

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Escola de Engenharia de São Carlos

Concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil: inserção dos critérios ambientais no planejamento e contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental

Moema Pauline Barão Septanil

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental
– Área de Concentração: Ciências da Engenharia Ambiental

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ENGENHARIA DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DA ENGENHARIA
AMBIENTAL

MOEMA PAULINE BARÃO SEPTANIL

Concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil:
inserção dos critérios ambientais no planejamento e contribuições da Avaliação de
Impacto Ambiental

São Carlos

2023

MOEMA PAULINE BARÃO SEPTANIL

Concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil:
inserção dos critérios ambientais no planejamento e contribuições da Avaliação de
Impacto Ambiental

Tese apresentada à Escola de Engenharia de
São Carlos da Universidade de São Paulo
como pré-requisito à obtenção do título de
Doutora em Ciências da Engenharia
Ambiental.

Área de Concentração: Ciências da
Engenharia Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Victor Eduardo Lima
Ranieri

Coorientadora: Profa. Dra. Camila
Gonçalves de Oliveira Rodrigues

VERSÃO CORRIGIDA

São Carlos

2023

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Prof. Dr. Sérgio Rodrigues Fontes da EESC/USP com os dados inseridos pelo(a) autor(a).

S479c Septanil, Moema Pauline Barão
Concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil: inserção dos critérios ambientais no planejamento e contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental / Moema Pauline Barão Septanil; orientador Victor Eduardo Lima Ranieri; coorientadora Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues. São Carlos, 2023.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação e Área de Concentração em Ciências da Engenharia Ambiental -- Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2023.

1. Áreas Protegidas. 2. Unidades de Conservação. 3. Concessão. 4. Uso Público. 5. Análise de Viabilidade. I. Título.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidata: Bacharel **MOEMA PAULINE BARÃO SEPTANIL**.

Título da tese: "Concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil: inserção dos critérios ambientais no planejamento e contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental".

Data da defesa: 06/10/2023.

Comissão Julgadora

Resultado

Prof. Associado Victor Eduardo Lima Ranieri
(Orientador)

(Escola de Engenharia de São Carlos/EESC-USP)

APROVADA

Profa. Dra. Teresa Cristina Magro Lindenkamp

(Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz/ESALQ-USP)

APROVADA

Profa. Dra. Clara Carvalho de Lemos

(Universidade do Estado do Rio de Janeiro/UERJ)

APROVADA

Profa. Dra. Paula Normandia Moreira Brumatti

(Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte/IFRN)

APROVADA

Prof. Dr. Altair Sancho Pivoto dos Santos

(Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF)

APROVADA

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental:
Prof. Tit. **Marcelo Zaiat**

Presidente da Comissão de Pós-Graduação:
Prof. Titular **Carlos De Marqui Junior**

*Aos meus pais, por sempre me apoiarem.
E a todos que ao longo da vida me inspiraram a seguir esse caminho.*

AGRADECIMENTOS

Ao Victor, pela orientação e por fazer isso com tanta maestria, e pela amizade que com certeza quero levar para a vida.

À minha família, por sempre me apoiar e celebrar comigo os momentos importantes. Em especial à minha mãe, por me incentivar, ajudar e permitir que eu chegasse até aqui.

Aos amigos do NEPA e SubNEPA, por serem meu melhor presente de São Carlos. Obrigada pela amizade linda, pelo apoio constante e pelas ricas trocas em reuniões, cafés, campos, congressos, trilhas, viagens, vida...

Aos amigos que trago comigo no coração, que sabem quem são, e que me acompanham, me apoiam e são tão essenciais nessa caminhada.

Aos gestores dos Parques Nacionais e funcionários do ICMBio que responderam meus (longos) questionários e, assim, permitiram que essa pesquisa fosse desenvolvida.

À Camila Rodrigues, pela coorientação, pelos ensinamentos e por ser um exemplo que sempre motiva a pesquisar essa temática.

À Teresa Magro pelas longas conversas, viagens, e por ser essa grande inspiração para mim.

À Clara Lemos, pelas importantes considerações na banca de qualificação e nas reuniões do observatório.

À banca de avaliação, por aceitar participar e contribuir com o produto da minha pesquisa.

A todos os membros do OPAP pelas ricas trocas, pela dedicação a um tema tão importante e apoio mútuo para seguir em frente sempre.

Ao CNPq e à CAPES pelas bolsas concedidas, imprescindíveis para o desenvolvimento de pesquisas (O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil (CNPq), e com apoio da

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) –
Código de Financiamento 001.)

À USP por me acolher e possibilitar essa longa jornada de graduação, mestrado e doutorado. Serei eternamente grata. Defendam a universidade pública.

Ao PPGSEA e à EESC pela oportunidade e pela estrutura e todas as possibilidades trazidas ao longo desses anos.

À SOS Mata Atlântica, por me receber tão bem neste final de doutorado, e me possibilitar seguir meu sonho de trabalhar com Áreas Protegidas e lutar pela conservação do meio ambiente.

E, por fim, a todos que estiveram comigo nesses últimos anos sombrios de pandemia e retrocessos, segurando firme na minha mão e enfrentando os dias, e especialmente ao SUS, que permitiu, com muito custo e perseverança, que enfrentássemos a pandemia de COVID19.

RESUMO

SEPTANIL, M. P. B. **Concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil: inserção dos critérios ambientais no planejamento e contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental.** 2023. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2023.

As Áreas Protegidas são uma ferramenta fundamental de conservação da natureza, e o turismo nessas áreas tem reconhecido papel na contribuição para a proteção da biodiversidade, na erradicação da pobreza e no desenvolvimento comunitário. Mas, para que isso ocorra, é necessário que seja realizado um manejo adequado da área para a conservação, ao mesmo tempo em que são oferecidas experiências de visitação de qualidade e que não comprometam a integridade dessas áreas. Entretanto, agências ambientais do mundo todo têm apresentado dificuldades de conciliar a conservação e a promoção do uso público, principalmente devido à escassez de recursos financeiros. Nesse contexto, parcerias com instituições privadas para a prestação de serviços de apoio à visitação, como o estabelecimento de concessões, têm sido promovidas como uma forma de aprimorar estas atividades. Há uma tendência mundial de estabelecimento de parcerias e o Brasil parece seguir essa corrente, com um aumento nítido dos esforços no planejamento de concessões nos últimos anos, e a realização de uma avaliação dos impactos ambientais antes da implantação de políticas, planos, programas ou projetos de concessões é defendida por diversos autores. Uma ferramenta amplamente discutida na literatura científica internacional que auxilia a avaliação dos impactos de políticas, planos, programas, e projetos é a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), por meio da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e da Avaliação de Impacto Ambiental de Projetos (AIA de Projetos). Deste modo, o objetivo principal deste trabalho foi compreender as potenciais contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental para a inserção dos critérios socioambientais no desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação nos Parques Nacionais brasileiros. Para isso, foi, primeiramente, elaborado um quadro de boas práticas para a inserção dos critérios socioambientais no processo de desenvolvimento das concessões, a partir de uma revisão sistemática da literatura. Em seguida, a inserção desses

critérios na prática do planejamento e desenvolvimento das concessões nos Parques Nacionais foi avaliada, por meio de análises documentais e questionários, e foram identificadas as principais lacunas da prática. Foram, por fim, identificadas as possíveis contribuições da AAE e da AIA de Projetos para a elaboração das políticas, planos, programas e projetos de concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais neste processo. Foi possível identificar nesta pesquisa que existem diversas lacunas na inserção dos critérios socioambientais considerados pela literatura internacional como boas práticas para o desenvolvimento das concessões, e que a AIA é uma ferramenta com potencial para suprir essas deficiências observadas.

Palavras-chave: Áreas Protegidas; Unidades de Conservação; Concessão; Uso Público; Análise de viabilidade.

ABSTRACT

SEPTANIL, M. P. B. **Tourism concession in National Parks in Brazil:** integration of environmental criteria in planning and contributions of Environmental Impact Assessment. 2023. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2023.

Protected areas are essential tools for nature conservation, and tourism in these areas is widely recognized for its contribution to biodiversity protection, poverty eradication, and community development. However, to achieve these benefits, it is crucial to ensure proper management of the areas for conservation while offering quality visitor experiences without compromising their integrity. Unfortunately, environmental agencies worldwide face challenges in balancing conservation and public use promotion in protected areas, primarily due to limited financial resources. In this context, partnerships with private institutions for tourism service provision, such as establishing tourism concessions, have been advocated as a means to enhance these activities. The establishment of partnerships is a global trend, and Brazil appears to be following suit, with a noticeable increase in concession planning efforts in recent years. Many experts argue that an assessment of potential impacts must be conducted before implementing concession policies, plans, programs, or projects. One widely discussed tool in the international scientific literature for assessing the impacts of such endeavors is the Impact Assessment (IA), through Strategic Environmental Assessment (SEA) and Environmental Impact Assessment (EIA). Thus, the main objective of this work was to understand potential contributions of Impact Assessment to the incorporation of socio-environmental criteria in the development of tourism concessions in Brazilian National Parks. To achieve this goal, a framework of best practices was initially established for integrating environmental criteria into the process of developing concessions, based on a systematic review of the literature. Subsequently, the inclusion of these criteria in the planning and development of concessions in National Parks was evaluated through document analysis and questionnaires, allowing for the identification of key gaps in current practices. Finally, the potential contributions of SEA and EIA to the formulation of policies, plans, programs, and projects related to tourism concessions in National Parks were determined. The research revealed several gaps in the incorporation

of socio-environmental criteria, which have been recognized as good practices in international literature for concession development. Moreover, it was found that IA possesses the potential to address these observed deficiencies.

Key-words: Protected Areas; Concession; Public Use; Feasibility analysis.

