



## **Limitações e desafios das concessões turísticas em áreas protegidas na América Latina**

### ***Limitations and challenges of tourism concessions in Latin America protected areas***

Paula Normandia Moreira Brumatti, Kerlei Eniele Sonaglio

**RESUMO:** As frequentes inconsistências relacionadas ao turismo como vetor de desenvolvimento local e instrumento de conservação das áreas protegidas (AP), pelos diferentes arranjos institucionais, leva este estudo a apontar questões fundamentais que emergem das políticas de concessões turísticas em AP na América Latina decorrentes de suas fragilidades e limitações. A pesquisa de natureza descritiva e exploratória, utilizou-se de uma abordagem qualitativa de dados, a partir de uma revisão bibliográfica e documental para busca de casos de concessões em países latino-americanos e suas implicações, assim como para a identificação dos instrumentos políticos e regulatórios. O contexto histórico e político das concessões turísticas, nos 10 países analisados, revela fragilidades basilares e convergentes que interferem no desempenho destes arranjos institucionais. Por conseguinte, identificou-se uma série de limitações associadas aos programas e processos, destacando-se a exclusão social e agravamento de conflitos territoriais; formação de monopólios; falta de responsabilidade ambiental privada; debilidade no controle sobre impactos socioambientais; e a inviabilidade de aplicação integral dos projetos e seus objetivos. Os principais desafios destes arranjos dialogam com cumprimento dos objetivos fundamentais na promoção do turismo em AP, como a efetiva geração e distribuição de oportunidades socioeconômicas, o engajamento de populações locais nos processos, a capacidade de controle de impactos e o desenvolvimento da transparência e responsabilização, considerando os princípios de sustentabilidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Áreas Protegidas; Concessões; América Latina; Fragilidades; Desafios.

**ABSTRACT:** The frequent inconsistencies related to tourism as a vector of local development and as an instrument of protected areas (PA) conservation, by different institutional arrangements, leads this study to point out fundamental issues that emerge from the policies of tourist concessions in Latin America PA, arising from their fragilities and limitations. The descriptive and exploratory research is based on a qualitative data approach, by a bibliographical and documentary review, to identify cases of tourism concessions in Latin American countries and their implications, in addition to verify the policy and regulatory instruments. The historical and political context of those concessions, in the 10 countries analyzed, reveals fundamental and convergent weaknesses that interferes in the performance of these institutional arrangements. Consequently, a series of limitations associated with programs and processes were identified, with emphasis on social exclusion and the worsening of territorial conflicts; monopolies consolidation; lack of private environmental responsibility; weak control over socio-environmental impacts; and the infeasibility of projects. The main challenges of these arrangements are related to the fulfillment of the fundamental objectives in promoting tourism in PAs, such as the effective generation and distribution of socioeconomic opportunities, the engagement of local people, the ability to control impacts and the development of the transparency and accountability, considering the principles of sustainability.

**KEYWORDS:** Protected Areas; Concessions; Latin America, Fragilities; Challenges.

## Introdução

As áreas protegidas (AP), reconhecidas como espaços geográficos destinados e manejados por mecanismos legais e protetivos para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados a eles (CHAPE; SPALDING; JENKINS, 2008), hoje, representam uma condição *sine qua non* da agenda global para o desenvolvimento social e econômico da sociedade contemporânea. Embora os mecanismos políticos e legais em diversos países venham contribuindo para a expansão de um sistema de áreas protegidas, a conservação efetiva destes espaços ainda enfrenta uma série de dificuldades associadas a falta de recursos financeiros, essencialmente em países em desenvolvimento (BOVARNICK *et al.*, 2010; FLORES *et al.*, 2008), e a gestão dos conflitos sociais relacionados aos diversos interesses, formas de uso e apropriação destes territórios.

Neste contexto, é atribuído ao turismo um papel de instrumento de conservação das AP, considerando sua capacidade de gerar receitas (BALMFORD *et al.*, 2015) e de criar oportunidades socioeconômicas para comunidades locais, além de retificar outros valores associados, dentre estéticos, educacionais, recreativos, culturais, etc. (EAGLES; MCCOOL; HEYNES, 2002). Entretanto, as incongruências na consolidação do turismo enquanto vetor de desenvolvimento local e de conservação das AP, são evidenciadas em diversos países, relacionadas a uma prevalência do critério econômico e comercial, reforçada por políticas neoliberais (BÜSCHER; DRESSLER, 2012; COVER, 2011; IGOE; BROCKINGTON, 2007).

A ideologia conservacionista, focada na racionalidade econômica, contribuiu para uma concepção de desenvolvimento em que a conservação do meio ambiente é atrelada aos padrões de produção humana e de consumo. Essa concepção conduz ao favorecimento da comoditização da natureza, fortalecimento das relações de poder (MOWFORTH; MUNT, 2003) e acentuação das discrepâncias na distribuição dos benefícios associados ao desenvolvimento turístico nesses espaços (DUFFY, 2008; MOWFORTH; MUNT, 2003). Ao mesmo tempo, o processo de expansão das políticas neoliberais foi responsável pela diminuição de recursos financeiros concedidos pelo Estado à manutenção das AP, conseqüentemente, tornando-as mais dependentes de capitais externos e de investimentos privados do setor turístico (COVER, 2011; DUFFY, 2008).

Neste contexto, as oportunidades para o mercado turístico nas áreas protegidas são expandidas, associadas à flexibilização das possibilidades de propriedade, gestão e participação de diferentes atores sociais, tornando complexo o ambiente de relações entre grupos de interesse para o uso do território e seus recursos, mas não necessariamente sustentável. Isto porque, esta expansão e flexibilização exigem um comprometimento ético público e privado na proteção dos recursos ambientais e culturais, a fim de se evitar casos de “oportunistismo ambiental” ou “*greenwashing*” (BUCKLEY, 2009; MOWFORTH; MUNT, 2003); acentuação dos problemas de degradação ambiental; comprometimento dos exercícios e práticas de territorialidade tradicionais (SANCHO-PIVOTO *et al.*, 2022) e de distribuição desigual de benefícios.

Conforme as Nações Unidas (2015), o setor turístico deve “criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, promovendo prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em

conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais”, contribuindo ao atendimento dos objetivos globais para o Desenvolvimento Sustentável, os ODS. Assim, a instrumentalização do turismo para a conservação das AP exige maiores esforços no campo do planejamento e gestão compartilhada do uso público, impondo uma série de desafios na escolha de determinados arranjos institucionais que contribuam efetivamente para o desenvolvimento socioeconômico local e a gestão sustentável da visitação.

Considerando os desafios relacionados à instrumentalização do turismo para a conservação das AP e geração de benefícios socioeconômicos locais, este estudo buscou identificar questões fundamentais que emergem das políticas de concessões turísticas em AP na América Latina, com foco na identificação de fragilidades e limitações e suas convergências. Para tanto foi realizada uma análise de documentos técnicos e estudos acadêmicos e científicos que avaliam os processos e as implicações destas políticas em diferentes países. Nessa linha, este estudo contribui em apresentar a base normativa e política que respaldam as concessões turísticas nas AP em países latino-americanos; identificando algumas deficiências regulatórias, institucionais e suas influências nos resultados da implementação dos arranjos, destacando, também, as limitações recorrentes dessas concessões e questões fundamentais que emergem desse cenário.

Ressalta-se que uma concessão turística é definida como uma licença, arrendamento ou permissão concedida pelo órgão público a uma ou mais organizações, por um determinado período. Ela consolida-se por diferentes instrumentos jurídicos, permitindo que terceiros operem serviços relativos à hospedagem, recreação, alimentação, guiamento, educação no interior de áreas públicas sob a administração e gestão de agências governamentais (DINICA, 2018; SPENCELEY; SNYMAN; EAGLES, 2017). Embora o processo possa envolver diferentes parceiros, há uma tendência em priorizar acordos com organizações privadas com fins lucrativos, considerando suas competências na gestão de negócios; desenvolvimento de atividades comerciais e inovação de produtos; facilidade em adaptarem-se às mudanças de mercado e de levantamento de capital e fundos de investimento, além de serem burocraticamente menos limitadas que os governos (FONT *et al.*, 2004).

