

Artigos

Parques Nacionais, turismo e governança: Reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil

National Parks, tourism and governance: Reflections on tourism concessions in Brazil

Parques Nacionales, turismo y gobernanza: Reflexiones acerca de las concesiones de los servicios turísticos en Brasil

Paula Normandia Moreira Brumatti¹, Cimone Rozendo¹

¹Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Palavras-chave:

Parques Nacionais;
Modelos de gestão;
Turismo;
Governança.

Resumo

A concessão dos serviços turísticos em Parques Nacionais, baseada em parcerias público-privadas, constitui o principal mecanismo da gestão do uso público desta categoria de unidade de conservação no Brasil. A opção pelo modelo é justificada por seu potencial de sustentabilidade, capaz de fazer convergir interesses conservacionistas e econômicos. Essa habilidade tem sido questionada, principalmente, no que tange às possibilidades de participação de comunidades locais na gestão, aspecto basilar da proposta, que pretende ser referência de governança. Nesse artigo, procurou-se através de revisão bibliográfica, refletir sobre como se configuram os processos participativos no âmbito da implementação e gestão dessas concessões. As análises identificam a prevalência da racionalidade econômica na tomada de decisão e grandes dificuldades em considerar os valores socioculturais na gestão, inclusive na resolução de conflitos fundiários e sociais ocorridos com a implementação dos próprios parques. A participação social é concebida em termos retóricos ou de forma subordinada. Os padrões históricos de exclusão perpetuam-se sob qualificativos de eco ou sustentável sob forte apelo ao ecoturismo, mas sem conexões reais com a proposta. Nesse quadro, é importante atentar para adoção de políticas públicas orientadas efetivamente por uma acepção de ecoturismo capaz de promover a integração do turismo à diversidade sociocultural, à conservação da natureza e de oportunidades para o desenvolvimento da governança local.

Keywords:

National Parks;
Management models;
Tourism;
Governance.

Abstract

The concession of tourist services in National Parks, based on public-private partnerships, constitutes the main mechanism for public use management of this category of conservation unit in Brazil. This model's option is justified by its sustainability potential, capable of converging conservationist and economic interests. This ability has been questioned, mainly regarding the possibilities of local communities' participation in management, an essential aspect of the proposal, which aims to be a governance reference. In this article, we sought through a bibliographic re-view, to reflect on how participatory processes are configured in the scope of the implementation and management of these concessions. The analyzes identify the prevalence of economic rationality in decision-making and great difficulties in considering socio-cultural values in management, including the resolution of land and social conflicts that occurred with the implementation of the parks themselves. Social participation is conceived in rhetorical terms or in a subordinate way. Historical exclusion patterns are perpetuated under eco or sustainable qualifications under strong appeal to ecotourism, but without real connections with the proposal. In this context, it is important to pay attention to the adoption of public policies effectively guided by a sense of eco-tourism capable of promoting the integration of tourism with socio-cultural diversity, nature conservation, and opportunities for local governance development.

Palabras clave:

Parques Nacionales;
Modelos de gestión;
Turismo;
Gobernanza.

Resumen

Las concesiones de los servicios turísticos en los parques nacionales, basado en asociaciones público-privadas, constituye el principal mecanismo para la gestión del uso público en estos espacios protegidos en Brasil. La elección por dicho modelo se justifica por su potencial de sustentabilidad, capaz de converger intereses conservacionistas y económicos. Esta capacidad ha sido cuestionada,

Revisado em pares.
 Recebido em: 20/07/2020.
 Aprovado em: 30/09/2020.
 Editor:
 Glauber Eduardo de Oliveira Santos



principalmente, con respecto a las posibilidades de participación de las comunidades locales en la gestión, aspecto fundamental de la propuesta, que pretende ser una referencia de gobernanza. En este artículo se intentó, a través de una revisión bibliográfica, reflexionar sobre cómo se configuran los procesos participativos en el ámbito de la implementación y gestión de estas concesiones. Los análisis identifican la preponderancia de la racionalidad económica en la toma de decisiones y la existencia de grandes dificultades en considerar los valores socioculturales en la gestión, inclusive en la resolución de conflictos agrarios y sociales ocurridos con la implementación de los propios parques. La participación social es concebida en términos retóricos o de forma subordinada. Los patrones históricos de exclusión se perpetúan bajo el ropaje de calificativo como “eco” o “sustentable”, en una intensa promoción del ecoturismo, pero sin conexiones reales con la propuesta. Ante tal escenario, es importante prestar atención a la adopción de políticas públicas orientadas efectivamente por una acepción del ecoturismo capaz de promover la integración del turismo a la diversidad sociocultural, a la conservación de la naturaleza y de oportunidades para el desarrollo de la gobernanza local.

Como Citar: Brumatti, P. N. M.; Rozendo, C. (2021). Parques Nacionais, turismo e governança: Reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, 15 (3), e-2119, set./dez. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v15i3.2119>

1 INTRODUÇÃO

No cenário turístico mundial o Brasil recebe destaque por seus atributos naturais. Segundo os relatórios apresentados no Fórum Econômico Mundial, em 2015 e 2017, o país ocupava o primeiro lugar no ranking no que se refere à riqueza de recursos naturais e número de espécies reconhecidas (World Economic Forum, 2015; 2017) sendo apontado como o principal destino para práticas do turismo de aventura¹, em especial, em áreas naturais, e, em 2019, passa a ocupar a segunda posição, ficando apenas atrás do México (World Economic Forum, 2019). Apesar desse ponto forte, os referidos documentos identificam dificuldades no aproveitamento efetivo desse potencial, uma vez que o desempenho do desenvolvimento turístico depende de um conjunto de fatores relativos à competitividade e atratividade dos destinos, dentre eles: o ambiente de desenvolvimento, condições políticas, que inclui indicadores de sustentabilidade, infraestrutura e qualidade dos atributos culturais e naturais².

O potencial turístico brasileiro está associado não apenas ao número de áreas naturais protegidas (ANPs), mas também à extensão territorial que elas abrangem e a riqueza natural e cultural almejada pela demanda turística. Hoje, de acordo com Ministério do Meio Ambiente³ (MMA) o país possui um total de 2446 áreas protegidas, denominadas de Unidades de Conservação (UC), das quais 334 estão sob à gestão pública federal, incluindo 74 parques nacionais (PARNAs), os quais ocupam uma área de cerca de 268.000 km², abrangendo os seis biomas terrestres reconhecidos no território nacional (Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampas, Pantanal e Amazônia) e o ambiente marinho.

Neste sentido, as UC revelam uma importante oportunidade de desenvolvimento do setor para o país, não apenas em função de sua capacidade de atração de turistas, mas pela possibilidade de promover um tipo de turismo que pode beneficiar populações normalmente alijadas desses processos, como no caso de comunidades tradicionais que habitam o interior ou entorno destas áreas (Bartholo, Sansolo & Bursztyn, 2009).

No Brasil, a história de criação de áreas protegidas está diretamente relacionada à instituição dos primeiros PARNAs na década de 1930 (Drummond, 1997; Diegues, 2001; Leuzinger, 2010) e, portanto, sua relação com o turismo não é recente já que, desde o início, previa-se o uso público para fins recreativos. Entretanto, ao tomar como referência o modelo estadunidense, caracterizado pela exclusão das populações tradicionais e ideologia preservacionista, negligenciou os valores socioculturais intrínsecos da relação comunidades e áreas naturais, beneficiando, principalmente, os “visitantes urbanos” (Diegues, 2001, p. 41).

Embora ao longo das décadas as políticas ambientais e de consolidação das ANPs tenham incorporado princípios do desenvolvimento sustentável⁴, a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Brasil, 2000), Lei n.º 9.985/2000, torna-se um marco político para a gestão e regulação destas áreas. Considerando as diferentes categorias de UC, o sistema define um conjunto de normas e diretrizes que permitem às esferas públicas e privadas a criação, implantação e gestão destas unidades, sistematizando os mecanismos

¹ Resultados da pesquisa elaborada pelo portal americano *US News & World Report*, desenvolvida juntamente com a Universidade da Pensilvânia, encontrada no site do Ministério do Meio ambiente. Acessado em 22 de novembro de 2016, em <http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/unidades-de-conservacao>.

² A metodologia para definição do índice de competitividade turística envolve a avaliação de diversos indicadores relacionados ao ambiente de desenvolvimento (negócios, saúde, segurança, recursos humanos e mercado de trabalho); político (setoriais, abertura ao mercado internacional, preços competitivos e sustentabilidade ambiental); capacidade estrutural (infraestrutura, transportes, meios de hospedagem e demais serviços) e de atratividade e qualidade relacionados aos recursos naturais e culturais (World Economic Forum, 2019).

³ Fonte: CNUC/MMA - www.mma.gov.br/cadastro_uc. Acesso em dezembro de 2019.

