conservation incentive agreements and permit retirement schemes. *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 28(3/5), 859-884. Recuperado de: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/20534/>

- Wolmer, W. (2003). *Transboundary protected area governance: Tensions and paradoxes*. Paper presented at the Prepared for the Workshop on Transboundary Protected Areas in the Governance Stream of the 5th World Parks Congress, Durban, South Africa, 12-13. Recuperado de: <https://www.tbpa.net/docs/WPCGovernance/WilliamWolmer.pdf>
- Wolmer, W. & Ashley, C. (2003). Wild resources management in southern Africa: Participation, partnerships, ecoregions and redistribution. *IDS Bulletin*, 34 (3), 31-40. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2003.tb00075.x>
- Wood, M. E. (2010). *Best practice for tourism concessions in protected areas: Case studies from Latin America*. El Salvador: USAID Improved Management and Conservation of Critical Watersheds. Recuperado de: [https://www.academia.edu/10773205/Best\\_Practice\\_for\\_Tourism\\_Concessions\\_in\\_Protected\\_Areas\\_Cases\\_from\\_Latin\\_America](https://www.academia.edu/10773205/Best_Practice_for_Tourism_Concessions_in_Protected_Areas_Cases_from_Latin_America)
- World Economic Forum. (2017) *Travel & Tourism Competitiveness Report 2017*. Recuperado de: <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>.
- World Economic Forum. (2019) *Travel & Tourism Competitiveness Report 2019*. Recuperado de: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TTCR\\_2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf).
- World Tourism Organization and United Nations Development Programme (2017). *Tourism and the Sustainable Development Goals – Journey to 2030*. Highlights, UNWTO, Madrid. DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284419340>.
- World Wild Fund for Nature (2011). *Avaliação de impactos sociais de áreas protegidas no Brasil: caminhos e desafios*. Disponível em: [http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/livro\\_seminario\\_avaliacao\\_web.pdf](http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/livro_seminario_avaliacao_web.pdf). Acesso em: 15 de janeiro de 2017.
- World Wild Fund for Nature (2018). *Financiamento Público do Meio Ambiente: um balanço da década e perspectivas*. São Paulo: WWF-Brasil. Recuperado de: [https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/financiamentomma\\_final2\\_web.pdf](https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf)
- World Wild Fund for Nature. (2019). *PADDD em unidades de conservação na Amazônia: Mapeamento e análise das tendências de redução, recategorização e extinção de Unidades de Conservação no bioma*. São Paulo: WWF-Brasil. Recuperado de: [https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/padddunidadesconservacaoamazonia\\_final.pdf](https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/padddunidadesconservacaoamazonia_final.pdf)
- Wright, N. (2013). *Small island developing states, disaster risk management, disaster risk reduction, climate change adaptation and tourism*. Background Paper prepared for the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013, Geneva, Switzerland. United Nations. Recuperado de: <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2013/en/bgdocs/Wright,%20N.,%202013.pdf>
- Wyman, M., Barborak, J. R., Inamdar, N. & Stein, T. (2011). Best practices for tourism concessions in protected areas: a review of the field. *Forests*, 2 (4), 913-928. DOI: 10.3390/f2040913
- Yap, G. & Saha, S. (2013). Do political instability, terrorism, and corruption have deterring effects on tourism development even in the presence of UNESCO heritage? A cross-country panel estimate. *Tourism Analysis*, 18 (5), 587-599. DOI: 10.3727/108354213X13782245307911
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookmann.

Zhang, H., & Liu, Y. (2018). Institutional evolution in concessions management in national parks and the response of China. *International Journal of Geoheritage and Parks*, 6 (1), 17-31. DOI: <https://doi.org/10.17149/ijg.j.issn.2210.3382.2018.01.002>

## ANEXO I

### Formulário ICMBIO/2019 Gestores dos Parques sob Concessão

Estimado Sr. (a),

Este formulário faz parte de uma pesquisa de doutorado em desenvolvimento pela aluna Paula Normandia Moreira Brumatti, do Programa de Pós-graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. O objetivo dessas questões é buscar maiores informações sobre a política e a base estrutural das concessões turísticas em Parques Nacionais do Brasil, bem como de algumas percepções dos agentes públicos envolvidos nesse processo, com a finalidade de analisar o modelo de concessão na perspectiva de vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas.