O recorte analítico proposto decorre do reconhecimento da expansão das concessões turísticas em AP como mecanismo de financiamento e de desenvolvimento do turismo em diversos países, mas também da escassez de estudos e dados que apontam as limitações desses arranjos na obtenção de respostas positivas, relacionadas à eficiência dos processos de financiamento, de governança e de geração de benefícios socioeconômicos (DINICA, 2018; FLORES *et al.*, 2008). Embora a América Latina e o Caribe venham promovendo o turismo nas AP a pelo menos três décadas, a proteção destes espaços vem sendo continuamente comprometida por instabilidades políticas, econômicas e limitações institucionais, pela forte dependência de fundos internacionais e privados, pelo desenvolvimento do turismo sem infraestrutura e planejamento adequados e pelas lacunas quanto à efetiva participação social (BOVARNICK *et al.*, 2010; FLORES *et al.*, 2008; GUERRERO; SGUERRA, 2009).

Este estudo de caráter descritivo e exploratório apresenta, primeiramente, um breve contexto internacional de concepção das concessões turísticas em áreas protegidas, destacando seus elementos fundamentais, oportunidades, riscos e desafios associados. No segundo momento, a partir de uma pesquisa documental, é

apresentada as principais bases normativas e regulatórias que subsidiam a consolidação das concessões turísticas em AP nos países da América Latina. E, por fim, são discutidas as implicações dessas concessões, ressaltando as limitações, convergências e questões fundamentais que emergem do processo de promoção e implementação.

## Metodologia

Essa pesquisa de natureza descritiva e exploratória, utilizou-se de uma abordagem qualitativa de dados desenvolvida em três etapas. Em primeiro lugar realizou-se uma extensa revisão bibliográfica e documental vinculada ao contexto das concessões turísticas em AP, em ambientes virtuais como: páginas governamentais de países da América Latina, para busca dos marcos regulatórios, normativos e relatórios relacionados ao tema. Num segundo momento foram consultadas as plataformas como o Portal de Periódicos da CAPES/MEC, o *Google Scholar* e *Research Gate*, para compor o portfólio bibliográfico acadêmico e científico. Nessa busca, foram usadas as palavras-chave “concessões turísticas” associadas aos demais conjuntos de palavras: “áreas protegidas”; “parques nacionais” e “América Latina” e/ou nome de países dessa região, nos idiomas: português, inglês e espanhol. Posteriormente, foram selecionadas as produções técnicas (relatórios e documentos de organizações internacionais como União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), *World Wide Fund for Nature* (WWF), Programa das Nações Unidas (UNEP e UNDP), *The Nature Conservancy*, acadêmicas (dissertações e teses) e científicas (artigos publicados) que especificamente apresentavam algum contexto ou estudo de caso das concessões turísticas em AP nos países da América Latina. Em terceiro lugar, procedeu-se a identificação das implicações e/ou limitações dos programas implementados, de acordo com os casos descritos na literatura encontrada e a sistematização destes aspectos no cenário latino-americano.

A busca realizada em plataformas digitais relacionada ao contexto das concessões turísticas em AP na América Latina possibilitou a identificação de diferentes fontes bibliográficas e documentais para sua análise, conforme o Quadro 1 (próxima página).

De maneira geral, os relatórios e guias evidenciam casos, ações e medidas eficazes e, portanto, apontam as respostas positivas no sentido de orientarem governos, gestores e iniciativa pública e privada ao cumprimento dos objetivos fundamentais das concessões, enfatizando a contribuição financeira desse mecanismo para o sustento dos Sistema de Áreas Naturais Protegidas (SAPs). Os principais casos apresentados referem-se às experiências de países como EUA, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e África do Sul (SPENCELEY et al., 2017; THOMPSON et al., 2014), que além de serem destinos turísticos consolidados no mercado internacional, possuem uma história e tradição de fortalecimento institucional-político e estrutural-operacional para o uso recreativo e turístico das AP, principalmente, em parques nacionais (DINICA, 2018).

**Quadro 1:** Resumo das fontes bibliográficas consultadas e consideradas.**Frame 1:** Summary of bibliographic sources consulted and considered.

TIPOLOGIA	Escopo	Principais referências
<b>Documentos e Produções Técnicas</b>	Textos prescritivos ou guias, que sistematizam orientações e diretrizes para a promoção de concessões em AP e apresentam estudos de caso, geralmente, desenvolvidos com o apoio de grandes organizações internacionais (IUCN, WWF, Nações Unidas, The Nature Conservancy, etc)	Benitez (2001), Bovarnick <i>et al.</i> (2010); Eagles <i>et al.</i> (2002); Epler (2007); Flores <i>et al.</i> (2008), Font Cochrane e Tapper (2004); Guerrero-Alvarado (2007); Honey, Vargas & Durham (2010); Spenceley, Snyman e Eagles (2017); Thompson <i>et al.</i> (2014); Wood (2010).
<b>Publicações acadêmicas e científicas</b>	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 crítica e contextual	Avellaneda-Torres, Rojas & Sicard (2015); Botelho & Rodrigues (2016), Brumatti (2020); Brumatti e Rozendo (2021); Cover (2011); Dinica (2018), Estima <i>et al.</i> (2014); Guerrero & Sguerra, S. (2009); Honey <i>et al.</i> (2010); Kervran e Gros (2010), Kirkby <i>et al.</i> (2011); Maciel (2015); Moro, Omena e Lindenkamp (2022), Ocampo & Vargas (2018); Ojeda (2012); Rodrigues, (2009); Rodrigues e Abrucio (2020), Salvador Ayala (2014); Sánchez-Noguera, Jiménez e Cortés (2018); Sancho-Pivoto <i>et al.</i> (2022); Valverde, Maragliano e Impemba (2015); Vargas Luna (2019); Wyman <i>et al.</i> (2011).
<b>Publicações governamentais</b>	Documentos, relatórios e publicações que apresentam diretrizes e/ou resultados.	Colombia, (2017); Costa, (2017); Fundación Sendero del Chile (2017);

Já os estudos de caráter acadêmico e científico e relatórios governamentais foram essenciais para o conhecimento do cenário latino-americano, bem como para a identificação de limitações das concessões nesse contexto. Considerando a revisão bibliográfica e a análise de documentos técnicos foi possível identificar e analisar casos de concessões turísticas em AP em dez, dos vinte países da América Latina, dentre eles: Argentina, Peru, Costa Rica, Chile, Guatemala, Equador, México, Colômbia, Brasil e Panamá.

### ***A concepção das concessões turísticas em áreas protegidas***

As concessões de serviços turísticos em áreas protegidas, denominadas internacionalmente por *tourism concessions*, representam arranjos institucionais que envolvem uma parceria entre os órgãos governamentais com uma ou mais organizações - empresas privadas, organizações não governamentais ou comunidades tradicionais - as quais, por meio de diferentes processos - leilões, concursos, licitações, seleção direta (SPENCELEY *et al.*, 2017; THOMPSON *et al.*, 2014) - adquirem o direito de operarem e se beneficiarem 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. Assim, as concessões aplicadas em uma área protegida, podem representar uma oportunidade de aumentar a arrecadação de fundos destinados também às ações de conservação ambiental, como parte do sistema *Tourism User Fees*; melhorar a qualidade dos serviços turísticos com maiores investimentos em infraestrutura; e contribuir para o



desenvolvimento socioeconômico das populações locais (FONT et al., 2004; WOOD, 2010).

Embora as primeiras concessões turísticas tenham ocorrido no início do século XX nos Estados Unidos da América (EUA), em Parques Nacionais (PARNA), foi principalmente a partir do século XXI que diversos países passam a adotá-las como estratégia econômico-financeira, de aproximação do setor privado na conservação das AP e para o desenvolvimento do turismo nestes países (WOOD, 2010). Hoje, EUA, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e África do Sul são exemplos de países que se beneficiam em termos de concessões turísticas em Parques Nacionais (PARNA). De acordo com Thompson *et al.* (2014), a arrecadação dos recursos provenientes dos contratos gera às agências nacionais de gestão das AP um orçamento de 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. Já na África do Sul, o programa de *Public Private Partnership* (PPP) de comercialização de serviços turísticos foi responsável pelo aumento de 14% no número de visitantes, que garantiu 6.7 milhões de visitas em 2017, que, por sua vez, contribuiu para um aumento de 15% na geração de receitas turísticas (SOUTH AFRICAN NATIONAL PARKS, 2017). Tais receitas são utilizadas também em ações de manejo de espécies. Além disso têm gerado oportunidades de emprego e renda às comunidades africanas das áreas dos parques, colaborando com a mitigação de condições de pobreza (NGWAKWE; MOKGALONG, 2016).