LISTA DE SIGLAS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AP	Área Protegida
APA	Área de Proteção Ambiental
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
CBD	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CGEUP	Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental
ESEC	Estação Ecológica
EVE	Estudo de Viabilidade Econômica
FLONA	Floresta Nacional
IAIA	Associação Internacional para a Avaliação de Impactos
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MONA	Monumento Natural
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
PAPP	Programa Parcerias Ambientais Público-Privadas
PM	Plano de Manejo
PN	Parque Nacional
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PPP	Políticas, Planos e Programas

RBS	Revisão Bibliográfica Sistemática
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO	Reserva Biológica
REFAU	Reserva de Fauna
RESEX	Reserva Extrativista
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RVS	Refúgio de Vida Silvestre
SISBIO	Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TBC	Turismo de Base Comunitária
UC	Unidade de Conservação da Natureza

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Diferentes níveis da Avaliação de Impacto Ambiental	56
Figura 2 – Etapas do desenvolvimento de uma Revisão Bibliográfica Sistemática	65
Figura 3 – Combinação de palavras-chave da busca de artigos da revisão sistemática	66
Figura 4 – Etapas da triagem de documentos para a revisão sistemática	67
Figura 5 – Fontes de coleta dos dados para cada quadro analisado	72
Figura 6 – Etapas da análise de conteúdo, segundo Bardin (2009)	85
Figura 7 – Gráfico das avaliações atribuídas para o quadro legal e estratégico na análise dos documentos	91
Figura 8 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Plano de Manejo aos documentos analisados.....	98
Figura 9 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Estudo de Viabilidade aos documentos analisados.....	104
Figura 10 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Estudo de Viabilidade nos questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília	107
Figura 11 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Licitação aos documentos analisados.....	112
Figura 12 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Contratos aos documentos analisados.....	119
Figura 13 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Projeto turístico.....	124
Figura 14 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Monitoramento aos documentos analisados.....	130
Figura 15 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Comunicação aos documentos analisados.....	134
Figura 16 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Transparência aos documentos analisados.....	138
Figura 17 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Impactos nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques.....	156
Figura 18 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Ações da Concessionária nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	161

Figura 19 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Conservação nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	164
Figura 20 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Comunidade local nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	166
Figura 21 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Educação Ambiental nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	171
Figura 22 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Comunicação nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	175
Figura 23 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Monitoramento nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	179
Figura 24 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Conservação nos questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília	181
Figura 25 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Conhecimento nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	184
Figura 26 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Participação nos questionários enviados aos funcionários do ICMBio de Brasília	187
Figura 27 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Gestores e Concessionárias nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques.....	189
Figura 28 – Fluxograma do planejamento atual das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais brasileiros	208
Figura 29 – Etapas do processo de AAE	214
Figura 30 – <i>Inputs</i> da AAE no processo de desenvolvimento de PPPs.....	215
Figura 31 – Fluxograma sugerido para o planejamento das concessões com base nos preceitos da AIA	269

TABELAS

Tabela 1 – Tipos de parcerias entre as esferas pública e privada para a visitação em áreas protegidas no Brasil	47
Tabela 2 – Etapas da triagem e quantidade de documentos resultantes da busca dos artigos para a revisão sistemática.....	68
Tabela 3 – Questionários enviados para a análise do Quadro legal e estratégico.....	75

Tabela 4 - Documentos levantados para a análise do Quadro de Desenvolvimento dos Projetos	77
Tabela 5 – Atas solicitadas e obtidas para os Parques Nacionais com concessões	82
Tabela 6 – Questionários respondidos para a análise do quadro de gestão dos contratos e fiscalização.....	84
Tabela 7 – Escala de avaliação dos documentos	86
Tabela 8 – Escala de avaliação dos questionários	86
Tabela 9 - Avaliações conferidas por critério do quadro legal e estratégico na análise dos documentos	90
Tabela 10- Número de avaliações conferidas por critério da categoria Plano de Manejo aos documentos analisados.....	97
Tabela 11 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Estudo de Viabilidade aos documentos analisados.....	102
Tabela 12 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Estudo de Viabilidade nos questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília	106
Tabela 13 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Licitação aos documentos analisados.....	109
Tabela 14 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Contratos aos documentos analisados.....	116
Tabela 15 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Projeto turístico	123
Tabela 16 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Monitoramento aos documentos analisados.....	128
Tabela 17 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Comunicação aos documentos analisados.....	133
Tabela 18 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Transparência aos documentos analisados.....	137
Tabela 19 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Impactos nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	155
Tabela 20 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Ações da Concessionária nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	160
Tabela 21 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Conservação nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	163
Tabela 22 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Comunidade local nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques.....	165

Tabela 23 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Educação Ambiental nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques.....	170
Tabela 24 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Comunicação nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	174
Tabela 25 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Monitoramento nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	178
Tabela 26 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Conservação nos questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília	181
Tabela 27 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Conhecimento nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques	183
Tabela 28 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Participação nos questionários enviados aos funcionários do ICMBio de Brasília	187
Tabela 29 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Gestores e Concessionárias nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques.....	189
Tabela 30 – Características das diferentes esferas de aplicação da AIA	210
Tabela 31 - Síntese da contribuição da AAE para superar as deficiências identificadas em relação ao arcabouço jurídico das concessões	225
Tabela 32 - Síntese da contribuição da AAE para superar as deficiências identificadas na etapa de sinalização/programas para a promoção das concessões.....	226
Tabela 33 – Componentes ambientais passíveis de serem afetados por ações de desenvolvimento	240
Tabela 34 - Síntese da contribuição da AIA para superar as deficiências identificadas nas etapas de Definição das UCs a serem concedidas e Estudos de viabilidade das UCs sinalizadas.....	255
Tabela 35 - Síntese da contribuição da AIA para superar as deficiências identificadas na etapa de elaboração dos editais de licitação, contratos e projetos básicos.....	256
Tabela 36 - Síntese da contribuição da AIA para superar as deficiências identificadas na elaboração dos projetos básicos	257
Tabela 37 - Síntese da contribuição da AIA para superar as deficiências identificadas na elaboração dos editais de licitação	259
Tabela 38 - Síntese da contribuição da AIA para superar as deficiências identificadas na elaboração dos contratos	260

QUADROS

Quadro 1 – Referências selecionadas pela RBS após análise crítica dos documentos	69
Quadro 2 - Documentos levantados para a análise do quadro legal e estratégico	73
Quadro 3 - Principais deficiências identificadas para o Quadro legal e estratégico do planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação.....	96
Quadro 4 - Principais deficiências identificadas para o Quadro de Desenvolvimento dos Projetos do planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação	150
Quadro 5 - Principais deficiências identificadas para o Quadro de Gestão e Fiscalização dos contratos do planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação	205
Quadro 6 – Critérios de desempenho da Avaliação Ambiental Estratégica	221
Quadro 7 – Princípios da melhor prática em Avaliação de Impacto Ambiental	230
Quadro 8 – Condicionantes que poderiam ser incluídas em regulamentações e compor o arcabouço legal das concessões	264

SUMÁRIO

RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	11
1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA.....	23
2. OBJETIVOS	27
2.1. Objetivo geral.....	27
2.2. Objetivos específicos	27
3. REFERENCIAL TEÓRICO	29
3.1. Conservação ambiental e Áreas Protegidas	29
3.2. Turismo e Concessões dos serviços de apoio à visitação em Áreas Protegidas	37
3.3. Avaliação de Impacto Ambiental.....	55
4. METODOLOGIA	63
4.1. Definição do objeto de estudo.....	63
4.2. Delineamento metodológico	63
4.3. Análise da inserção dos critérios socioambientais no processo de desenvolvimento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros.....	64
4.3.1. Elaboração dos critérios socioambientais	64
4.3.2. Coleta dos dados	71
4.3.3. Análise dos dados	84
4.4. Identificação das contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental para o desenvolvimento das concessões	87
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	89
5.1. Análise da inserção dos critérios socioambientais no processo de desenvolvimento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros.....	89
5.1.1. Quadro de boas práticas	89
5.1.2. Análise dos dados	89
a) Quadro legal e estratégico.....	90
b) Quadro desenvolvimento dos projetos	97

c) Quadro gestão dos contratos e fiscalização	153
5.1.2. Lacunas identificadas.....	207
5.2. Identificação das contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental para o desenvolvimento das concessões	209
5.2.1 A Avaliação de Impacto Ambiental.....	209
5.2.2 Avaliação Ambiental Estratégica.....	211
5.2.3. Processo de concessão com AAE	224
5.2.4. Avaliação de Impacto Ambiental de Projetos.....	228
5.2.5. Processo de concessão com AIA de Projetos	254
5.2.6. Framework do planejamento das concessões sugerido.....	268
5.3. Considerações finais	271
6. CONCLUSÃO	273
7. PRÓXIMAS ETAPAS.....	277
REFERÊNCIAS.....	279
APÊNDICES.....	293
ANEXOS	313

1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

As Áreas Protegidas (APs) são áreas definidas com o objetivo principal de conservação da natureza (DUDLEY, 2008), e, segundo a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CBD), elas são uma ferramenta fundamental para conservar a biodiversidade diante da crise global de extinção das espécies (LOPOUKHINE, 2008). A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) define seis categorias distintas de Áreas Protegidas, com características e objetivos diferentes (DUDLEY, 2008). No Brasil, as APs englobam, entre outras áreas, as Unidades de Conservação da Natureza (UCs) (BRASIL, 2000).

A gestão dessas áreas protegidas deve ser feita de modo a garantir a sua integridade, por meio de um manejo adequado, e oferecer experiências aos visitantes, quando esta atividade é permitida, que não comprometam os objetivos principais da área (LEUNG et al., 2018). O turismo e a conservação da natureza em áreas protegidas possuem uma estreita relação, uma vez que a renda proveniente da visitação pode contribuir financeiramente com os custos de manutenção da área como um todo (MAYER, 2014), e atividades de sensibilização dos visitantes e de operadores de turismo sobre os valores e a importância da biodiversidade são ferramentas que contribuem para a conservação (BUSHELL; McCOOL, 2007). No Brasil, é possível explorar bens e serviços existentes nas UCs para o desenvolvimento de atividades que contribuam para a gestão das áreas, como a visitação, a recreação e o turismo (BRASIL, 2002, Art. 25).

Entretanto, o turismo em áreas protegidas pode acarretar diversos impactos positivos e negativos para a área, de ordem ambiental, econômica e social (LEUNG et al., 2018). Portanto, é necessário que os gestores avaliem os impactos e assegurem que eles estejam dentro dos limites aceitáveis para a área (LEUNG et al., 2018). Dentre os impactos positivos, a atividade pode contribuir para a conservação (BUCKLEY, 2010) e trazer benefícios econômicos às autoridades das áreas protegidas e às comunidades locais (UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2005) por meio do levantamento de receitas para as comunidades locais, da educação e conscientização ambiental dos visitantes, do fortalecimento da apreciação cultural e de incentivos econômicos para a proteção de

habitats (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2009; EAGLES; HILLEL, 2008).

Dentre os impactos negativos, podemos citar a perturbação ou degradação do habitat da vida silvestre, a poluição terrestre, luminosa e sonora, a introdução de espécies exóticas invasoras, o atropelamento da fauna, o aumento da erosão, a eutrofização de habitats, alterações na composição de populações de espécies, a priorização do aporte de matérias primas (energia, alimentos e água) para as demandas dos turistas sobre as necessidades da população local e a erosão dos estilos de vida tradicionais da comunidade local (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2004; LEUNG et al., 2018).

Conciliar a conservação ambiental com a promoção do uso público tem apresentado desafios no mundo todo (WYMAN et al., 2011). Para Bruner et al. (2001), a baixa eficácia de gestão observada em áreas protegidas advém da falta de recursos para a gestão. Nessa mesma linha, Leung et al. (2018) defendem que a gestão efetiva das áreas protegidas depende diretamente dos recursos alocados à área, que são, muitas vezes, limitados.

Neste contexto de falta de recursos, parcerias entre agências ambientais e instituições privadas têm sido defendidas como uma forma de aprimorar o uso público e contribuir para a conservação da área (THOMPSON et al., 2014). Essas parcerias são acordos formais entre os órgãos gestores das áreas e o setor privado em que a entidade privada recebe o direito de acesso e uso comercial dos ativos públicos, assumindo possíveis riscos financeiros, técnicos e operacionais, podendo ocorrer sob forma de concessões, permissões ou autorizações (SPENCELEY; SNYMAN; EAGLES, 2017; LEUNG et al., 2018). Segundo Wyman et al. (2011) e Gilroy, Kenny e Morris (2013), há uma tendência mundial de estabelecimento de parcerias entre as esferas pública e privada na gestão de áreas protegidas, e, de acordo com Eagles (2014), o estabelecimento de concessões no turismo deve ser visto como uma das 10 áreas prioritárias de pesquisa sobre turismo sustentável em áreas naturais.