⁴ Compreende-se por princípios básicos do desenvolvimento sustentável a equidade social, a prudência ecológica e eficiência econômica (Brumatti, 2014).

de regulação da participação da sociedade com vistas a potencializar a relação entre o Estado, os cidadãos e o meio ambiente⁵. Dentre outros objetivos, a lei aponta que o SNUC também deve “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico” (Brasil, 2000, art. 4º-XII).

O Estado brasileiro compreende que o turismo praticado em UCs, representa uma atividade estratégica na geração de empregos, na capacitação profissional, distribuição de renda às populações que habitam o entorno dessas áreas, porém, também reconhece o desafio em desenvolver um turismo responsável integrado à diversidade sociocultural, aos conhecimentos tradicionais e à conservação da biodiversidade (Brasil, 2006). Portanto, apesar dessas potencialidades, o desenvolvimento turístico prescinde de um modelo de gestão do patrimônio ambiental que colabore tanto para a conservação ecológica e sociocultural quanto viabilize a distribuição dos benefícios associados à visitação, na promoção da qualidade de vida às atuais e futuras gerações.

Hoje, a alternativa de gestão do turismo priorizada pelo governo federal, principalmente para os PARNAs, foi estabelecer parcerias com a iniciativa privada por meio de concessões dos serviços de apoio à visitação (Rodrigues & Abrucio, 2019). Essa medida é justificada pela escassez de recursos humanos e orçamentários⁶(Santos, 2011) para o atendimento das condições necessárias para o uso sustentável dos parques pelo turismo, bem como da oferta de serviços de qualidade. Dessa medida emergem alguns questionamentos: Como a privatização dos serviços turísticos garantirá uma gestão participativa e sustentável dos parques? Como este modelo, ultrapassando as dificuldades financeiras e administrativas, é capaz de envolver efetivamente as comunidades e promover a democratização do patrimônio ambiental?⁷

Alguns estudos vêm demonstrando limitações relacionadas ao processo de concessão dos serviços turísticos em PARNAs no mundo, apontando diversas lacunas e oportunidades para um bom desempenho quanto ao desenvolvimento sustentável. As críticas sobre as concessões, dizem respeito, principalmente, à capacidade das governanças locais em direcionar o processo de forma transparente e equitativa na geração de benefícios econômicos e sociais, bem como de atender ao objetivo principal das áreas protegidas, a conservação ambiental (Eagles, 2009; Wyman et al., 2011, Dinica, 2017). No Brasil, ainda são poucos os estudos que investigam esse modelo de maneira crítica (Rodrigues 2009; Santos, 2011; Rodrigues & Godoy, 2013; Estima et al., 2014; Maciel, 2015; Botelho & Rodrigues, 2016; Botelho & Maciel, 2018, Maranhão et al., 2018; Rodrigues & Abrucio, 2019).

A performance dos arranjos institucionais e do ambiente criado através de seus acordos, também conduzem a comportamentos e práticas acerca de uma nova realidade que exige dos diferentes atores sociais o diálogo para a tomada de decisões. Neste sentido, o desenvolvimento sustentável do turismo em áreas protegidas envolve muito mais do que recursos financeiros e administrativos. Para Leff (2000), enquanto não se explicitem e legitimem outros princípios (ecológicos, culturais) para a valorização e manejo dos recursos dentro de outra racionalidade produtiva, a extração de matérias-primas e o uso de serviços ambientais de forma instrumental continuarão a se ampliar.

Neste sentido, o presente artigo pretende, a partir das concepções de ecoturismo e do desenvolvimento sustentável do turismo, refletir sobre o processo de participação das comunidades na gestão dos parques nacionais sujeitos à política de concessão dos serviços turísticos. Os alicerces desta discussão foram construídos através da recuperação da trajetória de criação das UC, do contexto político de concessões nos parques e da identificação do papel da governança neste caminho.

A pesquisa de caráter descritivo e exploratória apresenta, primeiramente, o contexto histórico e político da implantação dos parques nacionais no Brasil, elucidando os aspectos relacionados ao processo participativo das comunidades e de atores sociais para a gestão destas áreas e do uso público. No segundo momento, a partir da abordagem sobre o ecoturismo e desenvolvimento sustentável do turismo, discute-se algumas formas de participação democrática no desenvolvimento do setor e a importância da construção de um espaço de governança local para a condução do uso público turístico em UC. E, por fim, questiona-se a racionalidade que envolve a delegação dos serviços turísticos a empresas privadas em parques brasileiros, evidenciando as implicações desse modelo, sobretudo no que se refere à participação democrática na gestão do patrimônio ambiental.

⁵ Narrativa retirada do próprio site do Ministério do Meio ambiente. Acedido em 22 de novembro de 2016, em <http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/unidades-de-conservacao>.

⁶ Argumentos apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente em várias reuniões conforme reportagens no site do ministério, disponíveis em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8069-mma-recebe-documento-com-prioridades-para-ucs>. <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8569-ministro-anuncia-concessoes-em-parques>.

⁷ Questionamentos de ONG's e ambientalistas (Ilha, 2014) sobre a questão.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E POLÍTICA DA IMPLANTAÇÃO DOS PARQUES NACIONAIS BRASILEIROS.

A trajetória de instituição das unidades de conservação (UC) no Brasil e sua relação com o uso público tem relação direta com a criação dos parques nacionais, a partir de 1937. Os primeiros parques foram inicialmente designados à proteção integral de seus atributos ecológicos e belezas cênicas, considerando a oportunidade de desenvolvimento de pesquisas científicas, bem como da visitação para fins de recreação⁸ (Drummond, Franco & Oliveira, 2010), sob a posse e domínio do Estado. Assim, inicialmente, os critérios para escolha das áreas de Parques Nacionais (PARNAs) privilegiaram a beleza cênica excepcional, a facilidade de acesso e a possibilidade de visitação de massa, concentrados primeiramente na região sul e sudeste do litoral brasileiro (Drummond, 1997; Diegues; 2001; Leuzinger, 2010).

Entretanto, influenciados pelos modelos estadunidenses (e.g. Parque de Yellowstone, de 1872), os primeiros PARNAs contribuíram para a geração de uma série de conflitos políticos, econômicos e sociais no território onde foram instituídos, além de favorecerem as populações urbanas. Isto porque, segundo Diegues (2001), o modelo importado, que carregava em si o “mito da natureza intocada”, baseado na ideologia preservacionista, garantiu ao Estado o direito à desapropriação da terra, negligenciando as comunidades tradicionais que habitavam seu interior e entorno, além de considerar as práticas relacionadas aos seus modos de vida, como incompatíveis e ilegais, ao mesmo tempo que assegurou o uso recreativo às populações urbanas. Para o autor, este cenário representou ao país uma importante perda de conhecimentos sobre os engenhosos sistemas de manejo dos recursos naturais e da diversidade sociocultural brasileira.

Mais adiante, este contexto é reforçado com a aprovação do regulamento sobre os Parques Nacionais, via Decreto nº 84.017/1979, instituindo-se formalmente o papel desta categoria de ANP enquanto espaço destinado a práticas recreativas, educacionais e científicas, considerando a regularização fundiária e expulsão de “posseiros”⁹ como ações fundamentais para garantir a proteção da paisagem e de seus atributos ecológicos (Diegues, 2001).

A questão da governabilidade baseada em processos participativos e democráticos no âmbito da consolidação das áreas naturais protegidas no Brasil, ganhou significativo espaço somente a partir das novas concepções de desenvolvimento e do reconhecimento da problemática socioambiental numa escala global, influenciada pelos movimentos ambientalistas emergentes nos mais variados campos da ciência, da política e da economia (Brumatti, 2014). Estes paradigmas repercutiram sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e na concepção de meio ambiente definida na Constituição Federal de 1988¹⁰ (Brasil, 1988). Como resultado, o governo amplia os esforços para criação e ampliação das categorias de ANPs, com base em uma ideologia conservacionista (Drummond & Barros-Platiau, 2006), visando conjugar os interesses de proteção do patrimônio ambiental ao desenvolvimento socioeconômico.

Mesmo com a ampliação das ANPs, a pluralidade de categorias e o interesse turístico, é somente a partir da instituição do SNUC, em 2000, que as UC são oficialmente regulamentadas e sistematizadas em dois principais grupos: as Unidades de Proteção Integral, o caso dos PARNAs, admitindo o uso indireto dos recursos naturais atribuído às atividades educacionais, recreativas e turísticas; e as Unidades de Uso Sustentável, nas quais é permitido o uso direto dos recursos em consonância à garantia dos processos ecológicos e da manutenção da biodiversidade (Brasil, 2000). De acordo com suas diretrizes - Art. 5º, itens III e IV- o sistema deve assegurar “a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação”, assim como buscar apoio e cooperação das organizações não-governamentais, privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de atividades previstas na UC sua gestão (Brasil, 2000).