Entretanto, considerando as possíveis perspectivas de análise, não focadas apenas em resultados relativos ao incremento do número de visitantes e geração de recursos financeiros, as concessões são passíveis de contestação e controversas, uma vez que, na prática, evidenciam limitações, principalmente quando se trata de parcerias com empresas privadas com fins lucrativos. Segundo Eagles (2009), em termos de governança, neste tipo de arranjo há uma prevalência dos interesses individuais sobre interesses coletivos, fato que fere alguns princípios da sustentabilidade e da boa governança, como transparência e equidade. Ademais, a carência de recursos públicos para o monitoramento dos arranjos e as forças políticas possibilitam que as empresas atuem de forma independente, priorizando exclusivamente o lucro.

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 tem facilitado a independência da atuação das empresas, que muitas vezes não se comprometem efetivamente com a conservação das AP e a gestão sustentável dos recursos naturais, além de priorizarem o atendimento de uma demanda turística externa (DINICA, 2018). No caso dos EUA, o subfinanciamento público das AP continua a fragilizar os parques nacionais e onde o orçamento é ainda mais comprometido pela alta concentração de visitantes, o desenvolvimento turístico invasivo e os níveis de poluição gerada. A visitação e uso recreativo industrializou muitos dos parques, criando, por sua vez, danos ambientais, bem como deficiências de gestão e orçamento (BRYANT, 2019). Já na África do Sul, as concessões exibem limitações quanto ao empoderamento local, relacionadas às dificuldades por parte das concessionárias em incorporar pessoas pretas capacitadas para a gestão e oferta local de recursos, além de gerarem poucos empregos e estarem focadas no atendimento de uma demanda turística especialmente estrangeira (NYAHUNZVI, 2016).

Dessa forma, Wyman, Barborak, Inamdar e Stein (2011) destacam que o aproveitamento das oportunidades das concessões está atrelado a um conjunto de mecanismos políticos e legais para definição e delineamento de diretrizes dos modelos; de mecanismos de prospecção do processo para definição de oportunidades, estruturas, preços e operações; além da gestão e monitoramento dos contratos e acordos. Isto porque a gestão do uso público e privado das AP podem envolver diferentes processos, que se relacionam em cada caso a diferentes oportunidades e riscos e, portanto, as concessões ou até mesmo o uso público turístico podem ser inviáveis a determinadas áreas (SPENCELEY *et al.*, 2017; WYMAN *et al.*, 2011).

Ademais, a geração de receita é dependente da capacidade institucional pública e gerencial do negócio privado, sendo necessário sustentar um fluxo razoável de visitantes que, por sua vez, depende de uma série de fatores como: localização da AP, facilidades, acesso e infraestrutura, qualidade dos atributos ecológicos e sociais; capacidade de gestão e governança; dinâmica social, além da viabilidade em oferecer serviços os quais os visitantes estão dispostos a pagar para cobrir mais do que os custos das operações (SPENCELEY *et al.*, 2017), revelando, assim, oportunidades, riscos e desafios às concessões em AP (Quadro 2).

**Quadro 2:** Oportunidades, riscos e desafios das concessões turísticas em áreas protegidas.

**Frame 2:** Opportunities, risks and challenges of tourism concessions in protected areas.

<b>Oportunidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento socioeconômico e geração de emprego e renda</li> <li>- Geração e incremento da receita para financiamento da AP</li> <li>- Aumento da demanda turística e interesse de ampliação da área sob proteção ou formação de corredores ecológicos</li> <li>- Maior sensibilização à conservação ambiental e conhecimento sobre o meio natural</li> <li>- Facilitação da dedicação do órgão gestor da AP às ações de conservação e manejo da AP</li> <li>- Diversificação de produtos e serviços turísticos</li> <li>- Desenvolvimento de pequenos negócios para comunidades</li> <li>- Proporcionar maior visibilidade a determinada AP, ecossistema ou mesmo a um destino turístico ou região de um país</li> <li>- Investimento em infraestruturas com menor impacto sobre a AP e maior qualidade ao atendimento de visitantes</li> </ul>
<b>Riscos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticos: Interferência e influência do setor privado sobre a gestão da AP aumentando a pressão de uso e atividades permitidas. Abuso de poder ou corrupção.</li> <li>- Social: descordo ou descontentamento da população local para com o arranjo. Comprometimento ou incompatibilidade de práticas tradicionais</li> <li>- Ambientais: construções ou operações turísticas inapropriadas e/ou inadequadas, desenvolvimento turístico no entorno incompatível a conservação da AP</li> <li>- Financeiro: Incapacidade de garantir capital para investimento ou de fazer pagamentos a autoridade contratante. Incremento dos custos públicos para o estabelecimento da parceria e monitoramento.</li> <li>- Operacionais: Dificuldade em remover um concessionário ineficiente ou irresponsável. Falência do concessionário.</li> </ul>

*Continua...*

...continuação.

<b>Desafios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidade e habilidade na elaboração 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>- Controle do poder político das concessionárias, prevalecendo interesses coletivos e de conservação</li> <li>- Resiliência à volatilidade do turismo e interesse da demanda</li> <li>- Respeito a princípios de boa governança</li> <li>- Aspectos legais que podem encorajar ou desencorajar investidores</li> <li>- Estabelecimento das taxas e tempo de concessão adequados para a geração de receitas para as partes envolvidas</li> <li>- Infraestrutura adequada promovida 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>- Gerenciamento de conflitos entre atores sociais envolvidos no uso público das AP</li> </ul>
-----------------	---

**Fonte:** Spenceley *et al.* (2017) e Thompson *et al.* (2014), adaptado pelas autoras (2022).

**Source:** Spenceley *et al.* (2017) e Thompson *et al.* (2014), adapted by the authors (2022).

Em suma, por mais que se identifique na literatura diretrizes e exemplos de boas práticas nos diferentes contextos nacionais, destacando como o planejamento, o gerenciamento e a gestão compartilhada podem auxiliar no enfrentamento de dificuldades de monitoramento, uso comercial e impactos do turismo; na prática, as concessões turísticas em AP representam um arranjo com limitações, havendo a necessidade de considerar os riscos e desafios envolvidos em cada contexto.

## Resultados e discussão

### ***A promoção das concessões turísticas em áreas protegidas na América Latina***

As concessões turísticas em países latino-americanos surgem tanto como uma oportunidade financeira para a gestão das AP, como para o desenvolvimento turístico e socioeconômico nos diferentes países. Especialmente, a partir dos anos de 1980, promover o turismo de natureza, ou o ecoturismo, tornou-se uma alternativa ao segmento de Sol e Praia predominante na época e oportunidade de geração de divisas, sendo a Costa Rica um país pioneiro na promoção destes segmentos (COVER, 2011). No entanto essa iniciativa não ocorreu de forma isolada, vindo conjugada a movimentos político-econômicos e internacionais como: de desestatização e desregulação de políticas econômicas liberais na América Latina, (GUDYNAS, 1999; OJEDA, 2012) e do paradigma da sustentabilidade que influenciou as políticas governamentais na criação e fomento das AP e novas formas de turismo nestes espaços (MOWFORTH; MUNT, 2003).

A partir da década de 1970, a União Internacional da Conservação da Natureza (UICN) já anunciava a importância de um Sistema Mundial de Áreas Protegidas e a necessidade de sua ampliação, com a definição de categorias que propusessem a incorporação dos valores sociais e culturais (DUDLEY *et al.*, 2010), encontrando, na década de 1980, parceiros financeiros e ONGs para subsidiar projetos nos países do, então, Terceiro Mundo. Este esforço promulga em uma série de medidas como, por exemplo, amortização das dívidas externas em detrimento do



desenvolvimento de projetos para a conservação ambiental (*Debt Swaps*) (THAPA, 2000), apoio ao manejo das AP e capacitação para o desenvolvimento do turismo nestes espaços (MOWFORTH; MUNT, 2003). Assim, a ampliação destes territórios e o desenvolvimento turismo 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 (BROCKINGTON; DUFFY, 2010). Além disso, tais medidas eram justificadas como alternativa econômica para a conservação e para as populações tradicionais (MOWFORTH; MUNT, 2003).