As concessões são um tipo de parceria onde o parceiro privado pode ser responsável pela prestação de serviços como cobrança de ingresso, alojamento, alimentação, atividades recreativas, programas educativos e interpretativos e venda de mercadorias (EAGLES et al., 2009; WYMAN et al., 2011). No Brasil, a legislação define que podem ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de

atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura (BRASIL, 2018).

As concessões podem acarretar uma diversidade de impactos positivos e negativos para as áreas protegidas. Os impactos positivos decorrem da capacidade dos parceiros privados terem mais facilidade para se adaptar às condições do mercado financeiro e menos restrições burocráticas (EAGLES et al., 2009; BUCKLEY, 2010; WYMAN et al., 2011; DA RIVA; WEISS, 2012). Outro impacto positivo associado advém das taxas cobradas às concessionárias, que podem contribuir para o financiamento das áreas (LEUNG et al., 2018). O ideal é que os recursos gerados pela concessão daquelas áreas mais atrativas para o setor privado sejam utilizados em todo o Sistema de unidades de conservação do país ou do estado.

Em contrapartida, alguns impactos negativos associados às concessões também são observados, como a necessidade de se ter funcionários do órgão ambiental capacitados para a administração e o planejamento dos contratos de concessão, e os impactos ambientais, culturais e sociais negativos decorrentes do aumento da comercialização de certas áreas (THOMPSON et al. 2014), podendo atingir níveis que ultrapassam os níveis ecológicos e sociais aceitáveis (DINICA, 2016).

Para Dinica (2016), o desenvolvimento de um turismo não sustentável decorre de fragilidades ou falhas na governança, como a ausência de responsabilidades ambientais nos contratos de concessão. Nesta mesma linha, Leung et al. (2018), Spenceley et al. (2016) e Thompson et al. (2014) defendem que a realização de uma Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) antes da implantação de políticas, planos, programas ou projetos relacionados a desenvolvimentos turísticos é necessária.

A AIA é uma ferramenta que visa identificar, prever, avaliar e mitigar os efeitos biofísicos, sociais e outros efeitos relevantes de propostas de desenvolvimento, antes que decisões sejam tomadas e compromissos sejam assumidos (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 1999). Assim, ela pode auxiliar na inserção das questões ambientais no processo de tomada de decisão e na elaboração de projetos e propostas de desenvolvimento (GLASSON; THÉRIVEL; CHADWICK, 2005). A AIA é adaptada ao nível de planejamento em que ela é aplicada. Para níveis mais estratégicos, como a elaboração de políticas, planos e programas, a avaliação é feita por

meio da Avaliação Ambiental Estratégica (ferramenta ainda não regulamentada no Brasil), enquanto que para a elaboração de projetos, ela é feita por meio da Avaliação de Impacto Ambiental de Projetos (PARTIDÁRIO, 2000).

O Brasil parece seguir a corrente mundial de implementação das concessões dos serviços de apoio à visitação, com um aumento nítido observado nos últimos anos. O planejamento, a execução e o monitoramento dos contratos de concessão dos serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação no Brasil devem ser realizados por servidores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e guiados pela Instrução Normativa nº 9, de 13 de julho de 2018 (BRASIL, 2018). Segundo esta Instrução Normativa, a Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP) do ICMBio é responsável pela elaboração dos contratos de concessão. Estes devem ser elaborados com o respaldo de pesquisas de mercado e de estudos quanto à viabilidade econômica e financeira, técnica, operacional e ambiental das atividades e serviços inseridos no objeto da concessão. (BRASIL, 2018). Uma vez que os projetos das concessões, quando autorizadas pelo ICMBio, com anuência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), não necessitam de licença para serem implementados (BRASIL, 2018), estes estudos de viabilidade são, muitas vezes, os únicos que atestam os possíveis impactos da implementação das concessões no Brasil.

Assim, a presente pesquisa justifica-se na necessidade de se avaliar a inserção dos critérios socioambientais no processo de desenvolvimento de concessões dos serviços de apoio à visitação no Brasil, e identificar de que modo a AIA pode contribuir para melhorar a prática no país. Os elementos da AAE identificados no desenvolvimento desta pesquisa podem auxiliar na elaboração das políticas, planos e programas sobre concessões, enquanto que os elementos da AIA de Projetos podem auxiliar a análise dos projetos de concessão, a fim de identificar previamente os possíveis impactos e inserir os critérios socioambientais na prática do planejamento e desenvolvimento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo geral

Compreender as contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental para a inserção dos critérios socioambientais no desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais brasileiros.

2.2. Objetivos específicos

1. Elaborar um quadro de boas práticas para a inserção dos critérios socioambientais no processo de desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em áreas protegidas;
2. Analisar se, e de que forma, os critérios socioambientais são adotados na prática do planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação nos Parques Nacionais brasileiros em relação ao quadro elaborado;
3. Identificar as potenciais contribuições da Avaliação Ambiental Estratégica para a elaboração das políticas, planos e programas de concessões dos serviços de apoio à visitação;
4. Identificar as potenciais contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental de Projetos para a elaboração dos projetos de concessões dos serviços de apoio à visitação.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. Conservação ambiental e Áreas Protegidas

A preocupação com a degradação ambiental tem sido uma pauta cada vez mais presente em discussões internacionais nas últimas décadas. Segundo a Avaliação Ecosistêmica do Milênio, o ser humano alterou os ecossistemas mais rapidamente e extensivamente nos últimos 50 anos do que em qualquer outro período equivalente na história humana (MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2005). Estas alterações contribuíram para substanciais ganhos líquidos no crescimento econômico e no bem-estar humano, mas resultaram na degradação de muitos serviços ecossistêmicos e uma perda da biodiversidade considerada irreversível (MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2005).

Rockström et al. (2009) determinaram nove processos globais biogeoquímicos atingidos pela pressão do ser humano, onde foram estabelecidos limites que definem o espaço operacional seguro para a humanidade operar. Uma atualização dos resultados realizada pela mesma equipe de pesquisadores evidenciou que cinco dos nove processos - Mudança Climática, Taxa de Perda de Biodiversidade, Interferência no Ciclo do Nitrogênio, Mudança no Sistema de Uso do Solo e Interferência no Ciclo do Fósforo já transgrediram os considerados limites seguros de operação (STEFFEN et al., 2015). De acordo com Rockström et al. (2009), a Taxa de Perda de Biodiversidade foi o processo que mais ultrapassou limite seguro de 10 espécies extintas por ano a cada 1 milhão de espécies, atingindo mais de 100 espécies extintas por ano a cada 1 milhão.

Em um artigo publicado recentemente, Rockström et al. (2023) revisitaram os estudos, atualizando os dados após 14 anos da publicação inicial, e inserindo critérios de equidade e justiça ambiental na análise. Estes critérios foram avaliados para identificar o potencial de prejudicar significativamente a população humana, analisando os efeitos intergeracionais do passado ao presente e ao futuro, e entre diferentes países.

Os resultados evidenciaram que sete dos oito limites planetários seguros e justos já foram transgredidos, com apenas a liberação de aerossóis na atmosfera ainda dentro dos limites identificados como seguros e justos. E, em contrapartida, os critérios de Mudanças

climáticas, Integridade funcional, Área ecossistêmica natural, Águas superficiais, Águas subterrâneas, Ciclo do Nitrogênio e Ciclo do Fósforo já ultrapassaram estes limites

Apesar da extinção das espécies ser considerada um processo natural que pode ocorrer sem que haja nenhuma intervenção humana, as espécies vêm sendo extintas a uma taxa não documentada desde a última extinção global em massa (MACE et al., 2005). A principal causa dessa aceleração são as atividades humanas (SALA et al., 2000), e, dentre elas, as maiores ameaças para a biodiversidade são a perda de habitat e a fragmentação dos ecossistemas (WILCOVE et al., 1998; FAHRIG, 1997). Outras atividades humanas que exercem um efeito significativo na perda de biodiversidade são a inserção de espécies não nativas, a dispersão de patógenos, a morte de algumas espécies e as alterações no clima (BARNOSKY, 2009; DIRZO; RAVEN, 2003). Segundo Díaz (2005), até 30% de todos os mamíferos, aves e anfíbios serão ameaçados de extinção neste século, e, Rockström et al. (2009) apontam que a Terra não pode sustentar a taxa atual de perda de biodiversidade sem erosão significativa da resiliência dos ecossistemas.

Segundo a definição da União Internacional para Conservação da Natureza (*International Union for Conservation of Nature – IUCN*), as áreas protegidas são “um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerenciado por meios legais eficazes, com o objetivo de alcançar a conservação a longo prazo da natureza, juntamente com os serviços ecossistêmicos e valores culturais associados” (DUDLEY, 2008, p.9, tradução nossa).

As áreas protegidas são reconhecidas como uma ferramenta fundamental para conservar a biodiversidade diante da crise global de extinção das espécies (LOPOUKHINE, 2008), além de ser uma ferramenta para a mitigação das mudanças climáticas (DUNCANSON et al., 2023). Neste sentido, a última Conferência das Partes da Convenção sobre a Diversidade Biológica (*Convention on Biological Diversity – CBD*), que ocorreu em Montreal em dezembro de 2022, aprovou o novo Marco Global para a Biodiversidade (*Global Biodiversity Framework*), onde encontram-se listados objetivos e metas para a conservação da biodiversidade. Dentre estes, está a necessidade de ampliar a abrangência das Áreas Protegidas, para que esta atinja 30% dos ecossistemas terrestres e marinhos até 2030 (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2022)

O estabelecimento de áreas protegidas pode ser feito de diversas maneiras, sendo os dois mecanismos mais comuns a ação governamental (frequentemente em nível nacional,

mas também em nível regional ou local), ou a aquisição de terras por pessoas físicas e organizações de conservação (PRIMACK; RODRIGUES, 2001). Os governos podem estabelecer as terras que serão consideradas áreas protegidas e promulgar leis que permitam vários níveis na sua utilização comercial dos recursos, utilização tradicional pela população local, e utilização para fins de lazer (PRIMACK; RODRIGUES, 2001).

A União Internacional para a Conservação da Natureza, fundada em 1948 com o nome "União Internacional para a Proteção da Natureza" (*International Union for the Protection of Nature – IUPN*), tem seu principal objetivo no desenvolvimento e suporte de uma cooperação internacional para a proteção da natureza. A alteração do nome ocorreu em 1956, influenciada pelo debate existente na época entre preservacionistas, que defendiam a restrição das áreas naturais a usos apenas recreativos ou educacionais, e conservacionistas, que defendiam a exploração racional dos recursos naturais (McCORMICK, 1992).