Entretanto, embora o SNUC preveja a inclusão das comunidades locais e permita o uso sustentável dos recursos naturais e extrativismo em algumas UC (e.g. Área de Proteção Ambiental, Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável), as bases legais constitutivas dos PARNAs foram mantidas, permanecendo o direito à desapropriação de áreas privadas e a restrição de uso indireto dos recursos naturais.

O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

⁸ O primeiro parque criado no Brasil, em 1896, foi o Parque da Cidade, no município de São Paulo, sob jurisdição estadual. Os primeiros parques nacionais foram legalmente instituídos com base no Código Florestal de 1934, 60 anos após as propostas do engenheiro André Rebouças, sendo eles: Itatiaia, criado em 1937 e anteriormente reconhecido como estação biológica, Iguaçu e Serra dos Órgãos, criados em 1939. (Drummond, Franco & Oliveira, 2010).

⁹ Naquela época considerou-se como posseiros as populações indígenas e tradicionais, sob uma ideia de que não havia compatibilidade entre estas comunidades e a proteção da biota (Diegues, 2001).

¹⁰ Em seu art. 225, a Constituição Federal traz que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988).

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. (Brasil, 2000, art. 11)

Rocha, Drummond e Ganem (2010) inferem que a manutenção desta legislação; as mudanças dos critérios de localização dos territórios; a dimensão geográfica do país e sua diversidade social e, principalmente, a falta de ordenação territorial colaboram para limitar a capacidade de controle e gestão dos parques pelo Estado. Isto porque, além da categoria de parques restringir severamente o rol de atividades produtivas permitidas, com exceção do turismo regulada pelo plano de manejo e sob regime de concessão, a falta de regularização fundiária fragiliza produtores, proprietários e residentes, que por sua vez, podem provocar problemas para a conservação ambiental, pois uma vez não indenizados tendem a explorar os recursos de forma desregrada.

A fim de aprimorar o processo participatório e descentralização na tomada de decisões quanto à implementação e gestão das UC, o Decreto 4340/2002 (Brasil, 2002) traz importantes aportes. Estabelece a necessidade de consulta pública, com a devida indicação da população beneficiária e atividades econômicas previstas, bem como dos planos de manejo que incluam medidas de promoção da conservação integrada à vida econômica e social das comunidades vizinhas. Define também os Conselhos Consultivos ou Deliberativos devendo ser constituídos por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil de forma paritária, permitindo a gestão das unidades às organizações da sociedade civil de interesse público. Passa-se a configurar, então, novas instâncias de governança para as áreas protegidas no Brasil.

Acrescenta, em seu art. 25 (Brasil, 2002), que “é passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade” e, em seus artigos 28 e 29, anuncia que o processo de autorização para a exploração comercial dos referidos produtos ou serviços, por pessoa física ou jurídica, devem ocorrer por meio de licitação pública e outras normas em vigor, devendo estar fundamentado em estudos de viabilidade econômica.

Tais regulamentações foram essenciais à promoção de políticas para uma maior integração da iniciativa privada à gestão de serviços públicos em UC, dentre elas o fomento às concessões de serviços de apoio à visitação nos parques. Embora, em 1999, o governo já tivesse firmado seu primeiro contrato de concessão no Parque Nacional do Iguaçu, é somente a partir de 2008, que o Estado passa a investir concretamente nestes arranjos institucionais (Rodrigues, 2009). Tal iniciativa associa-se aos esforços do MMA quanto ao ordenamento do uso público em UC, como a elaboração de Diagnósticos e Diretrizes para a visitação em UC (Canto-Silva & Silva, 2017) mas, principalmente, à criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Lei nº 11.516/2007, que assume, dentre outras funções, a promoção de programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo.

Em 2008 é lançado o Programa “Turismo nos Parques”, via ação interministerial entre MMA e Ministério do Turismo (Mtur), visando a estruturação e qualificação dos serviços de apoio à visitação por meio de contratos de concessão com a iniciativa privada, alegando que este processo beneficiaria também as populações do entorno, por meio da capacitação de mão-de-obra para atender à demanda turística, incentivos à produção de artesanato e atribuição de maior visibilidade ao seu patrimônio imaterial para empresários do setor turístico (Rodrigues, 2009; Brasil, 2008).

Assim, a concessão de serviços de apoio à visitação em UC¹¹ é firmada como estratégia de gestão do uso público dos PARNAs, considerando o déficit de recursos financeiros e humanos, visando melhorar a capacidade de prestação de serviços turísticos (Rocktaeschel, 2006). Embora a delegação dos serviços turísticos à terceiros nas UC possa ocorrer via autorizações e permissões¹², ou até mesmo por meio de outros instrumentos como termos e acordos de cooperação e parcerias (Carillo & Catapan, 2016), as concessões são destacadas na agenda do governo federal e também de alguns estados (Rodrigues & Abrucio, 2019).

Ressalta-se que, internacionalmente, as concessões turísticas são definidas como uma licença, arrendamento, servidão ou permissão concedida pela administração pública a uma ou mais organizações - empresas privadas, organizações não governamentais, comunidades tradicionais ou uma combinação entre elas (joint-venture) - para fornecer serviços recreativos e educativos no interior de áreas públicas, por um período de tempo pré-estabelecido

¹¹ No geral, os serviços referem-se a: cobrança de ingressos, controle de portaria; alimentação; alojamento em geral; condução de visitantes em trilhas, escaladas, lojas de souvenir; entre outras (Rocktaeschel, 2006).

¹² A autorização representa um ato administrativo unilateral e precário, pelo qual o poder público faculta ao particular a exploração de um serviço não dependente de licitação (Di Pietro, 2019), comumente concedida para a condução de visitantes ou embarcações turísticas (Botelho & Rodrigues, 2016; Canto-Silva & Silva, 2017). Já as permissões trata de um contrato precário e revogável unilateralmente pelo poder concedente (Braga, 2013).

(Spenceley et al., 2017), por meio de diferentes instrumentos legais (concessão, permissão, autorização, arrendamento).

No entanto, no Brasil, as concessões de serviços de apoio à visitação em UC correspondem, exclusivamente, à forma de delegação regidas pelas Lei de Concessão de Serviços Públicos (Lei 8.987/95) e as Leis de 11.079/2004 e 13.043/2014, as quais instituem normas para licitação e contratação de parceria público-privada (PPPs), prevendo concessões patrocinadas e administrativas. Apesar destas possibilidades, até o momento, o governo utiliza a concessão comum que envolve necessariamente processo licitatório, destinado à pessoa jurídica ou consórcio de empresas (organizações com fins lucrativos), e projetos de grande envergadura econômica de investimentos privados (Rodrigues & Abrucio, 2019).

Para Santos (2011), estes arranjos institucionais funcionariam como um “PAC turístico ambiental para os PARNAS”, onde o governo forneceria a infraestrutura básica (vias de acesso, saneamento, capacitações técnicas) e a iniciativa privada investiria em obras e manutenção das estruturas, envolvendo a população de entorno nas atividades e fomentando a educação ambiental. O aumento da arrecadação monetária para a unidade em questão, possibilitaria uma melhor qualidade ambiental, geração de renda e empregabilidade, conferindo ao administrador público a exclusividade do exercício das funções de controle, fiscalização e monitoramento do parque (Santos, 2011).

Sob esta perspectiva, a partir de 2014, as concessões são fomentadas sob a estruturação do projeto “Parcerias Ambientais Público-Privadas” (PAPP), com o apoio financeiro do Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Fundo Socioambiental da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e responsabilidade executiva do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 2019; Rodrigues & Abrucio, 2019). Embora o projeto visasse ampliar os processos de visitação e oportunidade de inclusão socioprodutiva em UC, por meio de diferentes modelos de parcerias público-privadas (PPP), o principal resultado se resumiu, basicamente, na identificação daquelas UC que melhor se adequavam à concessão comum de serviços. Tal projeto facilitou o processo de implementação e expansão das concessões¹³ (IBAM, 2019), porém não parece concretizar o aproveitamento de outros arranjos institucionais¹⁴ capazes de envolver outros atores sociais além das empresas privadas com fins lucrativos.

Hoje, dentre os 74 PARNAs, sete já possuem contratos de concessão firmados com empresas privadas com fins lucrativos: os mais antigos, parques nacionais do Iguazu (PR), Tijuca (RJ), Fernando de Noronha (PE) e Serra dos Órgãos (RJ), e os mais recentes, Chapada dos Veadeiros (GO), Pau Brasil (BA) e Itatiaia (RJ)¹⁵. Embora o fomento desse arranjo institucional seja relativamente recente no Brasil, ele também se espelha nos modelos internacionais (Rodrigues & Abrucio, 2019).