Desde já me coloco a disposição para demais esclarecimentos e sugestões.

Obrigada por sua colaboração.

Atenciosamente,

Pesquisadora: Paula Normandia M. Brumatti

Orientadora: Kerlei Enele Sonaglio

Email: paulanmb@yahoo.com.br

OBS: Asseguro que qualquer informação aqui solicitada será usada para fins acadêmicos e científicos, compreendendo que fica a critério do órgão e seu representante a disponibilidade do fornecimento dos dados. Asseguro que qualquer informação aqui prestada será apresentada na tese mediante autorização do entrevistado ou da instituição representada.

### FORMULÁRIO GESTOR DO PARQUE / ICMBIO

DATA: \_\_\_\_\_

Parque Nacional: \_\_\_\_\_

Representante do ICMBIO/ Função: \_\_\_\_\_

Contatos: \_\_\_\_\_

Por favor, se possível, responda às solicitações abaixo. Caso não seja de seu conhecimento, por favor, deixar em branco.

#### 1. Informações gerais sobre visitação e recursos financeiros:

1.1 Número de visitantes, valores arrecadados e orçamento com a concessão nos últimos 5 anos (caso haja dificuldade no preenchimento das informações, somente:

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nº de visitantes						
Valores arrecadados através da concessão turística						
Orçamento da UC disponível para execução						

1.2 Fontes de recursos financeiro da UC. Assinale somente aqueles que representam de fato fonte de recurso.

- Recurso público direto do governo federal ( ) \_\_\_\_\_ %  
 Recurso de compensação ambiental ( ) \_\_\_\_\_ %  
 Repasse do governo estadual ou municipal, por meio de parcerias ( ) \_\_\_\_\_ %  
 Doações ( ) \_\_\_\_\_ %  
 Outras ( ). Por favor, especificar: \_\_\_\_\_ --

1.3 Os recursos financeiros cobrem todos os custos envolvidos na gestão do Parque:  
 ( ) Totalmente  
 ( ) Parcialmente

1.5 Na sua opinião, caso o orçamento atenda parcialmente as necessidades da UC, identifique as áreas mais comprometidas:

- ( ) Manutenção da estrutura e serviços básicos  
 ( ) Pesquisa e Conservação  
 ( ) Fiscalização e monitoramento ambiental  
 ( ) Segurança  
 ( ) Monitoramento e fiscalização do uso público  
 ( ) Regularização fundiária e ambiental  
 ( ) Todas descritas acima  
 ( ) Outras: \_\_\_\_\_

1.4 Os recursos advindos das concessões e da cobrança de ingressos são diretamente revertidos para o Parque que o arrecada:

- Concessões: ( ) Sim ( ) Não  
 Ingressos: ( ) Sim ( ) Não

## 2. Parcerias com terceiros para apoio à visitação:

2.1 Por favor preencha o quadro abaixo referente aos instrumentos ou mecanismos de monitoramento e vigilância sobre o uso público para fins de visitação e prestação de serviços de apoio (caso houver):

<b>Avaliação e monitoramento</b>	<b>Cumprimento do contrato</b>	<b>Qualidade dos produtos e serviços</b>	<b>Da demanda</b>	<b>Dos impactos econômicos</b>	<b>Dos impactos sociais</b>	<b>Dos impactos ambientais</b>
Instrumento ou mecanismo						
Periodicidade						
Instituição executora						
Categorias avaliadas						
Comunicação dos resultados						
Encaminhamentos						

### 3. Ameaças e riscos:

3.1 Principais fatores que ameaçam à conservação do Parque:

3.2 Principais fatores que ameaçam a visitação e o turismo no parque:

3.3 Principais riscos que envolve o modelo brasileiro de Parceria Público-Privada (PPP) de concessão dos serviços de apoio a visitação no Parque? (Atribua um valor de acordo com a escala: 1- Inexistente 2- Fraco 3- Moderado 4 – Alto)