A IUCN define um sistema de categorias de áreas protegidas de acordo com as características e objetivos de cada área. Esse sistema de categorias de gestão define seis categorias distintas, sendo a primeira dividida em duas subcategorias (DUDLEY, 2008):

- Ia - Reserva natural estrita: Áreas protegidas de maneira estrita, separadas para a proteção da biodiversidade e também possivelmente para características geológicas e geomorfológicas, onde a visitação humana, o uso e os impactos são estritamente controlados e limitados, para assegurar os objetivos de conservação.
- Ib - Área de vida selvagem: Áreas geralmente não modificadas ou minimamente modificadas, que mantêm seu caráter e influência naturais, sem influência humana permanente ou significativa, protegidas e manejadas para preservar sua condição natural.
- II - Parque Nacional: Grandes áreas naturais ou pouco modificadas que protegem processos ecológicos em larga escala, com espécies e ecossistemas característicos da área, e que também proporcionam condições para oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreativas e de visitação, que sejam ambientalmente e culturalmente compatíveis.
- III - Monumento natural: Áreas separadas para proteger um monumento natural específico, que pode ser um relevo, um monte marinho, uma caverna submarina, uma

formação geológica como uma caverna, ou um elemento vivo, como uma floresta ancestral.

- IV - Área de gestão de habitats e espécies: Áreas que visam proteger espécies ou habitats específicos, onde a gestão reflete esta prioridade. Muitas áreas necessitam de intervenções ativas e regulares para satisfazer as necessidades de espécies ou habitats particulares, embora esse não seja um requisito da categoria.
- V - Paisagem terrestre ou marinha protegida: Local onde a interação das pessoas com a natureza ao longo do tempo produziu uma área de significativo valor ecológico, biológico, cultural e paisagístico, e onde salvaguardar a integridade deste a interação é vital para proteger e manter a área e os valores associados de conservação da natureza.
- VI - Áreas protegidas com uso sustentável dos recursos naturais: Áreas que conservam os ecossistemas e habitats juntamente com valores culturais associados e sistemas tradicionais de gestão dos recursos naturais. Geralmente grandes, com maior parte da área em condição natural, onde uma parte está sob uma gestão sustentável dos recursos naturais, e onde níveis de uso de baixo impacto e não industriais dos recursos naturais, compatível com a conservação da natureza, são considerados um dos principais objetivos da área.

No Brasil, as áreas protegidas englobam as Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000), as Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais (BRASIL, 2012), as Terras Indígenas (BRASIL, 1973, 1988), e os Territórios Quilombolas (BRASIL, 2003). Entretanto, no contexto deste presente trabalho, quando o termo áreas protegidas for citado pela literatura internacional, estaremos associando as informações exclusivamente às Unidades de Conservação no Brasil. As Unidades de Conservação são definidas em Brasil (2000, Art. 2), como

o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. O SNUC define as categorias de UCs pertencentes a dois grupos: Proteção Integral e Uso Sustentável. Ao primeiro grupo pertencem as UCs que permitem apenas o uso indireto dos recursos naturais existentes,

como pesquisa, educação ambiental e, em algumas delas, a visitação. Ao segundo grupo pertencem as UCs cuja exploração dos recursos ambientais é autorizada, mas controlada para garantir que os processos ecológicos sejam mantidos em equilíbrio.

O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica (ESEC), Reserva Biológica (REBIO), Parque Nacional (PN), Monumento Natural (MONA) e Refúgio de Vida Silvestre (RVS). Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Nacional (FLONA), Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Fauna (REFAU), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

O financiamento das unidades de conservação no Brasil ocorre por meio de diversas fontes, tanto públicas como privadas. As principais formas de financiamento ocorrem por meio de orçamento público, onde as UCs recebem recursos dos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal, de acordo com a sua esfera de gestão), por meio de dotações orçamentárias. Esses recursos são utilizados para despesas operacionais, investimentos em infraestrutura, contratação de pessoal e implementação de programas de gestão e conservação.

Também podem ser obtidos recursos por meio da cobrança de ingressos (BRASIL, 2000). No caso das UCs do grupo de Proteção Integral, os recursos obtidos por meio da cobrança de taxas de visitação e outras fontes decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da unidade, devem ser aplicadas (SNUC, 2000, Art. 35)

I - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;

III - até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

Os recursos para as UCs também podem advir de Termos de Ajuste de Conduta (TACs) e da Compensação Ambiental (BRASIL, 2000). O TAC é um acordo celebrado entre o Ministério Público e o responsável por uma infração ambiental, visando regularizar a situação, estabelecendo obrigações e compromissos a serem cumpridos pelo infrator

(BRASIL, 1985). Geralmente, o TAC tem como objetivo corrigir os danos causados ao meio ambiente, prevenir novas infrações e promover a recuperação ambiental. A compensação ambiental, por sua vez, é uma obrigação legal imposta a empreendimentos que causam impactos significativos ao meio ambiente, e consiste no repasse de recursos financeiros pelo empreendedor a órgãos responsáveis pela criação e manutenção de UCs (BRASIL, 2000; BRASIL, 2002). Esses recursos têm o objetivo de compensar os impactos ambientais causados pelo empreendimento, sendo direcionados especificamente para a criação, ampliação, implantação e manutenção de UCs. Ambos os instrumentos têm o propósito de mitigar danos ambientais, mas em contextos e situações diferentes.

Também pode ocorrer, como forma de financiamento às UCs, doações e parcerias com organizações da sociedade civil onde empresas, fundações e organizações da sociedade civil podem fazer doações diretas ou estabelecer parcerias com as unidades de conservação, fornecendo recursos financeiros para a realização de projetos específicos, programas de educação ambiental, pesquisa científica, entre outros (BRASIL, 2000). E, ainda, por meio de incentivos fiscais e fundos ambientais, que são mecanismos legais que incentivam doações e investimentos em unidades de conservação, como a possibilidade de dedução de impostos para pessoas físicas e jurídicas que contribuem com essas áreas e a criação de fundos ambientais que financiam projetos de conservação, incluindo unidades de conservação. As doações também podem advir de doações internacionais, por meio de acordos e parcerias com organismos multilaterais, governos estrangeiros e instituições de cooperação.

De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), atualmente o Brasil possui 2659 Unidades de Conservação, englobando 18,80% da área continental do país e 26,48% da área marinha¹. Na esfera federal, são 1004 UCs, abrangendo 79.362.268 ha de área continental e 92.420.753 ha de área marinha. Sob gestão pública, são 334 Unidades de Conservação federais, ocupando 78.763.278 ha de área continental e 92.660.914 ha de área marinha². A gestão das UCs federais é feita pelo ICMBio, criado em 2007 pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 como uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e

¹ Fonte: <https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>. Acesso em maio de 2023.

² Fonte: <http://qv.icmbio.gov.br/>. Acesso em maio de 2023.

financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a finalidade de (BRASIL, 2007, Art.1)

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União, e;

V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

A equipe responsável pela gestão das UCs é composta por analistas e técnicos ambientais, ligados ao órgão ambiental. A gestão também depende das decisões tomadas pelos Conselhos Gestores das UCs. Estes Conselhos Gestores são órgãos colegiados de caráter consultivo e deliberativo que têm a função de auxiliar na gestão e tomada de decisões relacionadas às UCs no Brasil (BRASIL, 2000, 2002). Eles são estabelecidos por lei e são compostos por representantes do poder público, de organizações da sociedade civil e da comunidade local (BRASIL, 2002).

Os Conselhos Gestores desempenham um papel essencial na gestão participativa e democrática das UCs, garantindo a participação da sociedade civil e das comunidades afetadas nas discussões e decisões relacionadas à conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais. Os Conselhos promovem a participação e representação de diferentes setores da sociedade, incluindo organizações não governamentais, instituições de pesquisa, comunidades tradicionais e população local, e realizam reuniões periódicas para discutir questões relacionadas à gestão das UCs, como a elaboração de planos de manejo, criação de novas unidades, fiscalização, uso público e atividades de conservação, além de acompanhar a implementação das decisões tomadas, monitorando o cumprimento das normas e condições estabelecidas para a gestão das UCs (BRASIL, 2002). A estrutura e o funcionamento dos Conselhos Gestores variam de acordo com a categoria de cada UC

(BRASIL, 2002), e a participação ativa da sociedade civil e o diálogo entre diferentes setores são fundamentais para fortalecer a gestão participativa e a conservação das Unidades de Conservação.

De acordo com Leung et al. (2018), os gestores das áreas protegidas são pressionados a oferecer experiências e fontes educativas significativas aos visitantes, sem comprometer a integridade das áreas, o manejo para a conservação e o envolvimento e beneficiamento das comunidades locais. Busca-se, portanto, segundo os autores, o desenvolvimento do chamado turismo sustentável, definido como “o turismo que leva em consideração seus impactos econômicos, sociais e ambientais atuais e futuros, atendendo às necessidades dos visitantes, da indústria, do meio ambiente e das comunidades anfitriãs” (UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2005, p.11 e 12, tradução nossa).

3.2. Turismo e Concessões dos serviços de apoio à visitação em Áreas Protegidas

Dentre as atividades permitidas em algumas Áreas Protegidas, temos aquelas englobadas sob o termo “uso público”. O uso público em áreas protegidas refere-se às atividades ou práticas realizadas com o propósito de permitir que as pessoas desfrutem e utilizem os recursos naturais presentes, de forma compatível com os objetivos de conservação e preservação dessas áreas. Dentro das áreas protegidas, o uso público pode incluir atividades como visitação, turismo, recreação, educação ambiental, pesquisa científica, entre outras. No entanto, é fundamental que essas atividades sejam conduzidas de forma a minimizar os impactos negativos sobre os ecossistemas e a biodiversidade, garantindo a conservação dos recursos naturais presentes na área. Assim, o uso público em unidades de conservação busca conciliar a conservação ambiental com o acesso dos visitantes, proporcionando uma experiência de contato com a natureza e promovendo a conscientização sobre a importância da conservação e preservação dos ecossistemas.

A importância do turismo está cada vez mais presente em discussões internacionais, com ênfase na sua contribuição para a erradicação da pobreza, o desenvolvimento comunitário e a proteção da biodiversidade (UNITED NATIONS, 2012; CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2014; 2012; 2004), e na sua contribuição para o alcance de vários dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (LEUNG et al., 2018) e de 13 das 20 Metas de Aichi (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2012). Em 2017 foi declarado pelas Nações Unidas o Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento, onde foi enfatizado o papel do turismo para: (i) o crescimento econômico sustentável; (ii) a inclusão social, emprego e a redução da pobreza; (iii) a eficiência de recursos, a proteção ambiental e as mudanças climáticas; (iv) os valores culturais, a diversidade e o patrimônio; e (v) a compreensão mútua, a paz e a segurança (UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2017). Todos os temas citados se aplicam ao turismo em áreas protegidas e o papel que este pode desempenhar na promoção da conservação da biodiversidade nessas áreas (SPENCELEY; SNYMAN; EAGLES, 2017).

Com o crescimento demográfico e a diversificação e maior acesso a meios de transporte, o turismo tem aumentado consideravelmente e se concentrado em grande parte

em áreas protegidas, pela busca de áreas naturais, fauna e flora saudáveis e culturas autênticas (LEUNG et al., 2018). Segundo um estudo realizado por Balmford et al. (2015), as áreas protegidas terrestres do mundo, excluindo do cálculo áreas muito pequenas, recebem aproximadamente 8 bilhões de visitantes por ano. E, de acordo com United Nations World Tourism Organization (2017), o turismo internacional continuará a crescer a uma taxa anual de 3,3% até 2030, taxa essa ainda maior para o crescimento do turismo doméstico.

