



Análise prévia de viabilidade socioambiental no planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais brasileiros

Previous analysis of socio-environmental feasibility in tourism concession planning in Brazilian National Parks

Moema Pauline Barão Septanil, Lucas Milani Rodrigues,
Victor Eduardo Lima Ranieri

RESUMO: As concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais são implementadas como estratégia para suprir as deficiências de recursos humanos e financeiros que afetam diretamente na estruturação da visitação dessas Unidades de Conservação. Esse tipo de parceria vem ganhando espaço no cenário internacional e nacional, com um crescente aumento observado no país nas diversas esferas de gestão. Na esfera federal, a Instrução Normativa nº 9, de 13 de julho de 2018, do ICMBio, disciplina regras para a implementação das concessões, sendo uma delas quanto aos estudos prévios que necessitam ser realizados antes que estas sejam implementadas. Dentre eles, destaca-se a necessidade de serem feitos estudos que assegurem a viabilidade socioambiental das atividades e serviços propostos nos projetos de concessão. Dado que a instrução normativa que orienta a construção desses contratos menciona a preocupação com a viabilidade ambiental dos mesmos, o objetivo deste artigo foi analisar se há inclusão dos critérios socioambientais, e como ela é conduzida, nos documentos que compõem os Estudos de Viabilidade das concessões dos serviços de apoio à visitação nos Parques Nacionais brasileiros. Este estudo analisou 22 documentos, referentes ao planejamento de concessões de 14 Parques Nacionais, e identificou uma lacuna na presença de análises de viabilidade socioambiental no planejamento das concessões. Não foi encontrada nenhuma informação a respeito de estudos de viabilidade socioambiental das atividades, e foram identificadas apenas menções parciais a possíveis impactos sociais das concessões em Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira, referente à previsão dos empregos que serão gerados com a concessão, e em publicações para contratação de equipe para elaboração de Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira, onde há a solicitação de que os estudos que incluam as estimativas dos benefícios sociais e econômicos para a sociedade da concessão ou forneça informações sobre possíveis formas de turismo envolvendo a comunidade local. Este estudo permitiu identificar uma falta de alinhamento do processo de planejamento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros com as diretrizes dadas pela IN nº 9 de 13 de julho de 2018, e uma lacuna nos estudos prévios realizados quanto à obtenção de informações que assegurem a viabilidade socioambiental dos projetos de concessão.

PALAVRAS-CHAVE: Estudo de Viabilidade; Viabilidade Ambiental; Viabilidade Social; Unidade de Conservação; Áreas Protegidas.

ABSTRACT: Tourism concessions in National Parks are implemented as a strategy to overcome deficiencies in human and financial resources that directly affect the tourism structure in these Protected Areas. This type of partnership has been gaining ground on the international and national scene, with a clear increase observed in Brazil in all spheres of PA management. At the federal level, ICMBio Normative Instruction nº 9, of July 13, 2018, disciplined rules for concessions implementation, one of which is related to the previous studies that need to be carried out before they are implemented. Among these studies, there is a need to carry out studies to ensure the socio-environmental viability of the activities and services proposed in the concession projects. Given that the normative instruction that guides the construction of these contracts mentions the concern with their environmental viability, the objective of this article was to analyze the inclusion of socio-environmental criteria in the previous feasibility studies of tourism concessions in Brazilian National Parks. This article analyzed 22 documents, referring to previous feasibility studies of tourism concession planning in 14 National Parks, and identified a gap in the presence of socio-environmental feasibility analysis in concession planning. No information was found regarding environmental feasibility studies of the activities, and only partial references to possible social impacts of the concessions were identified, in Financial and Economic Feasibility Studies, referring to the forecast of jobs that will be generated with the concession, and in selection processes for hiring a team to prepare Economic-Financial Feasibility Studies, where there is a request that the studies must include estimates of the social and economic benefits for the concession company or provide data about possible forms of tourism involving the local community. This study made it possible to identify a lack of alignment in the planning process of concessions in Brazilian National Parks with the guidelines given by IN nº 9 of July 13, 2018, and a gap in feasibility studies carried out regarding obtaining information to ensure the socio-environmental viability of tourism concession projects.

KEYWORDS: Feasibility Study; Environmental Feasibility; Social Feasibility; Protected Areas.

Introdução

As Unidades de Conservação, em especial a categoria Parque, têm como um de seus objetivos proporcionar à população espaços de lazer e turismo na natureza (BRASIL, 2000), cumprindo uma de suas funções como território educativo e de sensibilização ambiental (RODRIGUES, CAMPANHÃO, BERNARDI, 2018). Para que se possa ter essa visitação, são necessários aportes de recursos humanos, financeiros e de estrutura que façam esse receptivo da população interessada nos atrativos dos Parques, sejam trilhas, visitas a locais de beleza cênica, esportes de natureza, dentre outras oportunidades de visitação e recreação (LEUNG *et al.*, 2018).