Somando-se a isso, este período também 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), que fomentaram um turismo financiado por agentes externos.

Por conseguinte, foi essencialmente a partir dos anos de 1990 que os países latino-americanos fortaleceram seus Sistemas Nacionais de Áreas Protegidas e construíram a base normativa e regulatória referente ao uso recreativo e turístico, ampliando as oportunidades de participação da iniciativa privada no provimento de serviços turísticos nas AP, bem como das concessões, como verificado nesta pesquisa (Quadro 3).

**Quadro 3:** Instrumentos normativos e regulatórios para o turismo e concessões em áreas protegidas nos países latino-americanos.

**Frame 3:** Normative and regulatory instruments for tourism and concessions in Latin American protected areas

<b>Argentina</b>	- A Lei 22.351/1980, Art. 6: autoriza a construção de instalações para fins turísticos por meio da outorga de concessão de uso de até 30 anos. Em 2002 é criado o <i>Reglamento para el otorgamiento de permisos de servicios turísticos</i> , onde os projetos de grande envergadura econômica e investimento em obras públicas deveriam passar por processo licitatório. Lei 27.037/2014 institui o Sistema Nacional de Áreas Marinhas Protegidas (SNAMP) Decreto 802/2018: é delegada à <i>Dirección Nacional de Uso Público</i> a elaboração dos planos e projetos de exploração econômica turística, bem como supervisão das negociações e contratos com concessionários e demais prestadores de serviços turísticos
<b>Brasil</b>	Em 1998 é firmada a primeira concessão de um Parque Nacional, obedecendo a Lei 8.987/1995 de concessão e permissão de serviços públicos, onde a concessão envolve processo de licitação. Lei 9.985 de 2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e o Decreto 4.340/2002, regulamenta a autorização da exploração de produtos ou serviços turísticos nas UC. Lei de 11.079/2004 que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. A Lei nº 11.516 de 2007 cria o Instituto Chico Mendes de conservação da biodiversidade (ICMBio), que passa a elaborar normativas (nº 4/2009 e nº 2/2017) de padronização dos procedimentos para a concessão de autorização direta em AP e de planejamento, execução e o monitoramento dos contratos de concessão em UC. Parcerias Público Privadas, a Em 2018 a Lei 13.668 legaliza a concessão de serviços, áreas ou instalações em UC federais para a exploração de atividades de visitação.

*Continua...*

...continuação.

<b>Chile</b>	A Lei de Bosques n° 4363 de 1931 já permitia contratos e a cobrança por direitos e tarifas de acesso aos Parques Nacionais e Reservas Florestais. A Lei 19.253/1993 cria as Áreas de Desenvolvimento Indígena (ADI) e estabelece que os contratos de concessão em AP devem refletir acordos entre CONAF (Corporación Nacional Forestal) e CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena). Resolução n° 87/2005 institui a Política para el Desarrollo del Ecoturismo em AP. Em 2007 é instituída a <i>Política para Concesiones Turísticas al interior de las áreas silvestres protegidas</i> , definindo que as concessões devem ocorrer por meio de processo licitatório público ou privado. Lei 20.423/2010: Art. 19 delega ao <i>Ministerio de Bienes Nacionales</i> o poder de outorgar concessões sobre os imóveis que formam parte das AP; art. 20 permite a outorga de concessões para usos turísticos ou para a instalação de respectiva infraestrutura nas AP; e art. 21 – estabelece o regulamento as condições e procedimentos para as concessões e direitos e obrigações dos concessionários para o desenvolvimento de atividade de infraestrutura turística.
<b>Colômbia</b>	Lei 300/1996 define que as atividades ecoturísticas desenvolvidas nas áreas do Sistema de <i>Parques Nacionales Naturales</i> , serão estabelecidas em conformidade a Lei 99/1993, a qual instituiu o Sistema Nacional Ambiental. Em 2004 é lançado o Programa de Fortalecimento do Ecoturismo, que define as concessões de serviços ecoturísticos através de operadores privados, como uma de suas estratégias e posteriormente é publicada a CONPES 3296, contendo as diretrizes para a participação privada nos serviços ecoturísticos nos parques nacionais. Resolução 147/2006: apresenta o Manual de Supervisão de Concessões de Serviços Ecoturísticos. Lei 1508/2012 e Decreto Nacional 1467/2012: estabelecem o regime jurídico das Associações Público Privadas.
<b>Costa Rica</b>	Lei de <i>Conservación de la vida silvestre</i> 7317/1992: autoriza o Estado firmar contratos, outorgar permissões de uso, licenças, concessões a qualquer figura legalmente estabelecida para a conservação e uso sustentável da vida silvestre. Lei Forestal No. 7575/1996 permite à <i>Administración Forestal del Estado</i> a autorizar atividades de capacitação e ecoturismo e a construção de obras de infraestrutura para recreação e ecoturismo. Lei 788/1998 delega ao <i>Consejo Nacional de Áreas de Conservación</i> , a aprovação de contratos e concessões de serviços e atividades não essenciais dentro das AP, como estacionamentos, serviços de alimentação, lojas, construção e administração de trilhas. Em 2004 é estabelecido o <i>Reglamento para la Regulación de las Concesiones de Servicios no Esenciales en las Áreas Silvestres Protegidas</i> .
<b>Equador</b>	Em 1998 institui-se o <i>Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas</i> (SNAP). Em 2003 é instituída a <i>Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente</i> , reformada em 2011, que traz no Art. 170 a permissão de atividades de recreação e turismo controlados e Art. 179 e 180 a permissão de outorgar as concessões turísticas e celebrar contratos nas AP, pelo Ministerio del Ambiente de Ecuador – MAE. O Acordo 006/2012: estabelece a gratuidade do acesso as AP, com exceção de Galápagos.
<b>Guatemala</b>	Lei 4-89/1989: institui as Áreas Protegidas e em seu Art. 19 delega ao <i>Consejo Nacional de Areas Protegidas</i> (CONAP) o poder de outorgar concessões para o aproveitamento das AP de acordo com o Plano Maestro. Em 2013 é elaborado o <i>Normativo de concesiones de servicios para visitantes en el Sistema Guatemalteco de AP</i> , onde as concessões implicam a construção de infraestrutura, requerendo estudo de impacto ambiental. Em 2015 se estabelece a <i>Política sobre la actividad de Visita en Areas Protegidas 2015-2025</i> .
<b>México</b>	<i>Lei General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</i> de 1988 e suas reformas: Art. 22, institui as concessões como instrumentos econômicos de mercado que podem ser utilizadas para o aproveitamento sustentável dos recursos naturais. Art. 47 permite o uso turístico e recreativo das AP de baixo impacto ambiental. Art. 51 e 64 permite a concessão da AP quando em concordância ao Plano de Manejo. Em 2007 a <i>Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas</i> (CONANP), criada em 2000, estabelece a <i>Estrategia Nacional para un Desarrollo Sustentable del Turismo y la Recreación en las Áreas Protegidas</i> de México.

Continua...

...continuação.

<b>Panamá</b>	<i>Lei General del Ambiente</i> 41 é instituída em 1998. A Resolução AG-0330/2004 estabelece o sistema de cobrança em AP e as Resoluções AG-0365/2005 e AG-0366/2005 legalizam as concessões de serviços e administrativas dentro de AP, definindo como serviços: alojamento, alimentação, recreação, informação e interpretação ambiental, transportes e atenção ao cliente. Lei 2/2006 regula as concessões turísticas. Em 2016 é criado o <i>Plan de Acción para el Desarrollo del Turismo Verde en Áreas Protegidas</i> . O outorgamento de concessões compete ao <i>Ministerio de Economía e Finanzas</i> , devendo atuar conjuntamente com a Autoridade Nacional do Ambiente de Panamá, Autoridade de Turismo, o Instituto Panamenho de Turismo e o Instituto Nacional de Cultura.
<b>Peru</b>	<i>Nueva Constitución</i> de 1993 institui a concessão como direito real, permitindo o uso de recursos naturais a particulares. Lei 26834/1997 estabelece que as AP objetivam proporcionar oportunidades de recreação e desenvolvimento turístico; reconhece e promove a participação do setor privado na gestão da AP via outorgamento de direitos pelo SERNANP. Lei 26821/1997 estabelece as concessões como mecanismo para aproveitamento dos recursos naturais. Lei 28611/2005 institui o Sistema Nacional de Áreas Protegidas; no Art. 81 destaca a promoção do turismo sustentável; no Art. 109 delega que as AP devem participar dos sistemas de informação para divulgar processos de concessões; no Art. 136 institui o direito a suspensão ou cancelamento da concessão caso a pessoa física ou jurídica infrinja as disposições da lei. Em 2009 é criado o <i>Reglamento de Uso Turístico en Áreas Naturales Protegidas</i> , definindo o SERNANP como autoridade para outorgamento, normatização de concessões para fins turísticos.