Mais recentemente, novos avanços institucionais indicam oportunidades para o aproveitamento das PPPs. A publicação da Lei nº 13.668/2018 (Brasil, 2018), que finalmente estabelece a possibilidade de serem concedidos serviços, áreas ou instalações de UC federais para a exploração de atividades de visitação previstas no SNUC (art. 14-C) e do Decreto nº 10.147 de dezembro de 2019, o qual qualifica os Parques de Iguazu, Lençóis Maranhenses (MA) e Jericocoara (CE) no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI, incluídas no Programa Nacional de Desestatização – PND, para fins de concessão. Estes instrumentos contribuem não somente para formalizar concessões em UC, não previstas na Lei de Concessões, como para ampliar as oportunidades de administração e financiamento dos PARNAs, com a previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão, além da exploração dos serviços turísticos (Brasil, 2019).

Apesar deste esforço institucional para aproximar diferentes atores sociais à gestão das UC, as políticas de desenvolvimento dos parques nacionais brasileiros parecem preocupar-se prioritariamente com as dificuldades administrativas e financeiras, bem como para o aproveitamento do potencial relativo aos serviços turísticos, não destacando soluções efetivas para os inúmeros conflitos sociais e territoriais que influenciam também na capacidade de gestão destas UC pelas comunidades (Silva Pimentel & Ribeiro, 2016; Vivacqua & Vieira, 2005).

¹³ As escolhas e seus critérios são descritos nos documentos: Concessões: prioridades de execução 2016-2018 e (ICMBio, 2016) e Parques do Brasil: visitar é proteger! Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: prioridades de execução 2018-2020 (ICMBio, 2018). O último documento aponta para projetos de concessões em onze PARNA, dos quais três (Chapada dos Veadeiros, Pau Brasil e Itatiaia) se consolidaram.

¹⁴ Embora a legislação brasileira preveja a modalidade concessão de serviços públicos via PPPs, envolvendo organizações privadas sem fins lucrativos e concessões patrocinadas, e o SNUC, em seu art. 30, preveja a gestão compartilhada com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), para o caso da gestão do uso público, estas alternativas ainda são incipientes (Rodrigues & Abrucio, 2019). Identifica-se apenas um acordo de cooperação entre ICMBio e Instituto Ekos, uma ONG, para execução de serviços de apoio do uso público no PARNA Cavernas do Peruaçu – MG. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8589-sai-resultado-de-acordo-de-cooperacao-em-peruacu>.

¹⁵ Dados obtidos no site do ICMBio. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/concessao-de-servicos>.

Isto porque, de um modo geral, o uso desse modelo de concessões como estratégia para tornar os Parques “rentáveis”¹⁶ através do turismo, enaltece a racionalidade econômica e mercadológica das ANPs imbuída na lógica capitalista e da conservação neoliberal, sob a retórica de “win-win solutions”¹⁷ (Igoe & Brockington, 2007; Brockington & Duffy, 2010), que assume que os grupos privados com fins lucrativos seriam capazes de promover maior eficiência, responsividade e alta qualidade para o uso público das ANPs (Thompson et al., 2014), via processo de (re) regulação, de responsabilidade do Estado (Castree, 2008).

No entanto, diversos casos (Duffy, 2008; Büscher & Dressler, 2012; Ojeda 2012; Nyahunzvi, 2016), apontam que estes arranjos, ao invés de utilizar a governança descentralizada para enfatizar as construções locais da natureza pelas comunidades e conduzir à “devolução” do controle sobre os recursos, apenas oferecem “mais do mesmo” (Duffy, 2008), contribuindo para o engajamento cada vez maior dessas comunidades à lógica comercial e mercadológica, voltada a atender uma elite ou público estrangeiro. Neste sentido, podem comprometer as possibilidades de manejo integrado com as populações locais e do entorno (Büscher & Dressler, 2012; Rodrigues & Godoy, 2013; Maciel, 2015), bem como a democratização do patrimônio público ambiental, ferindo alguns princípios de governança ¹⁸ (Eagles, 2009) e do desenvolvimento sustentável do turismo, a base do ecoturismo proposto para UC.

Uma vez implantados a partir de uma política “de cima para baixo”, a consolidação dos PARNAs e do uso público envolve uma problemática em diversos níveis, tendo em vista a necessidade premente de regularização fundiária (Rocha; Drummond & Ganem, 2010), de consolidação dos conselhos consultivos e até implantação dos planos de manejo (Canto-Silva e Silva, 2017), como também de regularização da situação das populações que ainda vivem dentro destas áreas, muitas vezes omitida ou negligenciada, total ou parcialmente, pelos organismos governamentais (Santos, 2011). Ademais, ao utilizar as concessões dos serviços turísticos como principal justificativa para insuficiência do Estado, é assumir seu viés neoliberal que tendência a dependência de investimentos privados para a promoção do uso público em UC, podendo comprometer as funções públicas dos parques (Rodrigues & Abrucio, 2019).

Neste sentido, considerando os diferentes as normativas, programas e documentos que norteiam as concessões de serviços nos PARNAs, a inserção das comunidades locais no processo de tomada de decisão sobre a gestão dos recursos naturais, até como possíveis provedores de serviços turísticos, não aparecem de forma clara nas propostas e discursos. Tais questões tornam-se relevantes na medida que as concessões podem tanto reforçar processos de exclusão social, como acirrar conflitos sociais que por sua vez comprometem a efetividade de gestão dos Parques e do próprio uso público (Ojeda, 2012).

No Brasil, identifica-se casos de contestação das licitações dos parques nacionais marinhos de Abrolhos e de Fernando de Noronha, por representantes locais, sob o argumento de que o processo não apresentou interação com as comunidades locais e que algumas medidas poderiam afetar a geração de renda da região, uma vez que os comerciantes locais não haviam como concorrer (Clark, 2010). Ademais, Gorini, Mendes e Carvalho (2006) apontam que as dificuldades de aplicação estrita desse arranjo, em geral, também decorrem de resistências das populações locais, principalmente, daquelas que já vinham operando atividades turísticas mesmo sem regulamentações apropriadas, e de problemas fundiários.

3 ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS, TURISMO E GOVERNANÇA.

A análise da trajetória de implantação dos parques nacionais e seu contexto político, social e ambiental, suscita repensar as concepções de ecoturismo e sustentabilidade associadas a estas áreas. Considerado um dos principais setores da economia global (World Tourism Organisation- UNWTO, 2017), o turismo também consiste num fenômeno social e, portanto, assume importantes responsabilidades no desenvolvimento socioeconômico e cultural de diversas regiões. Em 2017, a Organização das Nações Unidas (ONU) declara o ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento, reconhecendo a importância do turismo internacional para “promover uma melhor compreensão entre os povos em todo o mundo, levando a uma maior conscientização sobre

¹⁶ Palavra usada pelo Ministro Sarney Filho no 3º Parques do Brasil, idealizado pelo Instituto Semeia, no Parque do Ibirapuera, em São Paulo, no dia 24/11/2016. Consultado em: <http://www.icmbio.gov.br/porta/ultimas-noticias/20-geral/8569-ministro-anuncia-concessoes-em-parques>. Acesso em 25 de janeiro de 2017.

¹⁷ Os turistas se beneficiariam com a melhoria dos serviços e infraestruturas, o governo com a arrecadação de recursos financeiros para a conservação, as comunidades se beneficiariam com oportunidades de emprego e renda e as empresas se beneficiariam com os lucros decorrentes da comercialização de produtos e serviços turísticos, bem como por meio do aprimoramento da sua imagem no mercado (Nyahunzvi, 2016).

¹⁸ Entende-se por princípios de boa governança (1) legitimidade e voz (atendendo princípios de participação pública, democrática e orientação consensual); (2) direção (visão estratégica coerente a boa governança e desenvolvimento humano); (3) performance (princípios de responsividade, efetividade e eficiência); (4) responsabilidade (prestação pública de contas e transparência) e; (5) justiça (equidade e suporte judicial) (Graham, Amos, & Plumptre, 2003).

o rico patrimônio das diversas civilizações”¹⁹ e seu potencial em contribuir, direta ou indiretamente, com os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), previstos na Agenda 2030 (UNWTO, 2017)²⁰.

No entanto, o documento *Transforming Tourism: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (Monshausen, 2016) sustenta que as instituições de setor envolvidas, como investidores, governos e a própria Organização Mundial do Turismo (OMT), ainda enaltecem a sua capacidade econômica, enquanto os seus efeitos ecológicos e sociais negativos permanecem somente no campo das discussões. Isto porque, por mais que a perspectiva da sustentabilidade tenha aberto caminhos para o planejamento e a gestão do turismo enquanto processos para minimizar os impactos negativos e para a concepção de novas possibilidades de governança (Eagles, 2009), as forças políticas e determinados discursos contribuem para a reprodução de determinados padrões de distribuição dos fluxos turísticos (Norte-Sul/ Ricos-Pobres/ Urbano-Rural) e dos benefícios advindos do desenvolvimento do turismo (Mowforth & Munt, 2003; Büscher & Dressler, 2012; Ojeda, 2012).