Para Leung et al. (2018), esta busca por áreas protegidas permite identificar no turismo um importante aliado da conservação, por meio da sua capacidade de gerar renda e empregos associados às áreas protegidas, ao invés de degradá-las visando a produção de outras commodities. Assim, segundo o autor, se o turismo for feito de maneira sustentável, ele pode contribuir para a conservação, por meio da sensibilização dos visitantes e operadores de turismo sobre os valores e a importância da biodiversidade (BUSHELL; McCOOL, 2007).

O turismo em áreas protegidas deve “primeiramente, contribuir para a conservação da natureza a longo prazo, não apenas de forma breve ou esporádica, e garantir que a conservação não seja comprometida pelo uso indevido ou mal administrado da visitação” (LEUNG et al., 2018, p. 2, tradução nossa), seguindo o principal objetivo das áreas protegidas. O turismo que não é sustentável não deve ser permitido em áreas protegidas. Ele deve, da elaboração das políticas públicas ao planejamento e à gestão (LEUNG et al. 2018, p. 2):

- Salvar as qualidades ambientais e/ou culturais que atraem turistas, mantendo os processos ecológicos essenciais e as qualidades estéticas e espirituais, e ajudando a conservar o patrimônio natural e a biodiversidade;
- Respeitar os direitos dos Povos Indígenas e comunidades locais e sua autenticidade sociocultural, conservar sua herança cultural e valores tradicionais, e contribuir para a compreensão e tolerância intercultural;
- Assegurar operações econômicas viáveis e de longo prazo, proporcionando benefícios socioeconômicos razoavelmente distribuídos a todos os detentores de direitos e partes interessadas afetados pelo turismo, incluindo emprego estável, oportunidades de geração de renda e serviços sociais para as comunidades locais, e contribuindo para o alívio da pobreza;
- Proporcionar oportunidades apropriadas para facilitar uma experiência significativa e de alta qualidade aos visitantes, que contribuirá para um maior senso de pertencimento à natureza e às áreas protegidas.

Inicialmente, deve-se definir se em uma área protegida o desenvolvimento do turismo é compatível com o principal objetivo de conservação da área (LEUNG et al., 2018). Segundo os autores, onde isto é possível, deve-se atentar às questões relacionadas ao nível e à natureza da atividade a ser desenvolvida: Quanto? Quais tipos? Quando? Onde? Talvez a mais importante de todas seja em relação aos possíveis impactos da atividade, benéficos ou prejudiciais. Desenvolver o turismo em áreas protegidas torna-se uma questão de tentar maximizar os benefícios das atividades, minimizando seus impactos negativos (LEUNG et al., 2018).

O turismo em contato com a natureza, dentro ou não de Áreas Protegidas, se dá de diversas maneiras. Dentre elas temos o Ecoturismo, que é uma forma de turismo que enfatiza a exploração e a apreciação da natureza, enquanto se esforça para minimizar o impacto ambiental e promover a conservação dos recursos naturais e culturais. Podemos citar também o Turismo de Base Comunitária (TBC), uma outra abordagem de turismo que busca envolver as comunidades locais no planejamento, desenvolvimento e gestão das atividades turísticas em suas áreas. O Turismo de Base Comunitária é uma forma de turismo que busca equilibrar o desenvolvimento econômico com a preservação cultural e ambiental, trazendo benefícios para as comunidades locais e promovendo uma experiência turística enriquecedora tanto para os visitantes como para os anfitriões, criando oportunidades econômicas e sociais para as comunidades, ao mesmo tempo em que preserva a cultura, o meio ambiente e fortalece o empoderamento local (IRVING, 2009).

Ainda, dentre as atividades relacionadas à visitação em Áreas Protegidas, uma prática que vem ganhando destaque é a Ciência Cidadã. A Ciência Cidadã é um conceito que envolve a participação ativa de pessoas leigas ou não cientistas na coleta, análise e interpretação de dados científicos. É uma abordagem colaborativa que busca envolver a sociedade no processo científico, permitindo que os cidadãos contribuam para a produção de conhecimento (MCKINLEY et al., 2016). E, ainda, ela tem se mostrado uma ferramenta efetiva para promover a conservação ambiental (MCKINLEY et al., 2016).

Dentre as práticas da Ciência Cidadã, a população pode estar envolvida na coleta, classificação e análise de dados, coletando informações em campo, por meio da observação de aves, da qualidade da água, por exemplo, e possivelmente compartilhando posteriormente os dados com gestores dos parques e/ou pesquisadores (CONRAD; HILCHEY, 2011). Ainda, através de plataformas online, os cidadãos podem também ajudar

a classificar e identificar informações de conjuntos de dados, como imagens astronômicas, espécies animais e vegetais, contribuindo para a catalogação e análise dos dados.

De acordo com Leung et al. (2018), o turismo em áreas protegidas pode ter uma variedade de impactos positivos e negativos, de uma ampla gama, afetando os recursos de áreas protegidas, economias locais, comunidades locais e os próprios turistas. Estes impactos se encaixam em três categorias, muitas vezes sobrepostas: ambiental, econômica e social. Entretanto, a qualidade do turismo e das experiências dos visitantes nas áreas protegidas depende diretamente dos atributos da área e estas atividades não devem comprometer as ações de conservação existentes (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002; EAGLES; MCCOOL, 2002). Para isso, é necessário que os gestores assegurem que os impactos dos visitantes estejam dentro dos limites aceitáveis e que os tipos de experiências sejam adequados às áreas e consistentes com seus objetivos de conservação (LEUNG et al., 2018).

O turismo em áreas protegidas pode gerar importantes impactos positivos relacionados à conservação (BUCKLEY, 2010), como a educação sobre questões de conservação dentro e ao redor de áreas protegidas específicas (SNYMAN, 2012), incentivando a população local a cuidar dos recursos naturais (BUSHELL; MCCOOL, 2007; BUCKLEY, 2010), o apoio de empresas de turismo à proteção ou restauração de habitat para espécies-alvo, o desenvolvimento de atividades de turismo que ajudam a reduzir a caça ilegal de espécies raras ou promovem a coleta de dados científicos para o monitoramento da vida silvestre e a redução de práticas destrutivas e ilegais pela presença de turistas na área (LEUNG et al., 2018).

O turismo pode também fornecer benefícios econômicos às autoridades das áreas protegidas e à comunidade local (UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2005), por meio de empregos no setor e estímulo ao desenvolvimento de atividades empresariais. A geração desses benefícios geralmente promove boa aceitação em relação aos esforços de conservação nas áreas protegidas e comportamentos de apoio da comunidade, que, por sua vez, se traduzem muitas vezes em apoio político (SNYMAN, 2012).

Em alguns casos, o turismo em áreas protegidas pode ser um fator-chave para o desenvolvimento social do local (EAGLES; MCCOOL; HAYNES, 2002). Segundo Leung et al. (2018), ele pode ajudar a trazer melhorias de infraestruturas e telecomunicações,

educação, treinamento e saúde à região e garantir o crescimento sustentável da comunidade local, enfatizando o valor das artes e cultura locais, bem como a importância do ambiente e da vida selvagem. Ainda, o turismo em áreas protegidas pode apoiar e fortalecer a comunidade local por meio do desenvolvimento de habilidades e melhorias na governança, além de ser o veículo para a implantação de cuidados básicos de saúde, infraestrutura social e outras formas de desenvolvimento para comunidades locais remotas.

O turismo em áreas protegidas também tem sido associado a resultados positivos na saúde e no bem-estar humano (MALLER, et al., 2009; ANNERSTEDT VAN DEN BOSCH; DEPLEGE, 2015). A saúde humana depende da natureza para fornecer uma infinidade de serviços ecossistêmicos, incluindo ar e água limpos, e estar na natureza pode ajudar a reduzir os riscos de obesidade, doenças cardiovasculares e pulmonares, diabetes, derrame, câncer, depressão, osteoporose, ansiedade e doenças degenerativas (LEMIEUX et al., 2012). Nos últimos anos, surgiu um movimento global chamado *Healthy Parks Healthy People* (Parques Saudáveis, Pessoas Saudáveis) para promover o valor das áreas protegidas como um recurso fundamental para a saúde (TRZYNA, 2017).

Embora o turismo em áreas protegidas possa trazer uma infinidade de benefícios, isto só ocorre se ele for bem administrado, caso contrário, ele pode provocar impactos negativos ao meio ambiente e às comunidades locais (BUCKLEY, 2012). Os potenciais impactos negativos podem ser de ordem biofísica ou sociocultural. Dentre os impactos de ordem biofísica, podemos citar (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2004): a degradação da qualidade do ar e da água, o aumento do uso da água, mudanças permanentes no relevo devido à construção de infraestruturas para o uso público, o consumo energético, a perturbação ou degradação do habitat da vida selvagem, a poluição terrestre, a poluição luminosa e sonora, a introdução de espécies exóticas invasoras ou de patógenos, o atropelamento, a criação de trilhas, aumento da erosão, eutrofização de habitats, aumento do risco de incêndios, remoção intencional de espécies valorizadas, depósito de dejetos, e mudanças comportamentais em algumas espécies, que podem vir a apresentar alterações na composição das populações.

Os impactos sociais e culturais negativos decorrentes do turismo estão relacionados à vulnerabilidade a mudanças nos fluxos de visitantes, na priorização do aporte de matérias primas (energia, alimentos e água) para as demandas dos turistas sobre as necessidades da população local, erosão dos estilos de vida tradicionais da comunidade local, tentando

atender a um grande volume de demanda dos turistas por experiências culturais "autênticas", arte e artesanato (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2004; LEUNG et al., 2018). Além disso, impactos na experiência dos visitantes também são retratados: visitantes que buscam a solidão podem ser deslocados de locais desejáveis na área protegida caso o número de visitantes no local seja muito elevado (MANNING, 2002).

As áreas protegidas devem, prioritariamente, promover a conservação do ambiente natural, por isso é fundamental que os gestores identifiquem os impactos negativos no início do desenvolvimento de qualquer atividade, na tentativa de evitar, mitigar ou minimizar os problemas (CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2015). Os gestores devem monitorar continuamente os impactos ambientais do turismo dentro e ao redor das áreas protegidas, para identificar possíveis problemas, acompanhar as condições de mudança, tomar medidas de mitigação quando necessário e avaliar a eficácia das respostas (LEUNG et al., 2018).

Contudo, toda atividade requer custos para o seu desenvolvimento, e, muitas vezes os gestores das áreas protegidas não têm financiamento, equipe e outros recursos adequados para uma gestão efetiva das atividades (LEUNG et al., 2018). Para Leung et al. (2018), mecanismos de financiamento, como cobrança de taxas aos visitantes, podem fornecer os meios para tornar a gestão de áreas protegidas mais eficiente, equitativa e ambientalmente sustentável. No Brasil, a Lei do SNUC formaliza a possibilidade de desenvolvimento de serviços e atividades de apoio à gestão por meio da exploração de bens e serviços inerentes às UCs. O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou a Lei do SNUC, aduz 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” (BRASIL, 2002, Art. 25). Os produtos e serviços citados são “aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo” (BRASIL, 2002, Art. 25).