**Fonte:** Elaboração própria a partir das páginas eletrônicas governamentais e documentos oficiais.**Source:** Elaborated by the authors (2022) consulting governmental websites and official documents.

Num panorama geral, é possível inferir que desde o início as políticas latino-americanas direcionadas às áreas protegidas buscam garantir a promoção das atividades recreativas e do turismo, prevendo as concessões e a participação privada como mecanismos econômicos de aproveitamento dos recursos ambientais. Entretanto, a regulação sobre as concessões ocorre num período consideravelmente posterior, especialmente a partir de meados da década de 2000. Além disso, observa-se que as concessões turísticas estiveram asseguradas, em alguns casos, mesmo antes da instituição do sistema nacional de AP, como na Argentina, Equador e Peru, e anteriormente à definição de políticas ou diretrizes de desenvolvimento do turismo nestes espaços, como no Brasil, Colômbia, Guatemala, México, Panamá e Peru.

Embora a maioria dos países latino-americanos preveja as concessões turísticas em suas leis gerais relacionados aos seus SAPs, a Argentina, o Chile, a Costa Rica, o Peru, o Brasil e a Guatemala demonstram maiores esforços em regulamentar este processo coerentemente às especificidades relacionadas ao turismo e atividades recreativas. Dessa forma, como constata Wood (2010), embora os governos latino-americanos tenham fomentado as concessões dos serviços turísticos em parques nacionais, principalmente, a partir do século XXI, até 2010, poucos estiveram comprometidos com o desenvolvimento de uma política nacional de concessões turísticas, com estruturas legais e regulatórias consolidadas. Até o momento, observa-se que apenas o Chile possui uma política de concessões turísticas em áreas protegidas instituída oficialmente.

Este contexto histórico e político é relevante na medida que não apenas interfere no modo de apropriação privada destes espaços pelo turismo como também nas suas implicações. De acordo como Mowforth e Munt (2003), os governantes que convictamente discursavam sobre a prioridade de proteção dos

tesouros naturais e culturais de suas nações do “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. Assim, diante da ausência de uma base legal e regulatória consolidada, de investimento público, da dificuldade de engajamento de diferentes atores sociais e das fragilidades institucionais e gerenciais, as concessões contribuíram, inicialmente, não somente para o beneficiamento de investidores e turistas estrangeiros, muito mais do que para as próprias comunidades, como para o aumento de pressões sobre o uso dos recursos naturais e de conflitos sociais (FLORES *et al.*, 2008; GUERRERO; SGUERRA, 2009).

Portanto, ao mesmo tempo que os países latino-americanos tenham ampliado seus sistemas de áreas protegidas e aprimorado seus instrumentos regulatórios sobre as concessões e participação privada no desenvolvimento do turismo nestes espaços, o contexto histórico e político revela fragilidades basilares que interferem no desempenho dos arranjos institucionais.

### ***Limitações das concessões turísticas em áreas protegidas na América Latina***

Com base na análise de documentos, relatórios e estudos científicos que tratam do tema, foi possível identificar limitações das concessões que, por sua vez, provocam questionamentos quanto a capacidade de atendimento dos objetivos aos quais se propõem, dentre eles a geração de benefícios ambientais e socioeconômicos, numa perspectiva de sustentabilidade. Isto porque, embora sejam definidos diretrizes, prioridades, normas e regras, na prática elas podem de fato não serem respeitadas gerando resultados indesejados (WYMAN *et al.*, 2011).

Em primeiro lugar, identificam-se fragilidades relacionadas aos instrumentos político-regulatórios das concessões em AP e de suas estruturas jurídicas e técnicas, que provocam a acentuação de conflitos pelo uso do território, a sobreposição de interesses e a exclusão social, quando não consideram as especificidades e limites de atuação dos diferentes setores econômicos e a proteção das populações tradicionais. Ressalta-se que as concessões previstas nas políticas ambientais não são exclusivas ao aproveitamento turístico e recreativo das AP, podendo envolver outros setores econômicos de aproveitamento dos serviços ecossistêmicos. Ademais, estes espaços também constituem territórios de práticas econômicas tradicionais.

No caso do Peru, conflitos puderam ser observados associados à carência de ordenamento territorial, que provocou disputas entre concessionários turísticos e os setores madeireiros e mineradores (KIRKBY *et al.*, 2011; VARGAS LUNA, 2019). Na Colômbia, a pressão política para a comercialização dos parques, sem uma base regulatória consistente possibilitou que a concessão do Parque Nacional de Tayrona, de exclusividade de uma empresa, abrangesse a zona turística mais relevante, comprometendo o beneficiamento dos demais prestadores de serviços na área, que acabaram atuando de forma ilegal, cobrando taxas ilegais e ultrapassando a capacidade de carga estabelecida (OCAMPO; VARGAS, 2018; OJEDA, 2012). Além disso, comprometeram as demais atividades de subsistência praticadas pelas populações marginalizadas do processo, elevando a criminalização e expulsão de residentes (OJEDA, 2012). Assim, a concessão, que deveria atuar no sentido de cooperação, pode se converter em um vetor de competição desigual



(AVELLANEDA-TORRES; ROJAS; SICARD, 2015) e de exclusão, instituída por um poder do Estado e corporativo (OJEDA, 2012).

A acentuação de conflitos também é evidenciada em territórios indígenas no Panamá (KERVAN; GROS, 2010) e na Argentina (VALVERDE; MARAGLIANO; IMPEMBA, 2015), onde a falta de proteção legal das populações tradicionais, provocaram uma sobreposição de interesses que deu lugar a grandes empreendimentos voltados para uma elite. No caso brasileiro, a conformação política e de seus instrumentos para a concessão do Parque Nacional da Tijuca, contribuiu para a exclusão das comunidades da favela, Cerra Corá e dos Guararapes, da prestação de serviços turísticos (MACIEL, 2015).

Assim, as inconsistências político-regulatórias desarticuladas com as demais políticas econômicas, turísticas e sociais, tendem a gerar maiores conflitos de interesse e pressão de uso dos recursos naturais, fragilizando a conjugação de formas de uso harmoniosas, bem como compromete o êxito da concessão quanto ao efetivo envolvimento das populações locais para o desenvolvimento socioeconômico e distribuição dos benefícios.

Outro aspecto importante se refere às fragilidades associadas ao processo de planejamento das concessões, como a escolha do modelo, dos processos de seleção, assim como de estudos relativos à viabilidade dos projetos, que também interferem no desempenho, êxito e a própria sustentabilidade da gestão do uso público. Segundo Salvador Ayala (2014), a flexibilização das oportunidades de contratos por conveniência, acabam comprometendo o próprio desenvolvimento turístico e a conservação ambiental.

No caso Colombiano, embora identifique-se que as concessões tenham contribuído para o crescimento da demanda e geração de receita e empregos para as comunidades locais (WOOD, 2010), dos seis contratos já firmados, apenas um - Parque Tayrona - não foi encerrado antecipadamente ao prazo (COLOMBIA, 2017). De acordo com o Ministério do Meio Ambiente da Colômbia (COLOMBIA, 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. Além disso, as concessões nos parques colombianos guardam algum ceticismo público sobre a verdadeira finalidade, já que uma única empresa, Aviatur, foi vencedora de todos os processos de licitação em parceria com demais empresas (GUERRERO-ALVARADO, 2007; WOOD, 2010). Algo semelhante é evidenciado no Brasil, onde um único grupo, Cataratas S.A., é responsável pela prestação de serviços de apoio a visitação nos três Parques Nacionais mais icônicos e representativos no cenário turístico do país: Iguaçu, Tijuca e Fernando de Noronha (BRUMATTI, 2020; ESTIMA *et al.*, 2014).