<b>Risco</b>	<b>Valor</b>
Interferência Política na gestão do Parque pela concessionária	
Custos de transações para estabelecimento das parcerias	
Inviabilidade do negócio e operações turísticas	
Dificuldade de remover uma empresa não idônea/irresponsável	
Descumprimento contratual	
Maior pressão de uso dos recursos naturais do Parque	
Conflitos em relação ao atendimento dos objetivos do Parque	
Conflitos com as populações locais e de entorno	
Conflitos com demais prestadores de serviços turísticos	
Geração de Impactos ambientais negativos pelas operações	
Dependência das concessionárias como fonte primária de recursos financeiros para a gestão do Parque	
Sobrecarga de trabalho para os gestores da UC	
Pressão para ultrapassagem do limite da capacidade de carga	
Interferência negativa para a imagem do destino	
Pressão para a privatização da área de Parque	
Outros (especificar)	

Muito obrigada por sua colaboração!

**Paula Brumatti**

## ANEXO II

### Entrevista Gestores dos Parques sob Concessão

Estimado Sr. (a),

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa de doutorado em desenvolvimento pela aluna Paula Normandia Moreira Brumatti, do Programa de Pós-graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. O objetivo dessa entrevista é buscar maiores informações sobre a política e a base estrutural das concessões turísticas em Parques Nacionais do Brasil, bem como de algumas percepções dos agentes públicos envolvidos nesse processo, com a finalidade de analisar o modelo de concessão na perspectiva de vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas.

Desde já me coloco a disposição para demais esclarecimentos e sugestões.

Obrigada por sua colaboração.

Atenciosamente,

Pesquisadora: Paula Normandia M. Brumatti

Orientadora: Kerlei Eniele Sonaglio

Email: paulanmb@yahoo.com.br

OBS: Asseguro que qualquer informação aqui solicitada será usada para fins acadêmicos e científicos, compreendendo que fica a critério do órgão e seu representante a disponibilidade do fornecimento dos dados. Asseguro que qualquer informação aqui prestada será apresentada na tese mediante autorização do entrevistado ou da instituição representada

### Roteiro de entrevista Gestor do Parque ICMBIO/2019

DATA: \_\_\_\_\_

Parque Nacional: \_\_\_\_\_

Representante do ICMBIO/ Função: \_\_\_\_\_

Contatos: \_\_\_\_\_

Seção 1: Do Parque Nacional, do uso público e recursos

1. Quais as funções e valores associados ao Parque?
2. Qual o papel do Poder Público e, particularmente, do ICMBIO em relação ao Parque?
3. De que forma é permitido o uso público desse parque? Quais as atividades?
4. Quais seriam as principais pressões de uso público desse parque?
5. Como o ICMBIO trabalha para garantir o uso público do parque? Quais instrumentos, mecanismos...
6. Como o ICMBIO participa da gestão do uso público turístico ou para a visitação?
7. Com as concessões, quais os desafios para garantir e prover o uso público do Parque?
8. Quais os objetivos e/ou finalidade do uso público turístico, recreativo e de visitação de um Parque Nacional?
9. Quais são os tipos de recursos e custos que envolvem a gestão e manutenção do Parque? É suficiente?
10. Na sua opinião, quais as principais dificuldades da gestão do parque?
11. Após o estabelecimento da parceria com a concessionária, você acredita que muda o papel do ICMBIO na gestão do uso público? Em que sentido?

12. Na sua opinião, de que modo as concessões turísticas têm colaborado ou não para a gestão do Parque?

Seção 2: Dos serviços turísticos, recreativos e de apoio a visitação e o processo de concessões.

13. Anteriormente ao contrato de concessão como era a realidade do parque enquanto à visitação, infraestrutura e serviços?

14. A concessão é hoje o modelo exclusivo utilizado para parcerias no apoio a visitação? Se não, quais os outros mecanismos utilizados? Como os considera comparativamente?