Entretanto, agências ambientais do mundo todo têm apresentado dificuldades de conciliar a conservação dos recursos naturais e culturais ao mesmo tempo que promovem o uso público da área (WYMAN et al., 2011). Segundo Bruner et al. (2001), a falta de recursos para a gestão é a principal razão da baixa eficácia de gestão observada em áreas protegidas, especialmente em países em desenvolvimento. E, segundo Instituto Chico

Mendes de Conservação da Biodiversidade e World Wide Fund Brasil (2011), as principais deficiências observadas em parques nacionais brasileiros estão relacionadas à falta de insumos disponíveis (recursos financeiros e humanos, infraestrutura e comunicação e informação).

Muitas áreas protegidas ainda dependem fortemente das alocações orçamentárias do governo (BOVARNICK, et al., 2010), e mesmo em países desenvolvidos, os orçamentos das áreas protegidas tem diminuído consideravelmente (WATSON et al., 2014). Coad et al. (2019) avaliaram relatórios de gestão de 2167 áreas protegidas, cobrindo uma área de 23% das áreas protegidas do mundo, e identificaram que, dessas, mais de 45% atestaram não terem recursos humanos e financeiros adequados. Considerando falta de recursos humanos, falta de recursos financeiros, ou ambos, esse valor chega a mais de 75% das AP analisadas.

Baixos recursos para a conservação da biodiversidade e o manejo de áreas protegidas são uma preocupação universal (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME-WORLD CONSERVATION MONITORING CENTRE; INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, 2016). Cada vez mais, as áreas protegidas não dispõem de fundos suficientes para apoiar atividades de manejo para a conservação, e a maioria dos governos não financia totalmente estas áreas (EAGLES et al., 2012). De acordo com Watson et al. (2014), isso resulta em uma crescente pressão para que as áreas protegidas fortaleçam os fluxos de receitas privadas e diversifiquem suas fontes de renda além daquelas oriundas do governo.

No contexto em que muitos parques têm baixo financiamento do governo e necessidades estruturais e profissionais para promover um turismo capaz de acarretar benefícios para a conservação, parcerias com instituições privadas para a prestação de serviços de apoio à visitação têm sido promovidas como uma forma de aprimorar o uso público, por meio da estruturação de serviços e atividades, e tornar a conservação viável a longo termo (THOMPSON et al., 2014). Segundo Gilroy, Kenny e Morris (2013), há uma tendência mundial de estabelecimento de parcerias entre as esferas pública e privada para a gestão de Parques Nacionais. Para os autores, esta é uma das alternativas para se lidar com o cenário de escassos recursos públicos no qual os parques têm de competir com as dotações orçamentárias de saúde, educação e segurança pública, dentre outras. Ainda, outro argumento para a gestão privada de recursos em terras públicas está relacionado à

eficiência: os recursos podem ser melhor transformados em resultados desejados por empresas especializadas (SPENCELEY et al., 2019).

Diretrizes internacionais elaboradas por conjuntos de organizações como a IUCN, a Comissão Mundial de Áreas Protegidas da IUCN (IUCN-WCPA), a Parceria França-IUCN (*France-IUCN Partnership*), o Ministério Federal Alemão para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (*The German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development*), o Grupo de Especialistas em Turismo e Áreas Protegidas da IUCN WCPA (*TAPAS Group*), a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CBD) e o Departamento de Parques, Uso Público e Gestão do Turismo da Universidade do estado da Carolina do Norte (*PRTM - NC State University*) definem parcerias entre as esferas pública e privada na gestão das áreas protegidas como acordos formais entre as autoridades das áreas e o setor privado (podendo ser uma empresa comercial, uma ONG ou uma organização da comunidade), em que a entidade privada recebe o direito de acessar e usar ativos públicos, como terra e infraestrutura, para seu próprio uso comercial e assume os riscos financeiros, técnicos e operacionais substanciais relacionados (SPENCELEY; SNYMAN; EAGLES, 2017; LEUNG et al., 2018).

Nessas parcerias, o Estado concede a prestação de serviços de apoio à visitação para o parceiro privado, porém a área protegida continua sendo pública, ou seja, não há a transferência de propriedade. De acordo com Spenceley, Snyman e Eagles (2017), as parcerias podem ser realizadas quando o parceiro privado é capaz de entregar um determinado produto ou serviço turístico com maior qualidade e eficácia, permitindo que os gestores das áreas protegidas se concentrem em suas funções principais. Como contrapartida da possibilidade de desenvolver a atividade determinada, os prestadores de serviços de apoio à visitação devem pagar ao poder público um percentual sobre os rendimentos obtidos com as taxas cobradas dos visitantes e usuários (SPENCELEY; SNYMAN; EAGLES, 2017).

As concessões são um tipo de parceria, que podem envolver a prestação de serviços como alojamento, alimentação e bebidas, atividades recreativas, programas educativos e interpretativos e venda de mercadorias (EAGLES et al., 2009; WYMAN et al., 2011). Segundo Thompson et al. (2014), quase todos os países têm uma definição diferente do que é uma concessão. Os autores definem que as concessões são parcerias que podem ocorrer sob a forma de arrendamentos (*leases*), licenças (*licences*), autorizações (*permits*) ou

servidões (*easements*). De modo semelhante, para Dinica (2016) concessões podem ocorrer por meio de arrendamentos (*leases*), licenças (*licences*) e autorizações (*permits*). Já Eagles (2014) diferencia as concessões dos outros tipos de parcerias com o setor privado, como arrendamentos (*leases*), licenças (*licences*) e autorizações (*permits*).

Estas modalidades de parcerias são definidas por Spenceley, Snyman e Eagles (2017) como (p. 9, tradução nossa)

Arrendamento: Um acordo contratual no qual uma parte transmite uma propriedade (ou seja, terreno e instalações) a outra parte por um período de tempo limitado específico. O Estado mantém o título da propriedade enquanto o locatário obtém os direitos de uso da propriedade. Normalmente, o arrendamento é pago.

Licença: Dá permissão a uma autoridade legalmente competente para exercer uma atividade que, sem tal autorização, constituiria um ato ilegal. Muitas vezes visto pelo público como uma forma de controle de qualidade e exige a devida diligência pela autoridade competente, em contraste com uma autorização. A posse da terra não é concedida através da licença.

Autorização: Uma forma temporária de permissão que concede a aprovação do destinatário para realizar uma atividade legal dentro da área protegida. As licenças normalmente expiram dentro de um curto período de tempo. Normalmente, o número de permissões é grande e limitado por considerações sociais ou ambientais. Na maioria dos casos, as autorizações são concedidas a qualquer pessoa que pague a taxa correspondente.

Segundo Wyman et al. (2011), os países estão cada vez mais favorecendo o desenvolvimento de concessões de turismo em áreas protegidas. Nos estudos desenvolvidos pelos autores e por Spenceley, Snyman e Eagles (2017), pode-se identificar a existência de concessões em um número elevado de países, como: Estados Unidos, Canadá, Peru, Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, Belize, Equador, México, Colômbia, Zâmbia, Botsuana, Namíbia, Seychelles, África do Sul, Austrália, Nova Zelândia, China, Japão, Tailândia e Índia.

Na África do Sul, o SANParks (*South African National Parks*), órgão responsável pela gestão dos parques nacionais, tem 75% do seu orçamento independente do governo. Em 1999, o país desenvolveu o conceito de “comercialização como estratégia para a conservação” (DA RIVA; WEISS, 2012), e em 2000 iniciou um processo de implementação de concessões nos parques (SPENCELEY; SNYMAN; EAGLES, 2017). Nos Estados Unidos, o Serviço Nacional de Parques (*National Park Service* - US NPS) é a

agência encarregada da gestão de todos os parques nacionais e outras áreas protegidas. Segundo Leung et al. (2018) o US NPS é proibido por lei de gerir as próprias instalações turísticas, e, deste modo, isso é feito por meio de concessões.

No Brasil, as parcerias relacionadas com as atividades de visitação em UCs podem ser feitas por meio de (i) Autorização; (ii) Permissão; (iii) Concessão, (iv) Parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2016). As parcerias realizadas com OSCIPs seguem as regulamentações do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). O MROSC foi instituído pela Lei nº 13.019/2014, com alterações posteriores, e estabelece um conjunto de regras e diretrizes para as parcerias entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil, visando promover uma maior transparência, eficiência e segurança jurídica nos processos e fortalecer a relação entre os atores, promovendo uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos destinados às OSCs (BRASIL, 2014).

A Autorização, por sua vez consiste em “ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual a Administração consente com a prática de determinada atividade individual, incidente sobre um bem público” (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2016). As autorizações dispensam lei autorizativa e licitação para a sua concretização, podem ser realizadas por prazo indeterminado, e podem ser revogadas a qualquer tempo. E, as Concessões e Permissões, por sua vez, seguem as disposições dadas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no Artigo 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A Lei das Concessões (BRASIL, 1995, Art. 2) define

Concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Ainda, o Artigo nº14-C da Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, determina que poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais

para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento.

Devido à diversidade de definições para o termo “Concessão”, considerou-se necessário adotar uma única definição a ser utilizada no desenvolvimento deste trabalho. A definição escolhida foi aquela retratada pela legislação brasileira, onde o termo “Concessão” se refere a um tipo de parceria utilizado para a prestação de serviços de apoio à visitação (Tabela 1). Isto se deu principalmente pelo fato do objeto de estudo ser as concessões dos serviços de apoio à visitação em UCs no Brasil. Além disso, acredita-se que as informações referentes às boas práticas para o desenvolvimento de concessões presentes na literatura internacional não apresentarão divergências, uma vez que a concessão, do modo como ficou definida aqui, está inserida nas definições encontradas na literatura internacional, e, portanto, estará contemplada pelas informações elencadas.

Tabela 1 – Tipos de parcerias entre as esferas pública e privada para a visitação em áreas protegidas no Brasil

Instituições privadas com fins lucrativos	Instituições privadas sem fins lucrativos
Concessão	Acordo de cooperação, termo de fomento e termo de
Permissão	colaboração com organizações da sociedade civil
Autorização	Termo de parceria com organização social de interesse público

Fonte: retirado de Rodrigues e Abrucio (2019).

Atualmente, existem no Brasil 10 UCs federais com contratos de concessão dos serviços de apoio à visitação em andamento: Parque Nacional do Iguaçu (PR), Parque Nacional da Tijuca (RJ), Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE), Parque Nacional do Itatiaia (RJ), Parque Nacional do Pau Brasil (BA), Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO), Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral (RS/SC), Floresta Nacional de Canela (RS) e Floresta Nacional de São Francisco de Paula (RS).

No Brasil, o planejamento, a execução e o monitoramento dos contratos de concessão de uso para prestação de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação deverão ser realizados por servidores do ICMBio, e guiados pela Instrução Normativa nº 9, de 13 de julho de 2018 (BRASIL, 2018). Segundo esta Instrução Normativa, a Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP) do ICMBio será responsável pela elaboração dos contratos de concessão. A proposta elaborada deverá ser instruída de um projeto básico apto a caracterizar preliminarmente o objeto da concessão, e a CGEUP também será responsável por elaborar, ou providenciar a elaboração, dos documentos que instruirão a fase interna a licitação, “tais como pesquisas de mercado, estudos de viabilidade econômica e financeira, além de outros subsídios considerados necessários para assegurar a viabilidade técnica, operacional e ambiental das atividades e serviços inseridos no objeto da concessão” (BRASIL, 2018, Art. 5º).