Apesar de postos como um dos objetivos específicos da categoria Parque, a atual condição das Unidades de Conservação, de forma geral, em nosso país demonstra uma incapacidade das instituições gestoras de prover esses serviços aos visitantes (GODOY; LEUZINGER, 2015; DA RIVA; WEISS, 2012). Segundo as autoras, as parcerias tornam-se uma saída possível para viabilizar essa oferta. Sabe-se que existem alguns tipos de parcerias possíveis para a resolução desta

questão, como as permissões, que possuem um período menor de tempo e são voltadas aos empreendedores menores, e as autorizações, que em sua maioria atendem acordos com monitores e guias de Parques (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019).

Além destes instrumentos citados para viabilizar as parcerias, existe um outro modelo de parceria que vem ganhando espaço neste contexto de gestão da visitação em Parques: a concessão dos serviços de apoio à visitação (BRUMATTI; ROZENDO, 2021; RODRIGUES; ABRUCIO, 2020; RODRIGUES; ABRUCIO, 2019). As concessões são um tipo de parceria cuja definição se dá por meio de um processo licitatório (BRASIL, 2021; 2018a), e o contrato possui maior duração do que os outros modelos citados, com contratos existentes atualmente com até 30 anos de duração¹.

O Brasil, em sua esfera federal e também em esferas estaduais, tem adotado as concessões como uma saída para a resolução da demanda por estruturação da visitação. Destacam-se os programas estaduais de concessões, como, por exemplo, em Minas Gerais, que visa implementar as concessões em 20 Parques (PARC – Programa de Concessões de Parques Estaduais)², e em São Paulo, com a Lei Estadual nº 16.260/2016 que permite a concessão de serviços de apoio à visitação em Áreas Protegidas (SÃO PAULO, 2016).

As concessões têm potencial de acarretar impactos econômicos, sociais e ambientais positivos e negativos para a UC, para a população do entorno e para o parceiro privado (LEUNG *et al.*, 2018; DINICA, 2016; THOMPSON *et al.* 2014; DA RIVA; WEISS, 2012; WYMAN *et al.*, 2011; BUCKLEY, 2010; EAGLES *et al.*, 2009), o que evidencia a necessidade de que o planejamento destas seja feito levando em consideração tais impactos, a fim de potencializar aqueles positivos e evitar/reduzir os negativos (SEPTANIL; RANIERI, 2020).

Nesse sentido, a literatura aponta a necessidade de se realizar uma avaliação dos impactos socioambientais de maneira prévia ao desenvolvimento e implementação de projetos de concessão (LEUNG *et al.*, 2018; SPENCELEY *et al.*, 2016; THOMPSON *et al.*, 2014). Os potenciais impactos dos projetos devem ser avaliados para, assim, assegurar que eles estejam dentro dos limites aceitáveis para as UCs (LEUNG *et al.*, 2018).

Segundo Spenceley et al. (2017), durante a etapa anterior à implementação das concessões devem ser levantadas informações a fim de avaliar a viabilidade do projeto, incluindo dados sobre as características naturais e culturais do local, a sensibilidade ambiental da área ao turismo e dados sobre as comunidades locais. Segundo os autores, a conservação ambiental é o objetivo principal das áreas protegidas e ela deve ser sempre levada em consideração em todas as tomadas de decisão. Assim, segundo eles, deve-se avaliar os Limites Aceitáveis de Uso da área e os impactos ambientais associados, devem ser determinadas as atividades turísticas adequadas para a área e considerados os impactos da localização, tamanho, etc. e, ainda, deve ser considerado os impactos na comunidade local, e as potencialidades de integração desta de forma respeitosa (SPENCELEY *et al.*, 2017).

No Brasil, a Instrução Normativa nº 9 de 13 de julho de 2018 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão gestor das UCs federais brasileiras, disciplinou regras para que as concessões possam ser implantadas (BRASIL, 2018b). Umas das demandas apontada pela Instrução Normativa são os estudos necessários para a (BRASIL, 2018b art. 6º)

[...] elaboração dos documentos que instruirão a fase interna da licitação, tais como pesquisas de mercado, estudos de viabilidade econômica e financeira, além de outros subsídios considerados necessários para assegurar a viabilidade técnica, operacional e **ambiental** [grifo nosso] das atividades e serviços inseridos no objeto da concessão.

A partir das recomendações da literatura quanto à necessidade de serem realizadas avaliações socioambientais prévias à implementação das concessões, e dado que a instrução normativa que orienta o planejamento das concessões nas UCs federais brasileiras menciona a preocupação com a viabilidade ambiental dos mesmos, o objetivo do estudo desenvolvido neste artigo foi analisar a inclusão dos critérios socioambientais nos documentos que compõem os estudos prévios de viabilidade das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais brasileiros. Esta investigação debruçou-se sobre o planejamento das concessões de 14 Parques Nacionais.