15. Qual o papel do ICMBIO, hoje com as concessões, em relação aos serviços turísticos e de apoio a visitação?

16. Qual a razão, objetivos das concessões turísticas para o Parque? Porque é um modelo interessante ao ICMBIO?

17. Qual o papel do ICMBIO em todo o processo? Como se dá o processo? Quais as etapas? Quem são os grupos, organizações envolvidas? Há conflitos?

18. Quais os critérios mais relevantes na escolha do concessionário? Como ocorre a participação do Gestor do Parque em questão?

19. Como são definidos os contratos?

20. Quais as maiores dificuldades do processo para o gestor (gestores) do parque?

21. Até o momento, em sua opinião, quais foram os pontos positivos e negativos dos processos de concessões?

22. Haveriam riscos relacionados ao processo de concessões? Quais? Ambientais, sociais, políticos, econômicos.....

23. O ICMBIO prevê algumas mudanças para esses contratos ou processos posteriores? Quais? Tipos de parceiros, flexibilização de contratos...

Seção 3: Do monitoramento e resultados

24. Como ocorre o monitoramento do uso público e das concessões? Os mecanismos de sanções, penalizações têm sido viáveis?

25. O que está sendo possível fazer e o que ainda não e por que?

26. Os objetivos das concessões têm sido atingidos? Quais, em que sentido? O que falta?

27. Quais os principais resultados? O que se espera daqui para frente como resultados

28. As empresas desenvolvem ações para além daquelas estabelecidas em contratos? Quais?

29. Na sua opinião, quais seriam as efetivas contribuições desse modelo de concessão com a iniciativa privada? E fraquezas?

30. Na sua opinião, se há ainda alguma falha do modelo de onde partiria a adequação, por que?

Da política de concessões/ da base legal/ da execução do processo/ dos contratos/ do monitoramento.

31. Quais os mecanismos e instrumentos que o ICMBIO utiliza para estar vigilante quanto aos impactos socioambientais do uso público através das parcerias com a iniciativa privada? Êxitos, Desafios, dificuldades...

Considerações, Sugestões, comentários, necessidades?

Agradeço imensamente pela atenção e tempo disponibilizado.

Paula Brumatti

## Roteiro de entrevista Espanha

Estimado Sr. (a),

Esta entrevista hace parte de una investigación de doctorado en Brasil sobre las alianzas entre sector público y privado para la dotación de servicios de apoyo a la visitación en áreas protegidas. Los objetivos de esta entrevista es conocer estas alianzas (los procesos, agentes participantes e algunos resultados) en los espacios naturales protegidos de España, para después hacer algunas comparaciones con la realidad brasileña.

Garanto-vos que ningún dato personal del entrevistado será divulgado por esta investigación sin autorización.

Gracias por su colaboración.

Investigadora: Paula Normandia M. Brumatti  
Email: paulanmb@yahoo.com.br

### ENTREVISTA CONCESSIONÁRIO/PARCEIRO

FECHA: \_\_\_\_\_

Nombre de la empresa: \_\_\_\_\_

Parque y/o sector del parque: \_\_\_\_\_

Nombre y/o función del entrevistado: \_\_\_\_\_

Contacto: \_\_\_\_\_

#### Sección 1: Información sobre la concesión e los servicios

1. Cuanto tiempo la empresa está actuando en el parque? ¿Siempre por el proceso de concesiones? ¿Es la primera vez?
2. Cual tipo de servicios ofrecen? Cuantos visitantes atienden al año o mes?
3. La empresa ofrece servicios em otras regiones? ¿Dónde y cuáles?
4. La empresa pertenece a la región/ ciudad/ provincia del parque donde actúa?

#### Sección 2: Motivos, interés, objetivos.

5. Cual el motivo de interés en el sector turístico o del ocio?
6. Cual la razón de la concesión? ¿El motivo de interés de la empresa?
7. Cual es el papel de la empresa en el proceso de concesión?
8. Cuales los objetivos de esta concesión para la empresa? ¿Y para el Parque?
9. Cuales las obligaciones de la empresa?
10. Cuales los beneficios de proveer estos servicios para la empresa? ¿Y para el Parque?
11. Habría otros servicios que interesan la empresa en operar? ¿Porque?