É importante que os instrumentos regulatórios e normativos definam formas apropriadas de aplicação das concessões, estabelecendo critérios para seleção de concessionários e propostas compatíveis aos objetivos de uso da AP e do uso público, bem como de mecanismos para a viabilidade do cumprimento de responsabilidades. No geral, os processos de seleção variam entre reativos, dirigidos por uma demanda ou mercado já existente (processos são diretamente adjudicados), e proativos, dirigidos para oferta ou para a conservação da AP



publicamente (expressão de interesse, concursos públicos ou licitações) (THOMPSON *et al.*, 2014). Os países latino-americanos demonstram utilizar, na maioria dos casos, processos proativos, especialmente, licitações, porém embasados por políticas amplas e instrumentos pouco prescritivos, conferem limitações ao desempenho.

Teoricamente, os processos proativos, aplicam métodos focados no desenvolvimento de determinados produtos/serviços ou na expressão de interesse e por isso exigem instrumentos – estudos de viabilidade, planos de manejo ou uso público- mais prescritivos, isto é, detalhados em termos de definição de objetivos e metas mensuráveis; de indicadores apropriados e de limites aceitáveis de mudanças, considerando limites quantitativos de intervenção. Entretanto, os processos conduzidos sob políticas amplas e instrumentos pouco prescritivos podem priorizar a maximização do faturamento pelas concessionárias, facilitar a independência de suas atuações, privilegiar determinados grupos, dificultar o monitoramento ou mesmo não considerar a mitigação dos impactos negativos do turismo, especialmente, ambientais e sociais (DINICA, 2018). Isto porque, não assumem a função de guia para a aplicação do modelo, pois apenas definem atividades permitidas, compatíveis, preferíveis ou proibidas.

No Brasil, por exemplo, o critério de julgamento comumente utilizado nas licitações é o de maior oferta pela outorga dos serviços, sem a análise da técnica ou até mesmo sem exigir o plano de uso público da AP ou estudos de impactos (RODRIGUES, 2009; BRUMATTI, 2020). Este fator não somente pode onerar o usuário com o acréscimo no valor da tarifa final, como contribui para a inviabilidade de competição, pois dificulta a participação de médios e pequenos grupos corporativos (BOTELHO; RODRIGUES, 2016), comprometendo a objetividade no julgamento e atribuindo um caráter “pessoalíssimo” à escolha (FURTADO, 2007 *apud* RODRIGUES, 2009), além de facilitar maior independência aos concessionários nas operações (BRUMATTI, 2020).

Já em Galápagos, no Equador, por mais que as concessões utilizem o mecanismo de cotas aos operadores turísticos (BENITEZ, 2001), 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). Esta falha relaciona-se ao fato de os programas de concessões turísticas responderem aos objetivos prioritários de crescimento do setor turístico em nível nacional e incremento da visitação turística em AP.

Outra questão é que na “ausência” de competição e o foco em projetos de grande envergadura, a formação de oligopólios ou monopólios é facilitada, fragilizando o desenvolvimento do ecoturismo, engajamento das populações locais e de pequenos operadores (BRUMATTI; ROZENDO, 2021), e a contratação de empresas idôneas (FUNDACIÓN SENDERO DEL CHILE, 2017), favorecendo esquemas corruptivos, como observado na Costa Rica (HONEY; VARGAS; DURHAM, 2010). Neste sentido, a regulamentação das concessões estaria vulnerável à influência de fatores conjunturais, particularmente: às pressões políticas e do mercado para a comercialização do turismo (EPLER, 2007; FUNDACIÓN SENDERO DEL CHILE, 2017; MACIEL, 2015; OJEDA, 2012); ao fraco engajamento público para a tomada de decisões ou à falta de expertise, recursos humanos e financeiros da autoridade competente (DINICA, 2018).

Ademais, a avaliação de critérios de competência dos concessionários e responsabilidade financeira nos processos de seleção é essencial 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). A falta de destes critérios, como identificado por Wyman *et al.* (2011) no México e Equador, incitam maiores dificuldades às agências governamentais em monitorar as concessionárias, aplicar penalidades, controlar o pagamento de infrações, ou até mesmo encerrar contratos, provocando 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).

Por fim, outras fragilidades são verificadas associadas aos instrumentos e capacidades de monitoramento e compromisso ético público e privado socioambiental, que por sua vez influem sobre as oportunidades de mitigação de impactos negativos do turismo. Ressalta-se que os resultados positivos dos diversos arranjos institucionais dependem da consolidação de valores públicos, responsabilização (*accountability*), transparência, capacidade de resposta e qualidade (RODRIGUES; ABRUCIO, 2020).

Usualmente, os instrumentos técnicos para o monitoramento sobressaltam os procedimentos de avaliação dos requisitos do ato administrativo, considerando as responsabilidades de cada parte previstas nos acordos, como observado no Brasil, Peru e Guatemala. Entretanto, não são raros os casos de incapacidade pública de monitoramento pela falta de recursos e ferramentas apropriadas e de descumprimento da responsabilidade ambiental envolvida nas concessões turísticas.

De acordo com Moro, Omena e Magro-Lindenkamp (2022) a falta de servidores públicos para a gestão apropriada das UCs é um problema recorrente no Brasil, sem falar do frequente contingenciamento de recursos financeiros para a promoção de todas as ações estratégicas previstas aos órgãos gestores das AP (RODRIGUES; ABRUCIO, 2020). Além disso, embora haja uma intenção de avaliar a qualidade dos serviços e satisfação dos visitantes, no geral, fica a critério dos concessionários a escolha das metodologias de avaliação, que por sua vez são insuficientes para avaliar os efetivos resultados (BRUMATTI, 2020). Assim, a efetivação da responsabilização nos processos de concessões constitui um principal desafio no caso das AP brasileiras.

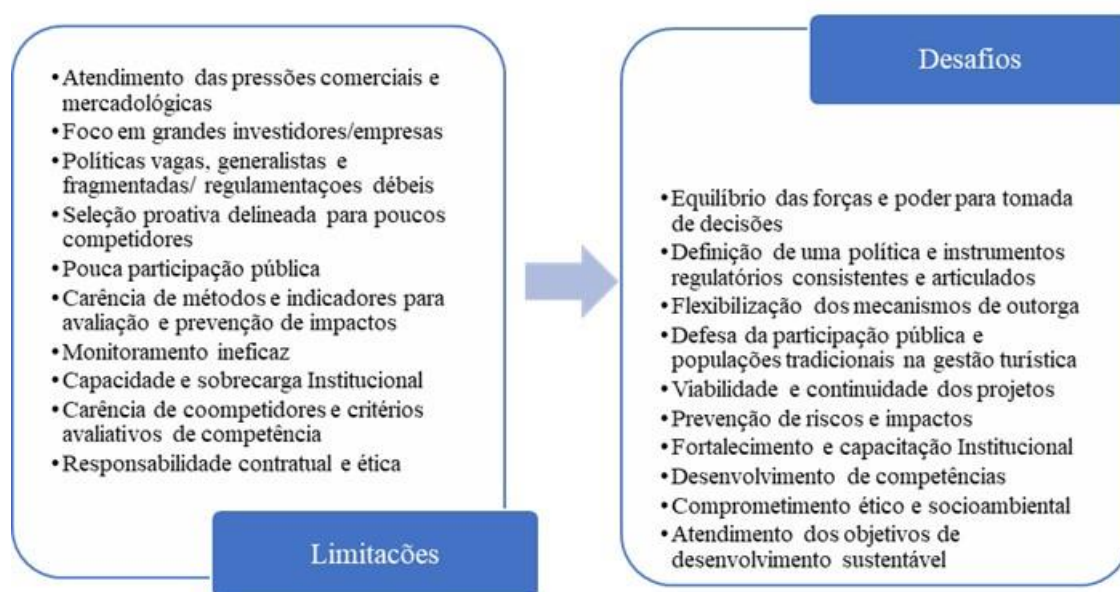
Em termos de responsabilidade ambiental privada, Valverde, Maragliano e Impemba (2015) descrevem o caso de *Cerro Chapelco* (em *San Martín de los Andes*), na Argentina, onde o crescimento acelerado da visitação e o mal emprego de medidas sanitárias e preventivas pela concessionária “Nieves de Chapelco S.A.”, foi responsável pela contaminação dos aquíferos que atendiam as comunidades circunvizinhas da região, gerando protestos e indignação popular. Já na Costa Rica, por mais que exista um programa de certificação ambiental para os operadores turísticos, muitos concessionários não cumprem requisitos e, portanto, não atuam com a responsabilidade socioambiental desejada (SÁNCHEZ-NOGUERA; JIMÉNEZ; CORTÉS, 2018).