A acelerada expansão do turismo, especialmente a partir de 1950, transformou o setor em um grande estimulador das economias nacionais e internacionais através da exploração de um mercado relacionado às atividades de lazer e ócio das pessoas (Esteve, 1983). Porém, como fruto do sistema capitalista e influenciado pela globalização e leis de mercado, da mesma maneira que o setor contribui para a geração de receitas, empregos e valorização das culturas e da natureza (Telfer & Sharpley, 2008), o consumo em massa de destinos e atrativos promovida pelos interesses de determinados grupos, também é capaz de levar à acumulação de riqueza, segregação de espaços, degradação do meio ambiente e exploração do trabalho (Mowforth & Munt, 2003; Brumatti, 2014). Neste sentido, o desenvolvimento do turismo em ANPs requer um olhar cuidadoso e crítico.

O interesse por lugares dotados de certa beleza cênica, natural e cultural, tem relação ao intenso processo de industrialização e urbanização das sociedades ocidentais que conduziu a humanidade a uma perda na qualidade de vida (Ruschmann, 2001). Assim, a viagem e o lazer em áreas naturais configurariam uma espécie de retorno à natureza, onde os recursos, inclusive culturais, passam a representar a matéria-prima do turismo, o qual se apropria destes elementos na forma de produto ou serviço.

No entanto, considerando o uso desregrado dos territórios associado à comercialização em massa das ANPs e às formas coercitivas de exploração turística, ora para atender às necessidades dos visitantes independentemente dos distúrbios que as estruturas físicas e atividades recreativas causassem (Weaver & Lawton, 2017), ora para promover o “ecoturismo” em países não desenvolvidos voltado para empreendedores e turistas estrangeiros (Mowforth & Munt, 2003), introduziu o turismo nas discussões globais sobre desenvolvimento (Brumatti, 2014). Em 1995, a ONU junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a OMT, elaboram o conceito de Turismo Sustentável, e, em 1996, a OMT junto ao Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC) e o Conselho da Terra passam a enfatizar a necessidade da consolidação de parcerias entre os três setores público, privado e sociedade civil com a questão turística (Rabinovici, 2011).

A OMT assume que o Turismo Sustentável é aquele que “atende as necessidades dos turistas, das empresas, do meio ambiente e das comunidades receptoras, sendo capaz de gerenciar os presentes e futuros impactos econômicos, sociais e ambientais” (PNUMA; OMT, 2005, p.12). Seus princípios envolvem, portanto: a otimização do uso dos recursos naturais e a manutenção dos processos ecológicos essenciais; o respeito sociocultural das comunidades receptoras e a manutenção do patrimônio cultural e dos valores tradicionais; e a garantia a longo prazo das operações econômicas, provendo uma distribuição justa aos grupos de interesse- stakeholders - envolvidos. Já o ecoturismo pode ser definido como “viagens responsáveis a áreas naturais que preservam o meio ambiente, sustentam o bem-estar da população local e envolvem interpretação e educação”²¹, estando focado na construção de uma cultura de respeito cultural e proteção ambiental e em experiências positivas tanto aos visitantes como para os anfitriões.

Porém, a própria OMT reconhece que o conceito de turismo sustentável confundiu-se com o termo ecoturismo, difundido principalmente na década de 80, o qual na verdade consiste em um segmento de mercado que se desenvolve a partir das atividades turísticas e de lazer em ANP (PNUMA; OMT, 2005). Embora seu conceito envolva princípios da sustentabilidade, ele é alvo de contestações na medida que, em muitos casos, o segmento permitiu

¹⁹ ONU, 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-declara-2017-o-ano-internacional-do-turismo-sustentavel-para-o-desenvolvimento/>. Acesso em 27/10/2017.

²⁰ A Agenda da ONU destaca o setor turístico em três das metas relativas aos objetivos globais: a elaboração e implementação de políticas capazes de gerar empregos decentes e promover e valorizar a cultura e os produtos locais (meta 8.9), a garantia de padrões de consumo e produção sustentáveis, através do desenvolvimento de ferramentas de monitoramento dos impactos do turismo (meta 12 b) e o uso sustentável e conservação dos mares e oceanos, por meio da gestão do turismo nestes ambientes (meta 14.7). Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 27 de outubro de 2017.

²¹ Conceito utilizado pela Sociedade Internacional do Ecoturismo (TIES). Disponível em: <https://ecotourism.org/what-is-ecotourism/>

alavancar o fluxo de turistas e instalação de infraestruturas em lugares ainda “não explorados” sem um adequado gerenciamento de seus impactos, falhando na definição de limites de visitação e no respeito aos modos de vida das populações locais ²². Em parte estas limitações associam-se não somente ao neomito de natureza intocada e selvagem envolvido na criação dos primeiros parques e reservas, mas à característica elitista do conceito e da prática do “turismo ecológico”, promovida pelos mercados europeus e estadunidenses para os países em desenvolvimento e regiões periféricas (Diegues, 2001; Mowforth & Munt, 2003). Este fato sugere a ocorrência de conflitos não somente econômicos, mas sociais e culturais, pois os espaços passam a representar “lugares para o turista ver” e desconfiguram os valores simbólicos locais (Brumatti, 2014).

No caso do Brasil, em 1994, o MMA definia as Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo²³, que visava nortear o desenvolvimento deste segmento considerando, principalmente, o potencial dos Parques. Embora tenha desencadeado o “Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR”, que contribuiu para uma maior sensibilização turística entre diversas organizações, ele foi ineficiente em promover maior articulação entre as instâncias de governança local (Nóbrega, 2009), provocando uma série de incertezas e frustrações, principalmente relativas às populações locais (Farias, 2014).

Se o ecoturismo, enquanto estratégia para o desenvolvimento socioambiental, pretende levar a formação de uma consciência ambiental que promova a qualidade de vida e a conservação das ANPs, é pertinente considerar o respeito à diversidade cultural como base para a manutenção da diversidade biológica e a participação democrática na gestão dos territórios (Diegues, 2001). Nesse sentido, o uso sustentável do patrimônio ambiental e cultural, nos PARNAs ou outra UC, deveria estar fundamentado no aproveitamento dos recursos endógenos - humanos, naturais, de infraestrutura e de conhecimentos- determinados também pelos interesses dos atores locais, que acenam para uma nova forma de governança.

Essa governança pode ser concebida como formas de coordenação mais articuladas e horizontais entre os diferentes atores da sociedade civil e, entre ela e o Estado na tomada de decisões. Conforme adverte OST (2004 apud Torre, 2010, p.110): [...] “Em razão das inovações institucionais, os atores são levados a experimentar novas formas de ação pública e de participação nas decisões, passando progressivamente da pirâmide para a rede”. Essas mudanças não constituem meros detalhes, pois o que está em jogo é a distribuição de poder implicada em dispositivos constituídos a partir de perspectivas mais democráticas.

Algumas inovações institucionais mais democráticas no campo da gestão do turismo em áreas protegidas podem ser exemplificadas pelas experiências do turismo de base comunitária (TBC)²⁴. Para Maldonado (2009, p. 31), o TBC é uma forma “empresarial sustentada na propriedade e na autogestão sustentável dos recursos patrimoniais comunitários, de acordo com as práticas de cooperação e equidade no trabalho e na distribuição dos benefícios gerados pela prestação dos serviços turísticos”. Embora esteja baseado nos princípios da sustentabilidade, assim como o ecoturismo, o seu foco principal é o bem-estar e a geração de benefícios para a comunidade receptora (Bursztyn, Bartholo & Delamaro, 2009).

É razoável compreender estas experiências sociais mais democráticas em áreas onde o direito à terra e aos modos de produção tradicionais são, em parte, assegurados legalmente e os conselhos instituídos são deliberativos, como no caso da categoria de UCs de uso sustentável. Porém, no contexto dos PARNAs, como áreas de proteção integral e onde o conselho é apenas consultivo, o desafio da governança é maior. Botelho e Rodrigues (2016) salientam que, mesmo havendo um potencial significativo de inserção das iniciativas comunitárias na gestão do turismo em parques nacionais, a utilização de diferentes arranjos para a formalização dos serviços turísticos ainda é muito incipiente no Brasil.

No entanto, as oportunidades de democratização do uso público em ANPs não se esgotam no TBC. Canto-Silva e Silva (2017) ressaltam o papel protagonista dos condutores locais para a visitação dos Parques, que além de agregarem valor relativo aos saberes e fazeres dos moradores locais, podem beneficiar-se diretamente dos benefícios econômicos promovidos pelo uso público, quebrando de certa forma os paradigmas excludentes. Ademais, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, regulamentado pela Lei nº 13.019/2014, oferece novas oportunidades de cooperação mútua entre as esferas pública e privada para a execução de projetos de interesse público.