De acordo com a Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, (BRASIL, 2018, Art 14-C)

o ato autorizativo exarado pelo órgão gestor da unidade de conservação para a instalação e operação das atividades dispensa, com a anuência do Ibama, outras licenças e autorizações relacionadas ao controle ambiental a cargo de outros órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), exceto quando os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassarem os limites territoriais da zona de amortecimento.

Assim, entende-se que os estudos de viabilidade econômica, financeira, técnica, operacional e ambiental das atividades e serviços realizados pela CGEUP durante a elaboração dos projetos são, muitas vezes, os únicos estudos que atestam os possíveis impactos da implementação das concessões no Brasil.

Um estudo realizado por Septanil e Ranieri (2018) a partir de uma busca nas notícias e publicações no site do ICMBio, elencou informações sobre esforços de planejamento das concessões através de dados sobre leis, decretos, instruções normativas, editais, Programas e Estratégias relativas ao processo de planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação no Brasil no âmbito do instituto nos últimos anos. Apesar do ICMBio existir desde 2007 e estarem disponíveis notícias no site a partir de 2011, o estudo obteve informações desde 1998 por meio dos dados existentes nos documentos. Ainda que notícias prévias ao ano de 2011 não estiveram disponíveis no site para análise, o que não torna possível afirmar a existência de apenas esta quantidade de dados de planejamento de fato, os autores

identificaram um nítido aumento nos esforços de planejamento de concessões dos serviços de apoio à visitação em UCs federais a partir de 2015 (SEPTANIL; RANIERI, 2018).

Em 2015 foi criado o Programa Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP), um esforço do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) com o MMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, e com a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Caixa Econômica Federal. Este programa foi criado com o intuito de estabelecer as bases de referência para estruturar uma política de fomento às parcerias voltadas para a geração de oportunidades, no contexto da gestão das UCs federais.

Em 2017, foi criado o Programa de Concessão dos Serviços de Apoio à Visitação, do ICMBio, para promover melhores condições de preservação do patrimônio natural sincronizadamente com o melhor aproveitamento dos benefícios da recreação e da visitação turística, através da concessão dos serviços à iniciativa privada. Em seguida, as notícias apontam para a criação, em 2018, do Programa Turismo Sustentável, em parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Turismo, onde o programa se dá por meio da promoção das concessões dos serviços de apoio à visitação nos parques, visando o aumento do turismo e da arrecadação para os estados e os municípios.

Ainda no ano de 2018 foi publicada a Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, que autoriza a concessão dos serviços, áreas ou instalações de UCs para a exploração de atividades voltadas ao turismo e à educação ambiental, e a Instrução Normativa nº 9, de 13 de julho de 2018, que disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UCs federais. Foi também criada a Estratégia de Implementação da visitação em UCs federais que traz projetos de concessão dos serviços de 10 PN e 1 Flona entre 2018 e 2020. Apesar de não terem sido encontrados registros desta, houve também a criação da Coordenação de Concessões e Negócios no âmbito do ICMBio, sendo a primeira aparição desta coordenação em notícias do ano de 2017 (SEPTANIL; RANIERI, 2018).

As concessões também estiveram presentes no Programa Parcerias Investimento (REF) e no Programa Nacional de Desestatização a partir de 2019 (BRASIL, 2019; BRASIL, 2020), visando a promoção das concessões em diversas UCs, como o PN dos Lençóis Maranhenses, o PN de Jericoacoara, o PN da Serra da Bocaina e o PN da Chapada dos Guimarães. Ainda, o Programa Parque+, lançado pelo governo passado em 2021,

visava promover a visitação nas Unidades de Conservação do país com o apoio da iniciativa privada, e identificou como um dos problemas e gargalos enfrentados o baixo número de Parques Nacionais com concessões dos serviços de apoio à visitação (MMA, 2021 – Programa Parque+ - Conservação ambiental e geração de emprego e renda).

Os esforços de promoção das concessões foram também acompanhados por conflitos observados durante e após o desenvolvimento das concessões, ou seja, durante o processo de licitação e após a assinatura dos contratos. Podemos citar como exemplo o processo de licitação da concessão nos Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral ficou paralisado pelo MPF por um período³ e o contrato de concessão no PN da Chapada dos Guimarães assinado com a empresa Parquetur foi suspenso pelo TCU em abril de 2023⁴. Também foram observados problemas com a empresa Hope Recursos Humanos Eireli, que operou a concessão dos Parques Nacionais da Serra dos Órgãos e do Itatiaia, sendo que no primeiro o prazo do contrato finalizou sem que houvesse melhorias no Parque resultante do contrato e, neste último, a empresa Parquetur recuperou as atividades em 2023 para seguir com o contrato de concessão do Parque⁵.

Ainda, movimentações sociais contrárias também foram observadas para concessões em outras esferas de gestão, como por exemplo no Estado de São Paulo, com as concessões do Parque Estadual da Ilha do Cardoso e o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR)⁶, e no Estado de Minas Gerais, como na concessão do Parque Estadual do Ibitipoca, desencadeadas pela falta de participação social e consulta às populações locais na escolha e construção do modelo e projeto de parceria (SANCHO-PIVOTO et al., 2022).

Os dados evidenciam que o Brasil parece seguir a corrente de implementação das concessões dos serviços de apoio à visitação observado em outros países como os Estados Unidos (GILROY; KENNY; MORRIS, 2013), a Nova Zelândia (DINICA, 2016) e o Canadá (EAGLES et al., 2013), com um aumento nítido dos esforços no planejamento de

³<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/12032021-ICMBio-e-autorizado-a-seguir-com-processo-de-concessao-dos-parques-de-Aparados-da-Serra-e-Serra-Geral.aspx>. Acesso em junho de 2023.

⁴<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2023/04/10/tcu-suspende-contrato-de-concessao-do-parque-nacional-de-chapada-dos-guimaraes-mt.ghtml>. Acesso em junho de 2023.

⁵<https://www.capitalreset.com/a-empresa-que-aposta-alto-na-concessao-de-parques-naturais/>. Acesso em junho de 2023.

⁶<https://oeco.org.br/analises/stf-impede-que-sao-paulo-conceda-territorios-tradicionais-a-iniciativa-privada/>. Acesso em junho de 2023.

concessões nos últimos anos, principalmente no ano de 2018 (SEPTANIL; RANIERI, 2018).

Segundo Brumatti e Rozendo (2021) “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”. Rodrigues e Abrucio (2020) salientam que o debate sobre as concessões em áreas protegidas é principalmente pautado por questões econômicas e financeira, e promovidas em virtude da urgência do Estado para enfrentar a escassez de recursos humanos e financeiros para essas áreas.

Entretanto, os autores defendem que, “ao criar uma determinada área de conservação, o governo assume também o compromisso de viabilizar condições adequadas para a implementação destas áreas” (RODRIGUES; ABRUCIO, 2020). Deste modo, pode-se identificar que o estímulo na contratação de parceiros privados para a prestação dos serviços de apoio à visitação “reflete também uma postura ideológica que encontra no mercado as principais soluções para a gestão” (RODRIGUES; ABRUCIO, 2020).

Contudo, apesar das concessões de turismo serem vistas como uma das 10 principais áreas prioritárias de pesquisa sobre turismo sustentável em áreas naturais (EAGLES, 2014), a literatura revisada por pares sobre concessões ainda é notavelmente escassa (DINICA, 2018).

Ainda, as concessões dos serviços de apoio à visitação em áreas protegidas podem acarretar uma diversidade de impactos positivos e negativos para essas áreas. Segundo Leung et al. (2018), os resultados benéficos podem ocorrer quando as empresas contratadas operam o turismo comercial como sua atividade principal, estão em posição de assumir os riscos e responsabilidades da atividade e, em comparação com os gestores das áreas protegidas, têm mais facilidade para se adaptarem a alterações do mercado, maior flexibilidade nos contratos de trabalho, mais liberdade para inovar e responder rapidamente, mais acesso a capital e outros fundos para infraestruturas, mais liberdade na definição de preços e menos restrições burocráticas (EAGLES et al., 2009; BUCKLEY, 2010; WYMAN et al., 2011; DA RIVA; WEISS, 2012). A terceirização dos serviços pode permitir que as instituições diminuam a administração e execução de atividades-meio, e se concentrem nas atividades-fim, delegando a terceiros aquilo que é necessário, mas que não constitui sua principal vocação (ROCKTAESCHEL, 2006; DA RIVA; WEISS, 2012).

Além disso, as taxas cobradas às concessionárias podem contribuir para o financiamento das áreas protegidas, podendo ser provenientes de taxas de uso, títulos de desempenho, taxas de manutenção e multas por violações (LEUNG et al., 2018). Além dos principais resultados financeiros diretamente oriundos das concessões, os impactos na economia local ao redor da área protegida podem ser importantes, como o estímulo do comercial local e emprego (DA RIVA; WEISS, 2012; LEUNG et al., 2018).

Dentre outras vantagens existe a possibilidade do compartilhamento e otimização dos recursos nas áreas protegidas (DA RIVA; WEISS, 2012; LEUNG et al., 2018). Leung et al. (2018) citam diversos exemplos destas vantagens, já aplicadas em algumas áreas protegidas, como: o uso conjunto de veículos e instalações de embarcações, reduzindo os custos unitários; o alinhamento de contratações de serviços entre gestores e operadoras privadas que exigem o mesmo serviço, reduzindo o custo para cada um; a realização de treinamentos conjuntos dos funcionários sobre turismo e fiscalização; a combinação de ordens de compra para obter descontos, o que é especialmente eficiente para áreas protegidas isoladas, e; o compartilhamento de meios de transporte dos funcionários para reduzir os custos de combustível e os impactos ambientais.

Outro benefício das concessões evidenciado pelos autores, desta vez para a conservação, está relacionado à colaboração da equipe da concessionária em atividades que reforçam o desempenho de gestão das áreas protegidas, melhorando assim a qualidade da experiência oferecida ao visitante e o consequente potencial sucesso comercial da concessionária. Os exemplos apresentados por eles incluem: operadores de turismo relatando atividades ilegais dentro das áreas protegidas, agindo como uma rede mais ampla de fiscalização, e o desenvolvimento de abordagens coletivas para o envolvimento e sensibilização da comunidade sobre a contribuição das áreas protegidas para os meios de subsistência locais, ou no envolvimento das crianças para a conservação.

Em contrapartida, alguns impactos negativos associados às concessões são também evidenciados. Dentre os impactos mais comuns estão o aumento dos contratos de concessões e a consequente necessidade de se ter funcionários do órgão ambiental capacitados para a administração e o planejamento dos contratos de concessão, os impactos ambientais, culturais e sociais negativos, a sobrecomercialização de determinadas áreas e a perda de controle sobre os serviços oferecidos aos visitantes (THOMPSON et al. 2014).

Para Dinica (2016), é possível que o aumento das atividades e estruturas turísticas oferecidas pelas concessionárias ultrapasse os níveis ecológicos e sociais aceitáveis.

Além disso, segundo Thompson et al. (2014, p. 9, tradução nossa), “nem todas as concessionárias estão interessadas em conservação e buscarão apenas relações econômicas com as agências ambientais”. De modo semelhante, entrevistas com concessionárias realizadas por Dinica (2016) indicaram que é improvável que estas implementem as recomendações ambientais internacionais caso estas não sejam requeridas nos contratos de concessão, pois suas prioridades são os ganhos econômicos.