#### Sección 3: Del proceso de concesión.

12. Como se realiza un proceso de concesión en este Parque? ¿Cuáles las etapas?
13. Cuales las cualificaciones deseadas y exigidas? ¿Y recursos (financieros, humanos)?
14. Como ocurre la selección de la empresa?
15. Hay mucha concurrencia? Hay conflictos, cuáles?

16. Como se acuerdan las clausulas de los contractos? ¿Ya es predefinido por la institución pública responsable?
17. Como crees sobre los puntos positivos y negativos del proceso para la empresa? Las dificultades en participar del proceso?

#### Sección 3: Resultados

18. Cuales las respuestas fundamentales de esta concesión?
19. Cuales los resultados para la empresa (cuantos empleos generan, ingresos, imagen)? ¿Y para el Parque (número de visitantes, ingresos, información)?
20. ¿Hay resultados esperados, pero no alcanzados? ¿Cuáles y por qué?
21. De manera general la empresa atinge sus objetivos? Si no, por qué?
22. Como crees que las concesiones impactan el parque y suyo entorno y las personas?
23. Hay alguna forma de comunicación de los resultados?

#### Sección 4: Controle y monitoreo

23. Cuales las formas de controle sobre las actividades de la empresa y del contrato?
24. Como es hecho el monitoreo de los servicios? ¿Hay alguno control interno por parte de la empresa? ¿Y externo ocurre de qué manera?
25. Hay sanciones? ¿Cuales? ¿En qué condiciones?
26. Como san informados los controles? ¿Cuáles las formas de comunicaciones?
27. Crees que san importantes? ¿En qué sentido?

Agradezco mucho por la atención.  
Paula Brumatti

## **Roteiro de Entrevista Concessionária/2019 Gestor da Concessão**

Estimado Sr. (a),

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa de doutorado em desenvolvimento pela aluna Paula Normandia Moreira Brumatti, do Programa de Pós-graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. O objetivo dessas questões é buscar maiores informações sobre a política e a base estrutural das concessões turísticas em Parques Nacionais do Brasil, bem como de algumas percepções dos agentes públicos e privados envolvidos nesse processo, com a finalidade de analisar o modelo de concessão na perspectiva de vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas.

Desde já me coloco a disposição para demais esclarecimentos e sugestões.

Obrigada por sua colaboração.  
Atenciosamente,

Pesquisadora: Paula Normandia M. Brumatti  
Orientadora: Kerlei Eniele Sonaglio  
Email: paulanmb@yahoo.com.br

OBS: Asseguro que qualquer informação aqui solicitada será usada para fins acadêmicos e científicos, compreendendo que fica a critério do órgão e seu representante a disponibilidade do fornecimento dos dados. Asseguro que qualquer informação aqui prestada será apresentada na tese mediante autorização do entrevistado ou da instituição representada.

### **Roteiro de entrevista Gestor da concessão /2019**

DATA: \_\_\_\_\_

Parque Nacional: \_\_\_\_\_

Representante da empresa/ Função: \_\_\_\_\_

Contatos: \_\_\_\_\_

### **Seção 1: Do Parque Nacional, do uso público e recursos**

1. Quais as funções e valores associados ao Parque?
2. Quais seriam as principais pressões de uso público desse parque?
3. Como você entende o uso público do Parque? Que tipos de uso público seriam possíveis?
4. Qual o papel do setor privado e, particularmente, dessa empresa em relação ao Parque e ao uso público? Quais seriam as responsabilidades do setor privado e dessa empresa?
5. Qual seria o papel do órgão público na gestão do uso público, de uma maneira e geral? E quanto as concessões?
6. Como você entende a parceria público-privada?
7. Quais os objetivos e/ou finalidade do uso público turístico, recreativo e de visitação de um Parque Nacional?
8. Na sua opinião, quais as principais dificuldades da gestão do turismo no parque?
9. Como o ICMBIO participa da gestão do uso público turístico ou para a visitação?
10. Quais os desafios para garantir e prover o uso público do Parque?