Neste estudo, entende-se por análise ou estudo de viabilidade socioambiental o estudo que apresenta a avaliação dos aspectos sociais e ambientais afetados por determinada proposta de desenvolvimento, que podem sofrer alterações (positivas ou negativas), a fim de que estas questões sejam levadas em consideração no processo de tomada de decisão e avanço no planejamento da proposta.

Metodologia

Para a consecução do objetivo proposto, primeiramente foi feito um levantamento para identificar os Parques Nacionais brasileiros com concessões vigentes ou com um planejamento de concessão em desenvolvimento. A busca foi realizada nas publicações e notícias oficiais do órgão ambiental, o ICMBio, e do Ministério do Meio Ambiente, e no Mapeamento de Parcerias em Áreas Protegidas¹, e identificou concessões em andamento ou em planejamento em 14 Parques Nacionais. São eles:

1. Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral (RS/SC)
2. Parque Nacional do Caparaó (ES/MG)
3. Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT)
4. Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO)
5. Parque Nacional do Iguaçu (PR)
6. Parque Nacional do Itatiaia (RJ)
7. Parque Nacional de Jericoacoara (CE)
8. Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA)
9. Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE)
10. Parque Nacional do Pau Brasil (BA)
11. Parque Nacional da Serra da Bodoquena (MS)
12. Parque Nacional da Serra da Canastra (MG)
13. Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)
14. Parque Nacional da Tijuca (RJ)

Em seguida, foi feita uma busca por documentos relacionados a estudos prévios de viabilidade das concessões dos serviços de apoio à visitação dos Parques identificados previamente no site e nas publicações oficiais do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. A busca resultou em 22 documentos, que foram posteriormente organizados nas categorias a seguir para análise: (i) Processos seletivos para a contratação de estudos prévios referentes às concessões em planejamento (cujo objetivo da contratação é a Elaboração de Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira para a delegação de serviços); (ii) Resultados dos processos seletivos para contratação dos Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira; (iii) Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira; (iv) Termo de Referência para modelagem de parcerias em UCs, conforme apresentado no quadro a seguir (Quadro 1).

Quadro 1: Documentos analisados por categoria.
Frame 1- Analyzed documents per category.

(i) - Processos seletivos para a contratação de estudos prévios referentes às concessões em planejamento	1. PN AS, SG, Itatiaia, SO, SC - Edital para elaboração de estudo de viabilidade - 2017 2. PN Iguaçu - Edital para elaboração de estudo de viabilidade - 2018 3. PN Iguaçu - Repúblíca Edital para elaboração de estudo de viabilidade - 2018 4. PN AS, SG e FLONAs Canela, SFSCO P - Edital para elaboração de estudo de viabilidade 5. PN CG - Edital para elaboração de estudo de viabilidade - 2017 6. PNS de LM, SB, CG - Edital para elaboração de estudo de viabilidade - 2017
(ii) - Resultados dos processos seletivos para contratação dos Estudos de viabilidade Econômico-Financeira	7. PN Iguaçu – Resultado Edital 1 para elaboração de estudo de viabilidade 2018 8. PN Iguaçu – Resultado Edital 2 para elaboração de estudo de viabilidade 2018 9. PNs LM, SB, CG - Resultado parcial Edital para elaboração de estudo de viabilidade 2017 10. PNs LM, SB, CG - Resultado final Edital para elaboração de estudo de viabilidade 2017 11. PNs AS, SG e Itatiaia – Resultado final Edital para elaboração de estudo de viabilidade – 2017 12. PNs SC e SO – Resultado preliminar Edital para elaboração de estudo de viabilidade – 2017 13. PN SC – Segunda chamada resultado Edital para elaboração de estudo de viabilidade – 2017
(iii) - Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira	14. PNs AS e SG - Caracterização da área e análise de viabilidade (PAPP) - 2018 15. PN Pau Brasil – Estudo de Viabilidade 16. PN Caparaó - Estudo de viabilidade econômico-financeira (PAPP) – 2016 17. PN CG – Relatório de viabilidade econômica e financeira - 2009 18. PN Chapada dos Veadeiros – Estudo de viabilidade 2018 19. PN Itatiaia – Estudo de viabilidade econômica e financeira – 2018 20. PN LM - Estudo de viabilidade econômico-financeira – 2011 21. PN São Joaquim - Panorama, análise de viabilidade e modelagem para edital de concessão (PAPP) - 2018
(iv) - Termo de Referência para modelagem de parcerias em UCs (PAPP)	22. PN Tijuca - Termo de Referência da modelagem para parceria (PAPP) - 2018

Legenda: PN: Parque Nacional; FLONA: Floresta Nacional; AS: Aparados da Serra; SG: Serra Geral; SO: Serra dos Órgãos; SC: Serra da Canastra; SFSCO P: São Francisco de Paula; CG: Chapada dos Guimarães; LM: Lençóis Maranhenses; SB: Serra da Bodoquena; PAPP: Projeto Parcerias Ambientais Público-Privadas.

Fonte: elaborado pelos autores.

Source: elaborated by the authors.