²² Estudos de Costa e Miranda (2016); Bennett e Dearden (2014) e da WWF (2011) apontam as fragilidades das pesquisas de capacidade de carga e problemas sociais decorrentes de atividades do ecoturismo em áreas protegidas.

²³ De acordo com o documento o ecoturismo consiste em “um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas” (Brasil, 1994).

²⁴ A obra de Bartholo; Sansolo; Bursztyn (2009) traz diversas discussões e experiências do turismo de base comunitária.

Entretanto, a efetividade do processo de governança participativa depende do respeito a alguns princípios, dentre eles: a legitimidade e voz na construção de consensos; a direção na identificação das necessidades essenciais; a performance, baseada na responsividade; a prestação de contas ou transparência; e a justiça social; todos fatores dependentes das relações de poder estabelecidas e das assunções de papéis na tomada de decisões (Graham, Amos & Plumpre, 2003). Uma ineficiência no processo de governança poderia reproduzir a desigualdade de poder dentro das próprias instâncias de governança, onde as áreas mais bem articuladas entre si e com os poderes políticos econômicos podem obter mais vantagens (Fernandes & Coriolano, 2015).

É importante ressaltar que a governança é consolidada no sistema político democrático, sob o fundamento de um governo para o povo. Desta maneira, sua construção exige a participação e expressão cidadã para o atendimento de suas necessidades e anseios. Os diversos tipos de governança são possíveis decorrentes da complexidade da organização social, política e econômica descendente do processo da globalização e dos sistemas informacionais atuais (Arns, 2009), que também influenciam o nível local.

Portanto, entende-se que existem diferentes mecanismos de inovação para a gestão do turismo em parques nacionais fundamentados na participação democrática das comunidades na gestão dos recursos naturais, mas que exigem um comprometimento ético das organizações públicas e privadas. O respeito aos princípios do desenvolvimento sustentável, seja na consolidação do ecoturismo, do turismo ecológico, de aventura ou de base comunitária em UC, é fundamental para garantir o processo participativo e atribuir, possivelmente, uma outra qualidade ao destino turístico, bem como a elevação de sua competitividade.

O depoimento de André Ilha²⁵ completa este pensamento.

Existe um grande número de motivações que podem levar uma pessoa a visitar um parque, e uma política de uso público só poderá ser considerada como bem sucedida se levar este fato em consideração e estabelecer estratégias diferenciadas para atender às expectativas de todos os possíveis segmentos de usuários: moradores do entorno, esportistas de aventura, turistas de aventura, turistas convencionais, religiosos, artistas, estudantes. (ILHA, 2014, sn.).

Entende-se que o espaço de governança e o processo de aprendizado o qual configura são essenciais para o atendimento das expectativas do uso público das UC, principalmente quando deseja consolidar e integrar o desenvolvimento turístico à diversidade sociocultural, aos conhecimentos tradicionais e à conservação da natureza e seus atributos.

4 IMPLICAÇÕES DAS CONCESSÕES TURÍSTICAS EM PARQUES NACIONAIS DO BRASIL.

O cenário de implantação das concessões dos serviços turísticos em parques nacionais no Brasil inclui questões que retomam fatores constitutivos e de implantação dos parques, a democratização do patrimônio público, a regularização fundiária e, principalmente, os conflitos com as comunidades que habitam o seu interior ou entorno. O ideário governamental sobre as concessões em UC colabora para a interpretação de que estes problemas seriam coadjuvantes ao processo e suas resoluções viriam de uma eficiência econômica atribuída à política. Mas será que esta eficiência seria suficiente para minimizar problemas de ordem socioambiental e territorial ou mesmo valorizar o patrimônio sociocultural e ambiental?

A trajetória histórica constitutiva dos PARNAs brasileiros e de seu uso público aponta recorrentes processos de exoneração das populações tradicionais e seus modos de vida que, por sua vez, sinaliza maiores desafios para a eficiência de uma política de concessões de serviços em UC. O processo excludente, notoriamente, tanto dificulta a agregação dos valores socioculturais intrínsecos à consolidação e conservação destas áreas (Diegues, 2001), como também, desafia os arranjos institucionais para a consolidação do uso público turístico que não reforce a exclusão de comunidades locais do processo de gestão, governança e conservação socioambiental.

Embora as concessões possam ser tratadas como uma alternativa financeira e economicamente viável para gestão turística em PARNAs (Spenceley et al., 2017), é preciso considerar que sua eficácia está condicionada às estruturas de governança, as quais respondem aos sistemas sociais, políticos e legais de um país ou região (Eagles, 2009) e, portanto, é contextual, além de depender do atendimento dos objetivos mais amplos das UC, não devendo, assim, serem exclusivamente orientadas pela demanda turística (Eagles, 2014).

Considerando os estudos que abordam esta temática no contexto brasileiro, de um modo geral, as fragilidades de implementação desse modelo de gestão relacionam-se: à necessidade do fortalecimento das capacidades

²⁵ André Ilha é diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas do Instituto Estadual do Ambiente (Inea). Artigo postado em 24 de setembro de 2014 na categoria Colunistas Convidados, Jornal O ECO.

institucionais pública, da legitimação da participação das comunidades locais na tomada de decisões, do aprimoramento das bases regulatórias e formulação dos contratos, do aproveitamento de parcerias com diferentes atores sociais e do potencial do turismo de base comunitária nas UC, e, por fim, do reconhecimento da função pública desses espaços, de forma a garantir o acesso e usufruto de maneira mais democrática (Gorini, Mendes & Carvalho, 2006; Rodrigues & Godoy, 2013; Estima et al., 2014; Maciel, 2015; Botelho & Rodrigues, 2016; Botelho & Maciel, 2018; Maranhão et al., 2018; Rodrigues & Abrucio, 2019).

Gorini, Mendes e Carvalho (2006) identificaram, no Parque Nacional de Iguazu, desordens na relação pública-privada, como alterações unilaterais de contrato por falta de aparato formal, e confirmam dificuldades existentes no controle e vigilância para coibição de práticas extrativistas. Estima et al. (2014) constatam que, embora a implementação da concessão no PARNA de Fernando de Noronha tenha colaborado com a melhoria da qualidade de infraestrutura e de serviços turísticos, adotando medidas ambientalmente mais responsáveis, o incremento do número de visitantes e para o aproveitamento de mão-de-obra local, o processo também implicou na inserção de mais uma taxa relativa à serviços ambientais, em conflitos entre os atores sociais e em mudanças na dinâmica da economia local. Além disso, o estudo identifica que mesmo após o início da operação dos serviços pela concessionária, ainda existe a falta de compreensão do propósito da concessão, sendo interpretada como privatização do patrimônio público.

No caso do PARNA da Tijuca, Maciel (2015) identifica que a concessão dos serviços turísticos foi a base para a exclusão das comunidades das favelas do entorno, envolvendo ações de opressão e repressão destas comunidades. Para Botelho e Maciel (2018), o complexo Paineiras na Tijuca torna-se cada vez mais inacessível às classes sociais vulnerabilizadas, tanto na perspectiva da possibilidade da oferta quanto da perspectiva de consumo dos serviços turísticos. Além de conflitos com as comunidades, no PARNA da Serra dos Órgãos identificam-se conflitos entre o próprio órgão público e a organização privada, tendo em vista o descumprimento de normas contratuais e das responsabilidades de cada parte, que compromete a eficácia do modelo (Maranhão et al., 2018).

Neste sentido, como salientam Rodrigues e Abrucio (2019) as concessões em PARNAs colocam em voga duas perspectivas da agenda política: “a viabilização de um “negócio” para a iniciativa privada e a promoção do acesso à um bem público pela sociedade” (op. cit., p. 117), onde a integração destes propósitos dependeria de transparência, comunicação e participação social no processo de governança. No entanto, a pesquisa desenvolvida pelos autores constata que, até o momento, há uma maior preocupação com a eficiência do modelo em detrimento à transparência e participação.

Considerando que o Brasil se espelha em modelos estrangeiros de concessões, suas implicações apontam reproduzir as dificuldades encontradas nos países em desenvolvimento (Duffy, 2008; Buscher & Dressler, 2012, Ojeda, 2012, Nyahunzvi, 2016), onde o turismo é proposto como alternativa econômica para o desenvolvimento local, ao mesmo tempo em que beneficia diretamente grandes empresas e investidores externos, restando às populações, se ajustarem às demandas criadas a partir das necessidades privadas, empresariais e turísticas, que vão de encontro a democratização do patrimônio público ambiental.