## **Seção 2: Dos serviços turísticos, recreativos e de apoio a visitação e o processo de concessões.**

11. Anteriormente ao contrato de concessão como era a realidade do parque enquanto à visitação, infraestrutura e serviços?
12. Qual a razão, objetivos das concessões turísticas para o Parque? Por que é um modelo interessante?
13. Quem são os principais parceiros? Quais seriam os conflitos relacionados ao processo de concessão? Identifica alguma discrepância no poder de voz de determinados grupos?
14. Como você avalia a capacidade técnica e operacional dessa empresa? O que precisa ser melhorado?
15. Como avalia a questão do processo como um todo (projeto básico, licitação, contrato)? Algo poderia ser repensado?
16. Quais as maiores dificuldades em relação a todo processo de concessão para a empresa?
17. Até o momento, em sua opinião, quais foram os pontos positivos e negativos do processo de concessão?
18. Haveria riscos ou ameaças relacionados ao processo de concessões? Quais? Ambientais, sociais, políticos, econômicos, financeiros, operacionais? Como vêm sendo trabalhados?
19. A empresa sugere algumas mudanças para esses contratos ou processos posteriores? Quais? Tipos de parceiros, flexibilização de contratos...

## **Seção 3: Do monitoramento e resultados**

20. Como ocorre o monitoramento do uso público e das concessões? Quais instrumentos ou metodologias para avaliar a concessão? Demanda, Impactos sociais e ambientais?
21. Os mecanismos de sanções, penalizações têm sido viáveis?
22. O que está sendo possível fazer e o que ainda não e por quê?
23. Os objetivos das concessões têm sido atingidos? Quais, em que sentido? O que falta? Em relação a demanda turística, a oferta, a qualidade das operações, receita, mitigação de conflitos, conservação ambiental, comunicação...
24. Quais os principais resultados? O que se espera daqui para frente como resultados
25. As empresas desenvolvem ações para além daquelas estabelecidas em contratos? Quais? Haveria um reinvestimento, em que sentido?
26. Como você acredita que as concessões têm efetivamente colaborado para a melhoria da qualidade dos serviços turísticos? E para o desenvolvimento do entorno? E para a conservação? Como e por quê?
27. Na sua opinião, quais seriam as efetivas contribuições desse modelo de concessão com a iniciativa privada? E fraquezas?
28. Na sua opinião, se há ainda alguma falha do modelo de onde partiria a adequação, por quê?  
Da política de concessões/ da base legal/ da execução do processo/ dos contratos/ do monitoramento/das capacidades institucionais.
29. Ao que a concessionária está vigilante quanto aos impactos do uso público turístico? Quais os mecanismos de vigilância? Êxitos, Desafios, dificuldades...
30. Na sua opinião quais as implicações das concessões na área de entorno do Parque? O que mudou ou muda?

Considerações, Sugestões, comentários, necessidades?

Agradeço imensamente pela atenção e tempo disponibilizado.  
Paula Brumatti

**Roteiro de Entrevista Organizações/2019**  
**Instituições públicas/privadas/organização civil/organizações não-governamentais**

Estimado Sr. (a),

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa de doutorado em desenvolvimento pela aluna Paula Normandia Moreira Brumatti, do Programa de Pós-graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. O objetivo dessas questões é buscar maiores informações sobre a política e a base estrutural das concessões turísticas em Parques Nacionais do Brasil, bem como de algumas percepções dos agentes públicos e privados envolvidos nesse processo, com a finalidade de analisar o modelo de concessão na perspectiva de vulnerabilidades do sistema turístico em áreas naturais protegidas.

Desde já me coloco a disposição para demais esclarecimentos e sugestões.

Obrigada por sua colaboração.  
Atenciosamente,

Pesquisadora: Paula Normandia M. Brumatti  
Orientadora: Kerlei Eniele Sonaglio  
Email: paulanmb@yahoo.com.br

OBS: Asseguro que qualquer informação aqui solicitada será usada para fins acadêmicos e científicos, compreendendo que fica a critério do órgão e seu representante a disponibilidade do fornecimento dos dados. Asseguro que qualquer informação aqui prestada será apresentada na tese mediante autorização do entrevistado ou da instituição representada.