Foi, por fim, realizada uma análise de conteúdo a priori dos 22 documentos levantados, a fim de identificar a presença de aspectos ambientais e sociais nos estudos de viabilidade. Segundo Bardin (2009), a análise de conteúdo a priori se dá por meio da organização e exploração do material selecionado, codificação e categorização dos dados, e, por fim, inferência e explicitação do conteúdo analisado. Assim, foi possível caracterizar as informações existentes relativas às análises de viabilidade socioambiental nos documentos dos 14 Parques Nacionais objetos deste estudo.

Na análise de conteúdo, os documentos foram lidos na íntegra, buscando-se menção aos seguintes tópicos, definidos a priori: análise de viabilidade ambiental, análise de viabilidade social, critérios socioambientais de viabilidade das concessões; informações relevantes sobre dados socioambientais dos Parques em análise; menção às populações locais; impactos sociais³; impactos ambientais⁴; e envolvimento das comunidades locais no *trade turístico*⁵. Os tópicos de busca foram avaliados para cada documento como: presente (+), parcialmente presente (≈), e ausente () (célula vazia), de acordo com a existência de menção a eles.

Resultados e Discussão

A análise dos 22 documentos elencados identificou que não há menção sobre estudos de viabilidade ambiental ou análise prévia de potenciais impactos ambientais. Foram encontradas menções pontuais às informações buscadas em dois documentos, mas apenas sobre questões socioeconômicas - com uma breve menção sobre potenciais impactos sociais no entorno, não havendo menção sobre potenciais impactos ambientais (Tabela 1, próxima página).

Os documentos levantados permitiram identificar que aqueles diretamente relacionados aos estudos prévios citados na Instrução Normativa nº 9 de 13 de julho de 2018 são intitulados Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF). Todas as 4 categorias identificadas abordaram os Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira, seja por meio da abertura de Processos seletivos para a contratação de estudos referentes a esses estudos, da divulgação dos resultados dos processos seletivos, o próprio Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira ou Termo de Referência para modelagem de parcerias em UC, tendo um estudo de viabilidade econômica como um dos produtos esperados.

Estes documentos trazem análises quanto aos potenciais resultados econômico-financeiros diretos e indiretos da implementação das concessões, tendo como principal foco o retorno dos investimentos das futuras concessionárias. Deste modo, não foi encontrado nenhum documento especificamente relacionado a estudos prévios de viabilidade socioambiental da implementação das concessões.

Dos EVEF analisados (categoria iii), foi possível identificar que os EVEF dos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral (Documento nº14, PAPP, 2018a) do Parque Nacional do Caparaó (Documento nº16; PAPP, 2016), do Parque Nacional de São Joaquim (Documento nº21, PAPP, 2018b) incluíram um critério de busca utilizado. Foi encontrada nos três documentos uma informação parcialmente relacionada aos tópicos de Menção às populações locais e Impactos sociais. A informação fornecida, considerada parcialmente relacionada aos critérios de busca, foi feita apenas por meio do fornecimento de dados sobre a previsão dos empregos

que serão gerados com a concessão para o cálculo dos investimentos da concessionária com recursos humanos.

Tabela 1: Tópicos relacionados a estudos de viabilidade socioambiental presentes nos documentos analisados.

Table 1: Topics related to socio-environmental feasibility studies present in the analyzed documents.

Categoria	Documentos	Tópicos da análise						
i	1	Análise de viabilidade ambiental	Análise de viabilidade social	Critérios socioambientais de viabilidade das concessões	Informações relevantes sobre dados socioambientais dos Parques	Menção às populações locais	Impactos sociais	Impactos ambientais
	2							
	3							
	4							
	5							
	6		+			+	+	
	7							
ii	8							
	9							
	10							
	11							
	12							
	13							
iii	14					≈	≈	
	15					≈	≈	
	16					≈	≈	
	17					≈	≈	
	18					≈	≈	
	19					≈	≈	
	20					≈	≈	
	21					≈	≈	
iv	22				≈	≈	≈	≈

Legenda: + – presente; ≈ - parcialmente presente; célula vazia – ausente.

Legend: + - present; ≈ - partially present; empty cell – absent

Uma outra publicação, da categoria i, referente à abertura de Processo Seletivo para a contratação de equipe para elaboração dos Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira para os Parques Nacionais dos Lençóis Maranhenses, Serra da Bodoquena e Chapada dos Guimarães, de 2017 (Documento nº6; MMA, 2017), traz, por sua vez, informações dos tópicos: Critérios socioambientais de viabilidade das concessões, Menção às populações locais e Impactos sociais. O documento solicita que as análises a serem realizadas deverão incluir os impactos gerados na economia local.