Por mais que as concessões possam gerar oportunidades de emprego e renda, restringir a sua eficiência à indicadores quantitativos levaria a uma compreensão incompleta da sua capacidade enquanto ferramenta para a melhoria de qualidade de vida e fortalecimento de iniciativas protagonizadas pelas comunidades locais (Botelho & Rodrigues, 2016), bem como de valorização sociocultural destes espaços. Esta perspectiva torna-se mais preocupante diante da expansão da política tanto em termos dos objetos licitados quanto das categorias de UC, considerando os conflitos de interesses e complexidade envolvida no processo de consolidação das diversas UC no Brasil.

Para um país que ainda enfrenta dificuldades na gestão dos parques e outras categorias associadas a problemas fundiários, de direitos quanto ao uso dos recursos naturais, de legitimidade dos espaços de governança e de exclusão econômica e social, como no caso do Brasil, é, portanto, questionável a eficiência atribuída ao modelo de concessão dos serviços de apoio à visitação, uma vez que na perspectiva da sustentabilidade, ou do próprio ecoturismo, ela ultrapassa aspectos econômicos, financeiros e de atendimento das necessidades de visitantes e do mercado turístico.

Esta perspectiva incita a política de concessões e os diferentes arranjos institucionais encontrar caminhos para conceber o uso público nas UC integrado ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais, associados aos conhecimentos e saberes tradicionais, que transcenda a racionalidade econômica usual (Leff, 2000). Caberia, assim, considerar o aproveitamento desses espaços para o exercício da recreação, ócio e de atividades educativas,

com um apelo menos comercial (Botelho, 2018) com foco na experiência, estabelecimento de parcerias com pequenos e médios empreendedores locais (Botelho & Rodrigues, 2016) e, principalmente, investimento em programas de empoderamento social como, além da qualificação de serviços, produtores e produtos locais e regionais (artesanato, gastronomia, condutores ambientais), o conhecimento e aproveitamento dos saberes e tecnologias locais de manejo dos recursos referentes aos serviços ambientais, a formação de redes de cooperação e aprendizagem, de capacitação individual e coletiva.

Acredita-se que o desenvolvimento sustentável e do ecoturismo nos PARNAs, o “genuíno”, deveria convocar todos os atores sociais a um esforço comum na construção sustentável, apoiada numa “Racionalidade Ambiental” (Leff, 2000) centrada no estabelecimento de uma “ética ambiental”; na mobilização dos atores sociais para a realização de projetos de gestão participativa. Esta “racionalidade ambiental” fortaleceria a desconcentração do poder e a descentralização econômica baseada na democratização das formas de apropriação da natureza da vida política e dos processos produtivos. Ampliar-se-ia, portanto, as oportunidades para os parques nacionais brasileiros sem a exclusividade de uso para o turismo e de empresas privadas, uma realidade mais coerente à democratização do patrimônio ambiental público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de concessão dos serviços de apoio a visitação nos parques nacionais instituído e fomentado no Brasil tem gerado algumas polêmicas no campo teórico-prático e científico. A problemática se firma na concepção de que a privatização nesses espaços, por meio da delegação de serviços à empresas privadas, promoveria melhor qualidade aos produtos e serviços ao visitante, ao mesmo tempo que contribuiria para suprir carências de recursos humanos e financeiros para a gestão das UC e a conservação dos recursos naturais, bem como para gerar empregos e renda à populações do entorno.

Porém, essa ideia exalta a racionalidade econômica relativa ao uso público das UC, onde os recursos naturais são interpretados como atrativos turísticos, vendidos como mercadorias, consumidas prioritariamente pelos turistas, que se tornam o foco da política. Além disso, ao conceder o direito de uso das áreas às grandes empresas privadas se intervém na possibilidade de gestão pelas populações locais, negligenciando, em parte, as relações socioculturais que significam e ressignificam esses territórios e beneficiamento econômico direto.

A institucionalização de uma suposta "nova governança" evidencia uma série de limites sinalizando fragilidades para o alcance de uma gestão eficiente dos recursos dessas áreas. Os estudos que retratam os diferentes casos de concessão não identificam arranjos produtivos locais para o setor do turismo que possibilitem formas alternativas de trabalho, a não ser a condução de visitantes, e obtenção de recursos para a subsistência, uso de tecnologias baseadas no saber tradicional e valorização cultural, material e imaterial, que pode ser agregada aos produtos e serviços locais.

Dessa forma, este arranjo institucional de gestão do uso público parece não retomar problemas recorrentes destas UC que interferem ativamente na efetividade da gestão das mesmas. A regularização fundiária, a privatização de espaços públicos e direitos humanos sobre o patrimônio ambiental e a participação efetiva das comunidades que habitam o entorno destas áreas, bem como o gerenciamento de conflitos, parecem problemas solucionados quando os parques se tornarem rentáveis a partir da oferta de produtos e serviços turísticos de qualidade.

Rever o processo de criação e implantação dos parques nacionais, construir de fato um espaço de governança transparente e equilibrado, minimizar conflitos fundiários, econômicos e sociais e analisar de forma mais apurada as implicações do processo de concessão dos serviços turísticos é essencial para uma análise crítica sobre o desenvolvimento sustentável do turismo em áreas protegidas e a conservação do patrimônio público ambiental.

REFERENCIAS

- Arns, P. C (2009). Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In: Zapata, T. *Desenvolvimento Local e a Nova Governança*. IADH.
- Bennett, N. J. & Dearden, P. (2014). Why local people do not support conservation: Community perceptions of marine protected area livelihood impacts, governance and management in Thailand. *Marine Policy*, 44, p. 107-116. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2013.08.017>

- Botelho, E. S. & Rodrigues, C. G. O. (2016). Inserção das iniciativas de base comunitária no desenvolvimento do turismo em parques nacionais. *Caderno Virtual de Turismo*. Rio de Janeiro, 16 (2), 280-295. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1154/115448575018>.
- Botelho, E. S & Maciel, G. (2018). A reprodução capitalista do espaço por meio da concessão de serviços e as implicações no lazer dos visitantes no Parque Nacional da Tijuca –RJ. *Caderno Virtual de Turismo*. Rio de Janeiro, 18 (3), p. 23-39. <http://dx.doi.org/10.18472/cvt.18n3.2018.1554>.
- Brazil. (2019) *Decreto nº 10.147 de 02 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.
- Brazil.(2018) *Lei nº 13.668 de 28 de maio de 2018*. Altera as Leis nº 11.516 e 9.985, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo ICMBio.
- Brazil. (2006). Ministério do Meio Ambiente. *Diretrizes para visitação em unidades de conservação*. Ministério do Meio Ambiente. Brasília – DF. Recuperado de www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/livro.pdf.
- Brazil. (2004). *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm.
- Brazil. (2002) *Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Regulamenta artigos da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm
- Brazil. (2000). *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília – DF, 2000. Recuperado de <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>.
- Brazil. (1994). *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*. Recuperado de https://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_proecotur/publicacao/140_publicacao20082009043710.pdf
- Brazil. (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- Brockington, D. & Duffy, R. (2010). Capitalism and conservation: The production and reproduction of biodiversity conservation. *Antipode*, 42(3), p. 469-484. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00760.x>
- Brumatti, P. N. M (2014). Sociedade, cultura e natureza: influências do ambientalismo no desenvolvimento do ecoturismo. *Caderno Virtual de Turismo*, 14 (3), p. 280-297.
- Bursztyn, I; Bartholo, R. & Delamaro, M. (2009). Turismo para quem? Sobre caminhos de desenvolvimento e alternativas para o turismo no Brasil. In: Bartholo, R.; Sansolo, D. G., Bursztyn, I. (Orgs.). *Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências*. p. 76-91.
- Büscher, B. & Dressler, W. (2012). Commodity conservation: The restructuring of community conservation in south africa and the philippines. *Geoforum*, 43(3), 367-376. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.06.010>.
- Canto-Silva, C. R. & Silva, J. S. (2017). Panorama da visitação e da condução de visitantes em Parques brasileiros. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*. São Paulo, 11(2), p. 347-364. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v11i2.1286>.
- Carillo, A. C. & Catapan, M. I. S. (2016). *Levantamento e sistematização de Modelos e Arranjos de Parcerias com o setor privado e o terceiro setor compatíveis com as necessidades de gestão das unidades de Conservação*. IBAM. Recuperado de <http://www.papp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/conceitual1-2.pdf>.
- Castree, N. (2008). Neoliberalising nature: The logics of deregulation and reregulation. *Environment and Planning*, 40(1), p. 131-152. <https://doi.org/10.1068/a3999>.
- Clark, N. (2010). *Licitação nos parques nacionais*. Reportagem. Recuperado de <https://www.oeco.org.br/reportagens/24602-licitacao-nos-parques-nacionais/>.
- Diegues, A. C. S. (2001). *O mito moderno da natureza intocada*. (3° ed.). Hucitec.
- Dinica, V. (2017). Tourism concessions in National Parks: neo-liberal governance experiments for a Conservation Economy in New Zealand. *Journal of Sustainable Tourism*, 25 (12), p. 1811-1829. <https://doi.org/10.1080/09669582.2015.1115512>.