Por fim, ressalta-se a questão dos discursos presentes nos instrumentos políticos e regulatórios, em que as concessões turísticas atuam alinhadas aos princípios de sustentabilidade, porém não apresentam um detalhamento de mecanismos para a distribuição dos benefícios, participação e capacitação das

populações locais. Embora as concessões turísticas representem uma estratégia de financiamento das AP, de engajamento de diferentes atores sociais na conservação destas áreas e de desenvolvimento socioeconômico, por meio do turismo, nos países latino-americanos, elas contribuem para gerar perturbações na dinâmica social destes territórios (AVELLANEDA-TORRES *et al.*, 2015; COVER, 2011; KERVRAN; GROS, 2010; MACIEL, 2015; OJEDA, 2012; VALVERDE *et al.*, 2015; SANCHO-PIVOTO *et al.*, 2022).

Assim, dentre as principais questões que emergem das políticas de concessões turísticas em AP nos países latino americanos destacam-se: capacidade de geração de oportunidades econômicas e de distribuição de benefícios, transparência, responsabilização e efetivo apoio à conservação das AP. Tais questões surgem de evidências, como: exclusão social e agravamento de conflitos territoriais e sociais (KIRKBY *et al.*, 2011; OJEDA, 2012; 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 socioambientais (EPLER, 2007; OJEDA, 2012; SALVADOR AYALA, 2014) e inviabilidade de projetos (WOOD, 2010; COLOMBIA, 2017).

Considerando este cenário de fragilidades e limitações identificadas, é possível inferir que os principais desafios relacionados às concessões em turísticas em AP na América Latina consistem basicamente no desenvolvimento de capacidades institucionais e de uma governança capazes de assegurar o cumprimento dos objetivos associados às AP e de controle sobre o uso comercial, respeitando-se os princípios de sustentabilidade (Figura 1).



**Figura 1:** As principais limitações e desafios dos programas de concessões turísticas em AP da América Latina.

**Figure 1:** The main limitations and challenges of PA tourism concession programs in Latin America.

**Fonte:** Elaborado pelas autoras adaptado de Brumatti (2020)

**Source:** Prepared by the authors adapted from Brumatti (2020)

Este estudo permitiu identificar limitações comuns que fragilizam as políticas de concessões turísticas em AP nos países da América Latina, propondo desafios. Dentre eles destacam-se: a efetiva geração e distribuição de oportunidades e benefícios socioeconômico, o engajamento de populações locais e tradicionais nos processos, a capacidade de controle sobre impactos socioambientais e o desenvolvimento da transparência e responsabilização. As limitações aparecem associadas à carência de suporte político, legal e regulatório, baixos incentivos financeiros e humanos para a gestão pública institucional, pouca ou nenhuma participação de comunidades locais e/ou tradicionais, ausência de planejamento estratégico, fraca capacidade fiscal e de monitoramento, e atuação de forças de políticas.

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 *et al.*, 2017; THOMPSON *et al.*, 2014; WOOD, 2010), os governos, em suas políticas alusivas ao patrimônio público, devem estar comprometidos não somente a criar instrumentos que oportunizem e viabilizem o processo de concessões, mas, principalmente, a desenvolver uma estrutura dinâmica, passível de correções, reestruturações e monitoramento, capaz de incorporar os diferentes valores associados as áreas protegidas, que mudam ao longo do tempo, bem como da participação de diferentes atores sociais.

### **Considerações finais**

Este estudo apresenta uma perspectiva de análise das concessões turísticas em áreas naturais protegidas da América Latina, com base na identificação de limitações das políticas e de seus desempenhos. Tendo em vista que estes arranjos representam uma alternativa para o uso comercial e financiamento das AP, por meio do desenvolvimento de infraestruturas e atividades recreativas e turísticas e do envolvimento de diferentes atores sociais, se torna imprescindível identificar os elementos que interferem na sua capacidade de acomodar os diversos valores e interesses envolvidos no uso público e na conservação do patrimônio socioambiental.

A análise realizada a partir dos diversos casos de concessões turísticas nos países latino-americanos foi essencial para demonstrar que elas representam mais que uma estratégia financeira e oportunidade de geração de benefícios socioeconômicos. Na realidade, elas se configuram em um mecanismo político, econômico e social que, em razão de estruturas e instrumentos débeis, mantém determinados padrões de acesso, uso e conservação das AP. Dentre estes padrões foi evidenciada a prevalência de uma racionalidade econômica, a priorização de determinados grupos, como grandes empresas privadas e turistas, numa tendência de compressão da participação ativa do Estado na gestão do uso público e de conservação destes patrimônios.

Se há uma preocupação quanto a viabilidade de sua aplicação, maior atenção deveria ser dada à reprodução de fragilidades. Isto porque, a crise dos sistemas não advém de eventos ou ações pontuais, mas de um processo de produção e reprodução de condições de vulnerabilidades, ou seja, do acúmulo de condições que limitam a capacidade de respostas às adversidades. Dessa maneira, cabe um olhar mais holístico nas investigações desse arranjo institucional,



considerando as principais questões que emergem dos diferentes contextos de aplicação, como: capacidade de geração e distribuição de benefícios socioeconômicos, transparência, responsabilização e efetivo apoio à conservação do patrimônio socioambiental representado pelas AP.

Por mais que as concessões sejam apenas um dos arranjos possíveis para o aproveitamento turístico das AP, elas demonstram influenciar em toda a dinâmica política e social de consolidação destes territórios e, por isso, exigem esforços institucionais para o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos adequados de controle e prevenção dos riscos e impactos envolvidos, tanto na dimensão ambiental como social.

A análise das fragilidades e limitações das concessões turísticas em AP na América Latina confirma as lacunas envolvidas nos processos que estão diretamente relacionadas aos diferentes contextos de aplicação, mas também da reprodução das contradições do desenvolvimento turístico, da comoditização da natureza e das políticas neoliberais.

## **Referências**

AVALLANEDA TORRES, L. M.; ROJAS, E. T.; SICARD, T. E. L. Alternativas ante el conflicto entre autoridades ambientales y habitantes de áreas protegidas en páramos colombianos. **Mundo Agrario**, La Plata, v. 16, n. 31, 2015.

BALMFORD, A., GREEN, J. M. H., ANDERSON, M., BERESFORD, J., HUANG, C., NAIDOO, R. et al. Walk on the Wild Side: Estimating the Global Magnitude of Visits to Protected Areas. **PLoS Biology**, v. 13, n. 2: e1002074, 2015.

BENITEZ, P.S. **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. 2001.

BOTELHO, E. S.; RODRIGUES, C. G. O. Inserção das iniciativas de base comunitária no desenvolvimento do turismo em parques nacionais. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 280-295, 2016.

BOVARNICK, A.; FERNANDEZ-BACA, J.; GALINDO, J.; NEGRET, H. **Financial sustainability of protected areas in latin america and the caribbean**: investment policy guidance. United Nations Development Programme (UNDP) and The Nature Conservancy (TNC), 2010. Disponível em: <http://www.undp.org>. Acesso em: dez. 2019.

BROCKINGTON, D; DUFFY, R. Capitalism and conservation: The production and reproduction of biodiversity conservation. **Antipode**, v. 42, n. 3, p. 469-484, 2010.

BRUMATTI, P. N. M. O espelho das concessões turísticas em Parques Nacionais do Brasil: uma perspectiva sobre vulnerabilidades. 2020. 297f.: il. **Tese** (doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2020.

BRUMATTI, P. N. M.; Rozendo, C. Parques Nacionais, turismo e governança: Reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 15, n. 3, e-2119, 2021.

BRYANT, K. Concessions causing detrimental impacts on the original vision of national parks. **Kentucky Law Journal Online**. 107, 2019.