**Roteiro de entrevista Instituições /2019**

DATA: \_\_\_\_\_

Parque Nacional: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Representante / Função: \_\_\_\_\_

Contatos: \_\_\_\_\_

**Seção 1: Do Parque Nacional, do uso público e recursos**

1. Quais as funções e valores associados ao Parque?
2. Quais seriam as principais pressões de uso público desse parque?
3. Como você entende o uso público do Parque? Que tipos de uso público seriam possíveis?
4. Qual o papel dessa instituição em relação ao Parque e ao uso público? Quais seriam as responsabilidades?
5. Como você entende a parceria público-privada?
6. Quais os objetivos e/ou finalidade do uso público turístico, recreativo e de visitação de um Parque Nacional?
7. Na sua opinião, quais as principais dificuldades da gestão do turismo no parque?
8. Como essa instituição participa do planejamento e gestão do uso público turístico ou para a visitação?
9. Quais os desafios para garantir e prover o uso público do Parque?

## **Seção 2: Dos serviços turísticos, recreativos e de apoio a visitação e o processo de concessões.**

10. Anteriormente ao contrato de concessão como era a realidade do parque enquanto à visitação, infraestrutura e serviços?
11. Qual a razão, objetivos das concessões turísticas para o Parque? Por que é um modelo interessante?
12. Como esta instituição participou ou participa nesse processo de concessões?
13. Quais seriam os conflitos relacionados ao processo de concessão? Identifica alguma discrepância no poder de voz de determinados grupos?
14. Como avalia a questão do processo como um todo (projeto básico, licitação, contrato, participação)? Algo poderia ser repensado?
15. Como você avalia a capacidade técnica e operacional da concessão? O que precisa ser melhorado?
16. Quais as maiores dificuldades em relação a todo processo de concessão?
17. Até o momento, em sua opinião, quais foram os pontos positivos e negativos do processo de concessão?
18. Haveria riscos ou ameaças relacionados ao processo de concessões? Quais? Ambientais, sociais, políticos, econômicos, financeiros, operacionais? Como vêm sendo trabalhados?
19. Sugere alguma mudança para os processos posteriores? Quais? Tipos de parceiros, flexibilização de contratos...

## **Seção 3: Do monitoramento e resultados**

20. Como a sua instituição participa do monitoramento do uso público e das concessões?
21. O que está sendo possível fazer e o que ainda não e por quê?
22. Os objetivos das concessões têm sido atingidos? Quais, em que sentido? O que falta? Em relação a demanda turística, a oferta, a qualidade das operações, receita, mitigação de conflitos, conservação ambiental, comunicação...
23. Quais os principais resultados? O que se espera daqui para frente como resultados
24. As empresas desenvolvem ações para além daquelas estabelecidas em contratos? Quais? Haveria um reinvestimento, em que sentido?
25. Como você acredita que as concessões têm efetivamente colaborado para a melhoria da qualidade dos serviços turísticos? E para o desenvolvimento do entorno? E para a conservação? Como e por quê?
26. Na sua opinião, se há ainda alguma falha do modelo de onde partiria a adequação, por quê?  
Da política de concessões/ da base legal/ da execução do processo/ dos contratos/ do monitoramento/das capacidades institucionais/ do processo participatório
27. Ao que esta instituição está vigilante quanto aos impactos do uso público turístico? Quais os mecanismos de vigilância? Êxitos, Desafios, dificuldades...
28. Na sua opinião quais as implicações das concessões na área de entorno do Parque? O que mudou ou muda?

Considerações, Sugestões, comentários, necessidades?

Agradeço imensamente pela atenção e tempo disponibilizado.  
Paula Brumatti

## APÊNDICE

### Imagens da Visita de Campo PARNAMar Fernando de Noronha.



**Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha.**



**Mapa e Zoneamento.**



**Serviço de Alimentação: concessão.**



**Trilha suspensa: concessão.**



**Bicicletário inutilizado.**



Sinalizações: Segurança



Informações sobre trilhas.