Este segundo documento citado apresenta um item relacionado à avaliação das ofertas de atividades possíveis, onde fica definido que (MMA, 2017, p.2)

Os interessados deverão realizar uma análise das possibilidades de atividades de ecoturismo e formas de uso das mesmas previstas, assim como das atividades planejadas x executadas. A análise deve levar em consideração o número de visitantes que os parques recebem anualmente, a capacidade de suporte estabelecida para a UC, os impactos gerados atualmente na economia local, as restrições de uso, os acessos ou as modalidades de atividades entre outros.

Apesar do documento solicitar que sejam levados em conta alguns aspectos ambientais na avaliação das ofertas de atividades a serem definidas para o projeto de concessão, é possível identificar que não são dados que assegurem uma avaliação prévia da viabilidade ambiental das atividades de fato, pois não há necessidade que sejam levantados os possíveis impactos ambientais dessas atividades na área ou outras informações correlatas que poderiam elencar este tipo de informação. São informações relacionadas à seleção do leque de atividades com potencial de desenvolvimento pela concessionária e que irão compor o projeto básico do contrato da concessão.

Na área socioeconômica, relativa às comunidades locais e não às concessionárias, por sua vez, o documento aborda este tema de modo mais completo, ao solicitar que (MMA, 2017, p.3)

A avaliação econômica deverá envolver, também, uma análise das externalidades positivas e negativas, estimando os benefícios sociais e econômicos para a sociedade, incluindo o desenvolvimento socioeconômico nas áreas de influência do parque a ser estudado.

Entretanto, apesar da inclusão dessas informações na solicitação, não foram encontrados os documentos referentes aos estudos finalizados desses parques, que ainda estão com o planejamento da concessão em andamento, e, possivelmente, não estão disponíveis por não terem sido concluídos e/ou divulgados até o momento.

Por fim, também foi identificado um tópico de análise parcialmente presente no documento 22, da categoria iv. Este documento corresponde ao Termo de Referência para a etapa do Projeto de Parcerias Ambientais Público Privadas que consiste na identificação das potenciais parcerias para o PN da Tijuca, e no preparo dos projetos básicos, estudos de viabilidade econômica e outros subsídios para o desenvolvimento das possíveis parcerias, minutas de editais e capacitação da equipe do ICMBio para acompanhar estas parcerias.

Neste Termo de Referência (PAPP, 2018c) não há solicitação de estudos que apresentem os possíveis impactos socioambientais das parcerias avaliadas, somente solicitação que haja elaboração de um estudo de viabilidade econômica. Entretanto, há uma breve menção sobre um levantamento relacionado ao tópico: Informações relevantes sobre dados socioambientais dos Parques, por meio da

solicitação de que haja um “*diagnóstico de potencialidades de parcerias ligadas ao ecoturismo e turismo comunitário [...]*” (PAPP, 2018c, p.11). Apesar de não solicitar que seja realizado um levantamento prévio dos possíveis impactos negativos dos diferentes tipos de parceria, pode resultar deste diagnóstico um levantamento de impactos positivos de algumas parcerias para o desenvolvimento de um turismo com envolvimento da comunidade local.

Assim, apesar da IN nº 9, de 13 de julho de 2018 exigir estudos prévios que assegurem a viabilidade socioambiental das atividades e serviços objetos da concessão, não foi possível identificar estas informações na prática do planejamento das concessões nos Parques Nacionais analisados. A falta de estudos prévios que incluam aspectos socioambientais observada nesta análise também se contrapõe às recomendações da literatura sobre este tema. Diversos autores defendem que as concessões turísticas em áreas protegidas devem ser precedidas de estudos ou avaliações prévias dos impactos potenciais, que atestem a sua viabilidade, e que estes devem incluir aspectos socioambientais (LEUNG et al., 2018; SPENCELEY et al., 2016; THOMPSON et al., 2014; DA RIVA; WEISS, 2012).

Além disso, segundo OPAP (2020), a inclusão das questões sociais nas discussões sobre as concessões devem ser feitas de modo adequado e aprofundado, que, segundo os autores “*não se resume, obviamente, ao envolvimento da população apenas por meio de indicadores quantitativos de geração de emprego e renda*” (OPAP, 2020, p.436), como foi observado em uma das duas publicações que apresentaram as informações sobre aspectos sociais buscadas neste estudo.

As concessões são defendidas com base no seu potencial de gerar impacto positivos na operação de atividades comerciais, contribuindo para o financiamento das áreas protegidas e melhoria na qualidade da experiência do visitante (LEUNG et al., 2018), com maior flexibilidade em relação a contratos de trabalho e maior adaptação a alterações do mercado, capacidade de assumirem riscos, e menores restrições burocráticas do que o órgão gestor das áreas protegidas (LEUNG et al., 2018; DA RIVA; WEISS, 2012; WYMAN et al., 2011; BUCKLEY, 2010; EAGLES et al., 2009). Ainda, descreve-se como benefício das concessões possíveis impactos positivos na economia local ao redor da área protegida por meio do estímulo do comércio local e geração de emprego (LEUNG et al., 2018; DA RIVA; WEISS, 2012).