- Drummond J. (1997) *O Sistema Brasileiro de Parques Nacionais: Análise dos Resultados de Uma Política Ambiental*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense.
- Eagles, P. F. J. (2014) Research priorities in park tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 22 (4), p. 528-549. <https://doi.org/10.1080/09669582.2013.785554>.
- Eagles, P. F. J. (2009). Governance of Recreation and Tourism Partnerships in Parks and Protected Areas. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), p. 231-248. <https://doi.org/10.1080/09669580802495725>
- Esteve, S. (1983). *Tourism, democratization or imperialism?* Ediciones Universidad de Malaga. España.
- Estima, D. C.; Ventura, M. A. M.; Rabinovici, A & Martins F. M. C. P. F. (2014) Concession in tourism services and partnerships in The Marine National Park of Fernando de Noronha, Brazil. *Journal of Integrated Coastal Zone Management*, 14 (2), p. 215-232. <http://dx.doi.org/10.5894/rgci469>.
- Fernandes, L. M. M. & Coriolano, L. N. M. T. (2015). A governança na política nacional de regionalização do turismo: estudo dos grupos gestores dos destinos indutores do Ceará. *Turismo - Visão e Ação*, 17 (2), p. 247-278.
- Gorini, A. P. F.; Mendes, E. da F.; Carvalho, D. M. P. (2006) *Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu*. BNDES setorial, Rio de Janeiro, n. 24, p. 171-209. Recuperado de https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set2406.pdf.
- Graham, J; Amos, B.; Plumptre, T. (2003) *Principles for Good Governance in the 21st Century: Policy Brief No.15*. Institute on Governance; Ottawa, Canada.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal -IBAM (2019). *Relatório de atividades de 2018*. Recuperado de http://www.ibam.org.br/media/arquivos/Relatorios/relatorio_2018.pdf
- ICMBio. (2018). *Estratégias de implementação da visitação em unidades de conservação federais: Prioridades de execução 2018-2020*. Coordenação Geral de Uso Público e Negócios – CGEUP/ICMBio. Recuperado de <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas>.
- ICMBio. (2016). *Concessões: prioridades de execução 2016-2018*. Recuperado de https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/voluntariado/dcom_cartilha_concessoes_2016_ICMbio.pdf
- Igoe, J. & Brockington, D. (2007). Neoliberal conservation: A brief introduction. *Conservation and Society*, 5(4), 432-449.
- Ilha, A. (2014) Reflexões sobre as concessões em parques. *Jornal O ECO* (online), colunistas convidados de 24 de setembro de 2014. Recuperado de <http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/28673-reflexoes-sobre-as-concessoes-em-parques>.
- Leff, E. (2000). *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenau, SC: Furb.
- Leuzinger, M. D (2010). Uso Público em Unidades de Conservação. *Congresso de Direito Ambiental da PUC-RIO*, Rio de Janeiro. Recuperado de <http://www.nima.pucRio.br/aprodab/artigos/usopublicoemunidadesdeconservacaomarcialeuzinger.pdf>.
- Maciel, G. G. (2015). *A mercantilização da cidade do Rio de Janeiro e suas implicações na gestão de unidades de conservação: um estudo sobre a concessão do Setor Paineiras/Corcovado* (Parque Nacional da Tijuca – RJ). Master's Dissertation. – Dep. Serviço Social, PUC-RJ: Rio de Janeiro.
- Maldonado, C. (2009). O turismo rural comunitário na América Latina: gênese, características e políticas. In: Bartholo, R.; Sansolo, D. G.; Bursztyl, I. (Org.). *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, p. 25-44.
- Maranhão, T. C., Oliveira, A. C., Silva, E. F. P., Silva, G. C., Abreu, G. J., Coloneze, J. F. & Souza, J. E. F. P. (2018). Sustentabilidade das concessões em unidades de conservação: contribuições a partir da experiência do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. *Revista da JOPIC*, 1 (3), p. 93-105. Recuperado de <http://www.revista.unifeso.edu.br/index.php/jopic/article/view/906>
- Monshausen, A. (2016). *Transforming Tourism: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Bread for the world-protestant development service. Recuperado de https://www.tourismwatch.de/files/2030_agenda_internet_en_0.pdf.
- Mowforth, M. & Munt, I. (2003). *Tourism and sustainability: Development and new tourism in the third world*. Routledge. 338 p.

- Nóbrega, W. R. M. (2009). *Turismo e Políticas Públicas na Amazônia Brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, oeste do estado do Pará*. Doctoral Thesis. Universidade Federal do Pará, Brasil.
- Nyahunzvi, D. K. (2016). The changing nature of national parks under neoliberalization. In: Mosedale, J. *Neoliberalism and the political economy of tourism*. Routledge. p. 111-128.
- Ojeda, D. (2012). Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), p. 357-375. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.658777>
- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente- PNUD; Organização Mundial de Turismo (2005). *Making Tourism More Sustainable: a guide for policy makers*. Recuperado de <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/dtix0592xpa-tourismpolicyen.pdf>.
- Rabinovici, A. (2011) Ambientalismo, Organizações Não Governamentais e a busca pela sustentabilidade no Turismo. *Revista Turismo em Análise*, 22 (1), p. 44- 70.
- Rocha, L. G. M., Drummond, J. A. & Ganem, R. S. (2010). Parques Nacionais Brasileiros: problemas fundiários e alternativas para sua resolução. *Revista de Sociologia e Política*, 18 (36), p. 205-226. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200013>.
- Rocktaeschel, B. M. M. M. (2006) *Terceirização em Áreas Protegidas: estímulo ao ecoturismo no Brasil*. Editora Senac.
- Rodrigues, C. G. de O. (2009). *O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade*. Doctoral Thesis. Universidade de Brasília- DF, Brasil. Centro de Desenvolvimento sustentável.
- Rodrigues, C. G. O & Godoy, L. R. C. (2013). Atuação pública e privada na gestão de unidades de conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 28, p. 75- 88. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v28i0.31280>
- Rodrigues, C G O. & Abrucio, F L. (2019). Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, 13 (3), 105-210. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1575>
- Ruschumann, D. V. de M. (2001). *Turismo e Planejamento Sustentável: a proteção do meio ambiente*. Papirus.
- Santos, A. A. (2011). *Concessão e ou terceirização de serviços em parques nacionais: incentivo ao aumento de receitas*. Tese de Doutorado- Lavras: UFLA. 280 p.
- Silva Pimentel, M. A. & Ribeiro, W. C. (2016). Populações tradicionais e conflitos em áreas protegidas. *Geosp - Espaço e Tempo* (Online), 20 (2), 224-237. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2016.122692>
- Telfer, D. J. & Sharpley, R. (2008). *Tourism and development in the developing world*. Routledge.
- Torre, A. (2010). Conflitos e governança dos territórios. In: Piraux, M e Cannielo, M. (org) *RAIZES, Revista de Ciências Sociais e Econômicas*. Dossiê: Territórios, Sustentabilidade e ação Pública, 28(1-2).
- Vivacqua, M. & Vieira, P. H. F. (2005). Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação. *Política & Sociedade*, 4 (7), p. 139-162.
- Wyman, M., Barborak, J. R., Inamdar, N. & Stein, T. (2011). Best practices for tourism concessions in protected areas: a review of the field. *Forests*, 2 (4). <https://doi.org/10.3390/f2040913>
- World Wildlife Fund (WWF) (2011). *Avaliação de impactos sociais de áreas protegidas no Brasil: caminhos e desafios*. Recuperado em 2017, jan. de http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/livro_seminario_avaliacao_web.pdf.
- World Economic Forum. (2015) *Travel & Tourism Competitiveness Report*, Recuperado em 2017, jan. de http://www3.weforum.org/docs/TT15/WEF_Global_Travel&Tourism_Report_2015.pdf.
- World Economic Forum. (2017) *Travel & Tourism Competitiveness Report*, Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>.
- World Economic Forum. (2019) *Travel & Tourism Competitiveness Report*, Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf.

Informação dos Autores

Paula Normandia Moreira Brumatti

Doutora em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora do Instituto Federal do Rio Grande do Norte -IFRN.

Contribuição: Concepção da pesquisa, revisão da literatura, discussão dos resultados.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9019-8772>

Email: paulanmb@yahoo.com.br

Cimone Rozendo

Doutora em Meio ambiente e Desenvolvimento. Docente dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) e Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

Contribuição: Concepção da pesquisa, revisão da literatura, discussão dos resultados.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4903-0839>

Email: cimone.rozendo@gmail.com