- BUCKLEY, R. Evaluating the net effects of ecotourism on the environment: a framework, first assessment and future research. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 17, n. 6, p. 643-672, 2009.
- BÜSCHER, B.; DRESSLER, W. Commodity conservation: The restructuring of community conservation in South Africa and the Philippines. **Geoforum**, v. 43, n. 3, p. 367-376, 2012.
- CHAPE, S.; SPALDING, M.; JENKINS, M. **The world's protected areas: Status, Value and Prospects in the 21st Century**. UNEP/ World Conservation Monitoring Centre. University of California Press. Berkeley, USA, 2008.
- COLÔMBIA. **Esquema de concesiones para la prestación de servicios ecoturísticos em Parques Nacionales Naturales de Colombia**. Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales. Bogotá: MINAMBIENTE, 2017.
- COVER, A. R. Neoliberalism and territorialization at las baulas marine national park, Costa Rica. 2011. **Doctoral thesis**. International Institute for Social Studies, Development Research (DRES), 2011.
- DINICA, V. Tourism concessions in national parks: Neo-liberal governance experiments for a conservation economy in New Zealand. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 25, n. 12, p. 1811-1829, 2018.
- DUFFY, R. Neoliberalising nature: Global networks and ecotourism development in Madagascar. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 16, n. 3, p.327-344, 2008.
- EAGLES, P. F.; MCCOOL, S. F.; HAYNES, C. D. **Sustainable tourism in protected areas: Guidelines for planning and management**. IUCN: Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2002.
- EAGLES, P. F. Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 17, n. 2, p. 231-248, 2009.
- EPLER, B. **Tourism, the economy, population growth, and conservation in Galapagos**. Puerto Ayora, Santa Cruz Island, Galapagos Islands. Ecuador: Charles Darwin Foundation, 2007.
- ESTIMA, D.; VENTURA, M.; RABINOVICI, A.; MARTINS, F. Concession in tourism services and partnerships in the marine national park of Fernando de Noronha, Brazil. **Journal of Integrated Coastal Zone Management**, v. 14, n. 2, p. 215-232, 2014.
- FLORES, M.; RIVERO, G.; LEÓN, F.; CHAN, G. **Financial planning for national systems of protected areas: Guidelines and early lessons**. Arlington, Virginia: The Nature Conservancy, 2008.
- FONT, X.; COCHRANE, J.; TAPPER, R. **Tourism for protected area financing: Understanding tourism revenues for effective management plans**. World Wild Fund – WWF, Leeds Metropolitan University, 2004.
- FUNDACIÓN SENDERO DEL CHILE. **Modelo de cooperación público privado para el desarrollo del turismo sustentable en áreas silvestres protegidas del estado y sus entornos**, 2017. Disponível em: <[https://transformaturismo.cl/wp-content/uploads/2018/01/informe\\_final\\_modelo\\_de\\_cooperacion\\_esp.pdf](https://transformaturismo.cl/wp-content/uploads/2018/01/informe_final_modelo_de_cooperacion_esp.pdf)>. Acesso em 31 de maio de 2023.

GUDYNAS, E. La privatización de la vida: América latina ante las nuevas políticas ambientales neoliberales. **Pasos**, v. 81, 1999.

GUERRERO, E.; SGUERRA, S. **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, 2009.

HONEY, M.; VARGAS, E.; DURHAM, W. **Impact of tourism related development on the pacific coast of costa rica**: summary report. Center for Responsible Travel. 2010.

IGOE, J.; BROCKINGTON, D. Neoliberal conservation: a brief introduction. **Conservation and Society**, v. 5, n. 4, p. 432-449, 2007.

KERVAN, D. D.; GROS, C. 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, 2010, p. 235-277.

KIRKBY, C. A.; GIUDICE, R.; DAY, B.; TURNER, K.; SOARES-FILHO, B. S.; OLIVEIRA-RODRIGUES, H.; YU, D. W. Closing the ecotourism-conservation loop in the peruvian amazon. **Environmental Conservation**, v. 38, n. 1, p. 6-17, 2011.

MACIEL, G. G. 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. 2015. **Dissertação** de Mestrado. Serviço Social, Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2015.

MBAIWA, J. E.; NGWENYA, B. N.; KGATHI, D. L. Contending with unequal and privileged access to natural resources and land in the Okavango delta, Botswana. **Singapore Journal of Tropical Geography**, v. 29, n. 2, p. 155-172, 2008.

MORO, C. C.; DE OMENA, M. T. RN; MAGRO-LINDENKAMP, T. C. Discutindo as Concessões de Uso Público em Unidades de Conservação Brasileiras. **Biodiversidade Brasileira-BioBrasil**, n. 3, p. 224-233, 2022.

MOWFORTH, M.; MUNT, I. **Tourism and sustainability**: new tourism in the Third World. London: Taylor & Francis e-Library, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo**: A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: março de 2020.

NGWAKWE, C. C.; MOKGALONG, N. M. Revenue and conservation implication of South African National Parks' commercialization. **Tourism: An International Interdisciplinary Journal**, v. 64, n. 3, p. 295-310, 2016.

NYAHUNZVI, D. K. 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, 2016.

OCAMPO, C. A. O.; VARGAS, J. E. B. 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**, v. 27, n. 1, p. 100-117, 2018.

OJEDA, D. Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia. **Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 2, p. 357-375, 2012.

RODRIGUES, C. G. O. (2009). O uso do público nos Parques Nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. 2009. **Tese** (Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

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

RYTTERI, T.; PUHAKKA, R. The art of neoliberalizing park management: commodification, politics and hotel construction in Pallas-Yllästunturi National Park, Finland. **Human Geography**, v. 94, n. 3, p. 255-268, 2012.

SALVADOR AYALA, S. E. Las concesiones de operación turística em áreas protegidas del Ecuador. **Tesis** (Pegrado). Quito: Universidad de las Américas. 2014.

SÁNCHEZ-NOGUERA, C.; JIMÉNEZ, C.; CORTÉS, J. (2018). Desarrollo costero y ambientes marino-costeros en Bahía Culebra, Guanacaste, Costa Rica. **Revista de Biología Tropical**, v. 66, n. 1, p. 309-327, 2018.

SANCHO-PIVOTO, A; RODRIGUES, C. G. de O., BOTELHO, E. S. & MARTINS FONSECA, V. O processo de concessão no Parque Estadual do Ibitipoca (MG): questões preliminares sobre controle social das parcerias para o turismo. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v. 15, n. 4, 2022.

SLOCUM, S. L. 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**, v. 25, n. 12, p. 1848-1864, 2017.

SOUTH AFRICAN NATIONAL PARKS. **South African National Parks Annual Report 2016/17**. South Africa. 2017. Disponível em: <<https://www.sanparks.org/assets/docs/general/annual-report-2017.pdf>>. Acesso em: dez 2019.

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

THAPA, B. 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**, 2000.

THOMPSON, A.; MASSYN, P.; PENDRY, J.; PASTORELLI, J. **Tourism concessions in protected natural areas**: Guidelines for managers. New York, NY: United Nations Development Programme. 2014.

VALVERDE, S.; MARAGLIANO, G.; IMPEMBA, M. Expansionismo turístico, poblaciones indígenas mapuche y territorios en conflicto en Neuquén, Argentina. **Pasos. Revista De Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 13, n. 2, p. 395-410, 2015.

VARGAS LUNA, L. M. Viabilidade e impacto econômico de las concesiones para ecoturismo en dos áreas naturales protegidas del Perú. 2019. **Tesis** (Maestría). Universidad Nacional Agraria La Molina, Lima, Peru. 2019.

WOOD, M. E. **Best practice for tourism concessions in protected areas**: Case studies from Latin America. El Salvador: USAID Improved Management and Conservation of Critical Water, 2010.

WYMAN, M.; BARBORAK, J. R.; INAMDAR, N.; STEIN, T. Best practices for tourism concessions in protected areas: a review of the field. **Forests**, v. 2, n. 4, p. 913-928, 2011.

### **Agradecimentos**

Este trabalho é parte da tese de doutorado da primeira autora, orientada pela segunda autora pelo Programa de Pós-graduação em Turismo da UFRN. Agradecimentos ao IFRN pela concessão do afastamento para a realização da pós-graduação. Agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no provimento de bolsa pelo Programa de Doutorado Sanduiche no Exterior – PDSE.

**Paula Normandia Moreira Brumatti**: Instituto Federal de Educação do Rio Grande do Norte- IFRN, Canguaretama, RN, Brasil.

E-mail: paulanmb@yahoo.com.br

Link para o currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8162160743491260>

**Kerlei Eniele Sonaglio**: Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: kerlei.sonaglio@unb.br

Link para o currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1823313556538300>.