Entretanto, impactos ambientais, culturais e sociais negativos podem ocorrer com a implementação de concessões, devido a possíveis excessos de comercialização de determinadas áreas e perda de controle sobre os serviços oferecidos aos visitantes (THOMPSON et al. 2014), podendo ultrapassar níveis ecológicos e sociais aceitáveis (DINICA, 2016) e sobrepondo-se ao foco prioritário de um Parque com o discurso de concessão como único possível de solucionar seus problemas de gestão (BRUMATTI; ROZENDO, 2021). Além disso, a participação da população local na construção de um produto turístico se faz essencial aos territórios protegidos que se sobreponham aos territórios tradicionais (RODRIGUES, 2021).

A aplicação de uma avaliação prévia dos impactos socioambientais é observada em diferentes países da América Latina que implementaram concessões dos serviços de apoio à visitação em suas Áreas Protegidas: Guatemala, Peru, Argentina Costa Rica, Colômbia (WYMAN et al., 2011), Equador (THOMPSON et al., 2014), assim como em Botswana (WYMAN et al., 2011; LEUNG et al., 2018), na

Namíbia (WYMAN *et al.*, 2011), na África do Sul (WYMAN *et al.*, 2011; SPENCELEY *et al.*, 2016), na Nova Zelândia (WYMAN *et al.*, 2011; THOMPSON *et al.*, 2014) e na China (WYMAN *et al.*, 2011). Parte dessas avaliações prévias são realizadas por meio da aplicação de Avaliações de Impacto Ambiental (AIAs). A Avaliação de Impacto Ambiental é um processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos biofísicos, sociais e outros efeitos relevantes dos projetos e atividades propostos, que é realizado de modo prévio à implementação do projeto, ou seja, antes que decisões principais e compromissos sejam assumidos (SADLER, 1996).

Na Guatemala, as concessões devem ter análises de custo-benefício e Avaliações de Impacto Ambiental (AIAs) antes da implementação destas para minimizar os impactos (WYMAN *et al.*, 2011). Em Galápagos, no Equador, por sua vez, AIAs são elaboradas a fim de determinar quais as cotas de visitantes por tipo de atividade e por ilha são permitidas para as concessionárias, a fim de não afetar negativamente os objetivos de conservação da área, e tampouco afetar a qualidade da experiência dos visitantes como um todo (THOMPSON *et al.*, 2014).

Ainda, em Botswana, os contratos de concessão exigem a avaliação dos impactos socioambientais (por exemplo, desenvolvimento de infraestrutura, gestão de resíduos, capacitação, emprego local, participação comunitária). O processo de licitação para a operação e gestão de áreas de camping em alguns parques nacionais e reservas de caça também exige uma avaliação de impacto ambiental pelo licitante previamente às fases de desenvolvimento e operação (LEUNG *et al.*, 2018; WYMAN *et al.*, 2011).

Na África do Sul, todas as concessões estão sujeitas a AIA específicas ao local de acordo com a Lei de Parques Nacionais nº 57 de 1976 (WYMAN *et al.*, 2011). Segundo SPENCELEY *et al.* (2004 apud SPENCELEY *et al.*, 2016), as concessionárias existentes no Parque Nacional Kruger realizaram Avaliações de Impacto Ambiental como parte do planejamento do desenvolvimento de suas infraestruturas. Na Namíbia, segundo Wyman *et al.* (2011), uma política similar à da África do Sul existe em relação à aplicação da AIA no planejamento das concessões.

Por fim, na Nova Zelândia, no que diz respeito ao gerenciamento das concessões em Áreas Protegidas, é requerido que as concessionárias identifiquem os efeitos potenciais das atividades propostas e proponham formas de evitar ou mitigar esses efeitos (THOMPSON *et al.*, 2014; WYMAN *et al.*, 2011). Também é exigido que o Departamento de Conservação (DOC) considere os impactos nas áreas protegidas antes que a proposta seja aprovada ou recusada (THOMPSON *et al.*, 2014).

Importante destacar ainda que estudos prévios de viabilidade são necessários, mas é importante que avaliações dos aspectos socioambientais afetados ocorram também em outros níveis de desenvolvimento das concessões, como no monitoramento dos impactos das atividades (RANIERI *et al.*, 2022) para verificar se estes estão dentro dos limites aceitáveis.

As concessões dos serviços de apoio à visitação podem, portanto, acarretar diversos impactos negativos na conservação das áreas protegidas. Neste contexto, métodos que assegurem a minimização dos impactos negativos das concessões e a potencialização dos impactos positivos são necessários. No entanto, diferentemente do que foi observado e descrito pela literatura em diversos países com concessões,

foi possível identificar a existência de uma lacuna em relação a este aspecto no planejamento das concessões nos Parques Nacionais no Brasil.

Deste modo, a falta de estudos prévios que assegurem a viabilidade socioambiental dos projetos de concessão observada neste estudo para os Parques Nacionais brasileiros, além de atestar uma falta de adequação frente às regulamentações federais, dadas pela Instrução Normativa nº 9 de 13 de julho de 2018, também evidenciam o não alinhamento do planejamento destas concessões com as boas práticas trazidas pela literatura internacional.

Considerações finais

As concessões dos serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação vêm crescendo no Brasil e no mundo, e diretrizes que orientam e regulamentam sua implementação são necessárias para garantir resultados efetivos deste tipo de parceria, visando potencializar os benefícios possíveis e evitar os impactos negativos. Entretanto, a aplicação prática destas regulamentações é de suma importância para que estes objetivos sejam alcançados.

O presente artigo evidenciou que, apesar de existirem diretrivas para que sejam realizadas análises prévias de viabilidade socioambiental dos projetos de concessão em planejamento, trazidas na Instrução Normativa nº 9 de 13 de julho de 2018, na prática o que se observa é a falta de elaboração destes estudos. Os estudos de viabilidade realizados apresentam foco apenas na área econômico-financeira, voltados principalmente para o retorno financeiro dos investimentos que virão a ser feitos pelas concessionárias.

Dentre as informações buscadas, não foram encontradas menções a análises de viabilidade ambiental, análises de viabilidade social, impactos ambientais, e envolvimento das comunidades locais no *trade turístico*. Informações relevantes sobre dados socioambientais dos Parques em análise, menções às populações locais e impactos sociais foram citados de modo parcial na maioria dos documentos em que estiveram presentes, não resultando em uma contribuição destas informações na avaliação dos impactos socioambientais ou da viabilidade socioambiental dos projetos em questão. Ainda, informações relacionadas a critérios socioambientais de viabilidade das concessões foram solicitadas em um edital para contratação de estudos de concessões em planejamento, mas o documento final resultante destes estudos não foi encontrado.

A falta de análise prévia das condições socioambientais e avaliação dos impactos potenciais nessas áreas pode ocasionar uma série de impactos no decorrer do contrato de concessão, já observados e descritos pela literatura nacional e internacional. Isto pode resultar na implementação de projetos de concessões que acarretem impactos socioambientais negativos, tornando-as contrárias aos objetivos prioritários das Unidades de Conservação.

Referências

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 5^a edição revisada e ampliada. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BRASIL. Lei nº 9.985. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em 31 de maio de 2023.
- BRASIL. Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, altera as Leis nº 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). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2018a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03_ato2015-2018/2018/lei/l13668.htm>. Acesso em 31 de maio de 2023.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 9, de 13 de julho de 2018, Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/instrucao_normativa_9_2018.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em 31 de maio de 2023.
- BRUMATTI, P. N. M.; ROZENDO, C. National Parks, tourism and governance: Reflections on tourism concessions in Brazil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 15, 2021.
- BUCKLEY, R. **Conservation Tourism**. Wallingford, UK: CABI. 2010.
- DA RIVA, A.L.M.; WEISS, R.L. Braços adicionais para conservação: o papel estratégico das parcerias com o setor privado. In: NEXUCS. **Unidades de conservação no Brasil**: o caminho da Gestão para Resultados. São Carlos, RiMa Editora, 536p, 2012.
- DINICA, V. Tourism concessions in National Parks: neo-liberal governance experiments for a Conservation Economy. New Zealand. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 25, n. 12, p. 1811–1829, 2016.
- EAGLES, P. F. J. Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 17, n. 2, p. 231–248, 2009.
- GODOY, L. R. C.; LEUZINGER, M. D. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: Características e tendências. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 206, p. 223–243, 2015.

LEUNG, Y. F., et al. **Tourism and visitor management in Protected Areas: Guidelines for sustainability.** Best Practice Protected Area Guidelines Series. 2018. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-027-En.pdf>>. Acesso em 31 de maio de 2023.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Termo de Referência dos Editais de Chamamento Público** nº 01/2017, nº 02/2017 e nº 03/2017 para Estudos nos Parques Nacionais da Serra da Bodoquena, dos Lençóis Maranhenses e da Chapada dos Guimarães. 02070.020867/2016-59, Número Sei:0845753. 4p. 2017.

PAPP - Projeto Parcerias Ambientais Público Privadas. **Parque Nacional do Caparaó:** Estudo de viabilidade econômico-financeira, 71p. 2016.

PAPP - Projeto Parcerias Ambientais Público Privadas. **Parque Nacional de Aparados da Serra (PNAS) e Parque Nacional da Serra Geral (PNSG),** 167p. 2018a.

PAPP – Projeto Parcerias Ambientais Público Privadas. **Parque Nacional de São Joaquim,** 340p. 2018b.

PAPP - Projeto Parcerias Ambientais Público Privadas. **Termo de Referência – Parque Nacional da Tijuca (PNT),** 31p. 2018c.

OPAP, Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas. Carta Aberta –Parcerias em Áreas Protegidas: por uma gestão pública democrática e plural. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v13, n.2, pp. 435-441. 2020.

RANIERI, V. et al. Potencial da Ciência Cidadã para o Monitoramento dos Impactos do Uso Público em um Cenário de Avanço das Concessões. **Biodiversidade Brasileira-BioBrasil**, n. 3, p. 305-321, 2022. Disponível em: <<https://revistaelectronica.icmbio.gov.br/BioBR/article/view/1935>>. Acesso em 31 de maio de 2023.

RODRIGUES, C. G. DE O.; ABRUCIO, F. L. 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**, v. 13, n. 3, p. 105–120, 2019.

RODRIGUES, C. G. DE O.; ABRUCIO, F. L. Os valores públicos e os desafios da responsabilização nas parcerias para o turismo em áreas protegidas: Um ensaio teórico. **Turismo - Visão e Ação**, v. 22, n. 1, p. 67–86, 2020.

RODRIGUES, L.M.; CAMPANHÃO, L.M.B.; BERNARDI, Y.R. Tendências político-pedagógicas de Educação Ambiental em Unidades de Conservação: o caso dos parques estaduais de São Paulo. **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, v. 13, n. 1, 2018.

RODRIGUES, L.M. Concessão de serviços de apoio à visitação em Parques: uma análise à luz da Ecologia Política. 2021. **Tese** (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2021. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-19012022-155937/pt-br.php>>. Acesso em 31 de maio de 2023.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental:** conceitos e métodos. 2a ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.260.** Autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica e dá outras providências correlatas. 2016. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16260-29.06.2016.html>>. Acesso em 31 de maio de 2023.

SEPTANIL, M.P.B; RANIERI, V.E.L. Avaliação dos impactos socioambientais das concessões: recomendações e práticas. In: VALVERDE, A.; ALMEIDA, A.; CHASSOT, O.; RUGNITZ T., M.; ARELLANO, S. **Informe de memorias técnicas del III Congreso de Áreas Protegidas de Latinoamérica y El Caribe.** San José, CR: Comisión Mundial de Áreas Protegidas, UICN, Sernanp y Minam Perú, Redparques y FAO LAC. 69 p. + 739 páginas de anexos. 2020. Disponível em: <<https://www.areasprotegidas-latinoamerica.org/documentos-finales/>>. Acesso em 31 de maio de 2023.

SPENCELEY, A. et al. **An Introduction to Tourism Concessioning:** 14 Characteristics of Successful Programs. Washington, DC, 2016.

SPENCELEY, A.; SNYMAN, S.; EAGLES, P. F. J. **Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas:** Generating sustainable revenues for conservation and development. Report to the Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN. June, 2017.

THOMPSON, A., et al. **Tourism concessions in protected natural areas:** guidelines for managers. United Nations Development Programme. 301p, 2014. Disponível em: <<https://www.undp.org/publications/tourism-concessions-protected-natural-areas-guidelines-managers>>. Acesso em 31 de maio de 2023.

VANCLAY, F., ESTEVES, A.M., AUCAMP, I. & FRANKS, D. **Social Impact Assessment:** Guidance for assessing and managing the social impacts of projects. Fargo ND: Associação Internacional de Avaliação de Impactos. 2015. Disponível em: <<https://www.iaia.org/reference-and-guidance-documents.php>>. Acesso em 31 de maio de 2023.

WYMAN, M., et al. Best practices for tourism concessions in protected areas: a review of the field. **Forests**, v.2, n.4, pp.913-928, 2011.

Notas

¹ MAPAP - Mapeamento de Parcerias em Áreas Protegidas, pode ser consultado em:

<https://static1.squarespace.com/static/5ef2bcf0f78d7344a72109/t/637bd9f5fc470c126749f46d/1669061111306/mapap_novembro_2022.pdf>. Acesso em novembro de 2022.

² O PARC pode ser consultado em: <<http://www.ief.mg.gov.br/unidades-de-conservacao/parc-programa-de-concessao-de-parques-estaduais>>. Acesso em 20 nov 2022.

³ Impactos sociais podem ser definidos como: Algo que se vive ou sente, a nível perceptivo ou corporal à escala do indivíduo, da unidade social (família/agregado familiar/coletividade) ou da comunidade/sociedade (VANCLAY et al., 2015)

⁴ Impactos ambientais podem ser definidos como: alterações da qualidade ambiental que resulta na modificação de processos naturais ou sociais provocada pela ação humana (SÁNCHEZ, 2013).

⁵ Neste trabalho definimos *trade turístico* como toda a cadeia produtiva envolvida no turismo e na visitação de UCs, por exemplo: hotéis, serviços de alimentação, lojas de souvenirs, etc.

Agradecimentos

Agradecemos ao CNPq e à CAPES pela concessão de bolsa de doutorado de dois autores.

Moema Pauline Barão Septanil: Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: moema@usp.br

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/0968304994399092>

Lucas Milani Rodrigues: Instituto Ekos Brasil, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: rodrigues.milani@gmail.com

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2239549503913874>

Victor Eduardo Lima Ranieri: Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: vranieri@sc.usp.br

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2644246683188587>