Segundo Dinica (2016), desenvolvimentos turísticos não sustentáveis decorrem de fragilidades ou falhas na governança. A análise do planejamento das concessões na Nova Zelândia realizada pela autora demonstrou que os ganhos ambientais e para a conservação da biodiversidade estão sendo implementados a um ritmo lento e desanimador no país: não houve evidências destes ganhos, nem em termos de cláusulas contratuais de concessão, incorporando responsabilidades de biodiversidade, nem em termos de contribuições voluntárias significativas das concessionárias. Dentre as maiores lacunas identificadas, podemos citar a ausência de responsabilidades ambientais e de conservação da biodiversidade nos contratos das concessionárias e mudanças no processo de aprovação e nas regras da concessão, implicando uma exacerbação de problemas existentes em torno da sincronia dos conteúdos dos Planos de Manejo e dos contratos das concessões, e menos tempo disponível para a equipe avaliar as propostas de concessões. Além disso, segundo Rodrigues e Godoy (2013) não existem garantias de que o órgão ambiental poderá, de fato, direcionar seus esforços para as atividades-fim da UC, como citado anteriormente como uma das consequências positivas da implementação das concessões.

Outros impactos negativos podem advir da ocorrência de pressão nos funcionários de níveis mais altos dos órgãos ambientais por parte das concessionárias para que estes aprovem a expansão de instalações, cedam acesso a partes maiores das áreas protegidas ou permitam novas infraestruturas, podendo ocasionar grandes alterações nas áreas protegidas e nas prioridades de conservação (LEUNG et al., 2018; DINICA, 2016). Para Leung et al. (2018), impactos negativos das concessões têm maior propensão de ocorrer caso a concessionária não seja financeira ou operacionalmente bem-sucedida, ou não cumpra os termos do contrato.

Na Nova Zelândia, Dinica (2016) observou que há pouca evidência de requisitos ambientais significativos incluídos nas concessões, recomendados em diretrizes internacionais, tais como medidas concretas implantadas regularmente para alcançar os resultados de conservação da biodiversidade; a utilização de energias renováveis/combustíveis e/ou métodos ambientalmente adequados para a gestão de resíduos, tratamento de águas residuais e transporte. Além disso, a autora observou que a legislação do país sobre concessões permite que empresas estrangeiras sejam responsáveis pela provisão dos serviços concessionados, o que, segundo a autora, vai contra o último objetivo das áreas classificadas como Parques Nacionais, de acordo com a definição da IUCN, que é de contribuir para o crescimento da economia local.

Segundo Leung et al. (2018), Spenceley et al. (2016) e Thompson et al. (2014), as atividades relacionadas ao turismo podem causar diversos impactos negativos na conservação das áreas protegidas, e assim, a realização de uma Avaliação de Impacto Ambiental antes da implantação de políticas, planos, programas ou projetos é necessária. No mesmo sentido, Da Riva e Weiss (2012) defendem que a implementação de um programa de parcerias em UCs deve ser precedido de um estudo de viabilidade e este deve incluir ao menos quatro aspectos: maior benefício social, menor impacto ambiental, maior eficiência, maior agregação de valor local.

3.3. Avaliação de Impacto Ambiental

De acordo com a Associação Internacional para a Avaliação de Impactos (*International Association for Impact Assessment – IAIA*), a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) pode ser definida como (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 1999, tradução nossa)

O processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos biofísicos, sociais e outros efeitos relevantes de propostas de desenvolvimento, antes que decisões sejam tomadas e compromissos sejam assumidos.

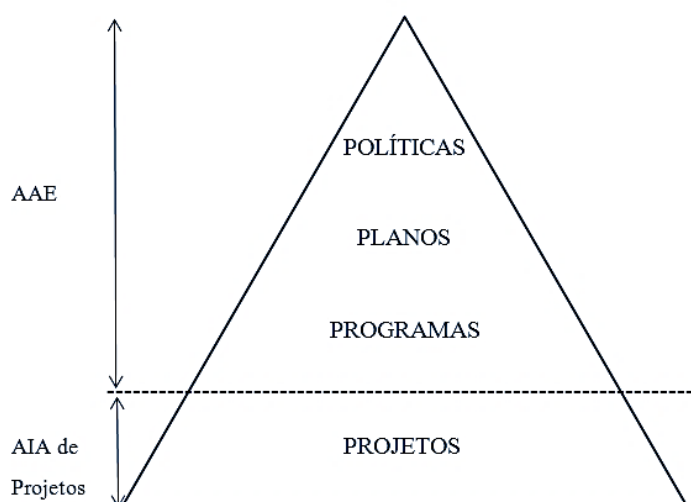
Seus principais objetivos são: (i) garantir que as considerações ambientais estejam totalmente presentes e incorporadas no processo de tomada de decisão de propostas de desenvolvimento; (ii) antecipar e evitar, minimizar ou compensar os efeitos bióticos, físicos, antrópicos e outros relevantes adversos e significativos de propostas de desenvolvimento; (iii) proteger a produtividade e a capacidade dos sistemas naturais e dos processos ecológicos para que suas funções sejam mantidas, e; (iv) promover um desenvolvimento que seja sustentável e que otimize o uso dos recursos e as oportunidades de gestão (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 1999).

Deste modo, a AIA é uma ferramenta que auxilia no processo decisório e na elaboração de projetos e propostas de desenvolvimento (GLASSON; THÉRIVEL; CHADWICK, 2005). Mas, para isso, é necessário que a AIA tenha um caráter prévio, vínculo com o processo decisório e envolva o público no processo (SÁNCHEZ, 2013). Além disso, de acordo com o nível de planejamento da ação proposta, devido à diferença de objetivos, focos e escalas, a AIA deve ser adaptada à situação em que se aplica (PARTIDÁRIO, 2000). Assim, faz-se uma distinção entre a AIA de Projetos, para projetos ou empreendimentos específicos, e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) para níveis mais estratégicos, de elaboração de políticas, planos e programas, conforme mostra a Figura 1.

Os Estados Unidos foram o primeiro país a institucionalizar a AIA, definindo-a, em sua Política Nacional do Meio Ambiente (*National Environmental Policy Act – NEPA*), como um instrumento de política ambiental (GLASSON; THÉRIVEL; CHADWICK, 2005; SÁNCHEZ, 2013). Esta institucionalização serviu, em seguida, de inspiração para a

introdução desse instrumento na legislação de diversos países, dentre os quais o Brasil (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2004; MIRRA, 2006; OLIVEIRA; MONTAÑO; SOUZA, 2009; SÁNCHEZ, 2013).

Figura 1 – Diferentes níveis da Avaliação de Impacto Ambiental



Fonte: Traduzido e adaptado de Partidário (2000).

A AIA é reconhecida por tratados internacionais como uma ferramenta eficaz na prevenção de consequências ambientais negativas e também na promoção do desenvolvimento sustentável (SÁNCHEZ, 2013). Segundo a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNITED NATIONS, 1992, Princípio 17, tradução nossa)

A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, deverá ser realizada para as atividades suscetíveis de gerar um impacto adverso significativo no ambiente e que estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente.

A AIA tem pouco a pouco se tornado uma característica dos sistemas de planejamento (GLASSON; THÉRIVEL; CHADWICK, 2005) e, atualmente, ela é internacionalmente aceita e estabelecida, estando regulamentada ou praticada em aproximadamente 200 países do mundo (JAY et al., 2007; MORGAN, 2012). A AIA também é um requisito para o financiamento de agências bi e multilaterais de desenvolvimento, o que permite inferir que esse instrumento é universalmente empregado

(SÁNCHEZ, 2013), sendo o Banco Mundial o pioneiro no uso e promoção da AIA, seguido por outros bancos multilaterais de desenvolvimento na elaboração de políticas próprias e procedimentos, com sua política em avaliação ambiental elaborada em 1989 e atualizada em setembro de 1991.

No cenário internacional, o processo de AIA tem apresentado um progresso contínuo ao longo dos últimos 20 anos, motivado principalmente pela crescente preocupação frente às mudanças climáticas, a perda de biodiversidade, a ameaça aos recursos hídricos e às áreas marinhas, entre outras alterações ambientais ocorridas globalmente (MORGAN, 2012).

A Avaliação de Impacto Ambiental de Projetos é um processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos biofísicos, sociais e outros efeitos relevantes dos projetos e atividades propostos antes que as principais decisões e compromissos sejam assumidos (SADLER, 1996). A ênfase é na prevenção, e a avaliação deve ser realizada de modo holístico e multidisciplinar (GLASSON; THÉRIVEL; CHADWICK, 2005). Segundo Sadler (1996), a AIA de Projetos deve ser aplicada para todos os projetos de desenvolvimento ou atividades suscetíveis de causarem impactos adversos potencialmente significativos ou adicionar aos atuais potenciais efeitos cumulativos previsíveis. Ela deve ser usada como um instrumento principal para a gestão ambiental, para garantir que os impactos do desenvolvimento sejam minimizados, evitados ou restaurados, e de modo que o escopo seja consistente com a natureza do projeto ou atividade e proporcional aos problemas e impactos prováveis (SADLER, 1996).

No Brasil, a AIA de projetos foi inserida legalmente em 1981, como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (BRASIL, 1981), e, mais tarde, também na Constituição Federal do Brasil, no artigo 225 (BRASIL, 1988). Ela é vinculada ao licenciamento ambiental, sendo este o (BRASIL, 1997, Artigo 1)

[...] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

[...] ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para

localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

A PNMA institui que é competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) estabelecer as normas e os critérios para o licenciamento das atividades potencialmente poluidoras. A Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986 do CONAMA estabelece os critérios básicos e as diretrizes gerais para a AIA no país, vinculada ao licenciamento ambiental (BRASIL, 1986, Art. 8). A avaliação ambiental de projetos ou empreendimentos visando obter a licença deve ser realizada com o subsídio de estudos ambientais, a serem definidos em função do potencial de degradação dos impactos esperados. Para os projetos ou empreendimentos considerados potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, é exigido um Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). A Resolução CONAMA nº 01/86 apresenta também uma lista de atividades que dependerão, obrigatoriamente, de EIA/RIMA para seu licenciamento ambiental, por serem potencialmente poluidoras do meio ambiente (BRASIL, 1986).

O licenciamento ambiental tem como função exercer o controle necessário sobre as atividades humanas que têm interferência nas condições ambientais, buscando compatibilizar desenvolvimento econômico e equilíbrio ecológico (BRASIL, 1997), disciplinando e regulamentando o acesso aos recursos ambientais e sua utilização, a fim de prevenir possíveis danos ambientais (SÁNCHEZ, 2013). O processo de licenciamento se dá em três fases, definidas pelas emissões da Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). A LP é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, por meio da aprovação da sua localização e concepção, do atestado da viabilidade ambiental e do estabelecimento dos requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas fases seguintes. A LI autoriza a instalação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, e a LO autoriza a operação do empreendimento ou atividade, após verificação do efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores.

A Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do CONAMA dispõe sobre o licenciamento ambiental, a competência da União, dos Estados e dos Municípios e lista as atividades sujeitas ao licenciamento. Segundo esta resolução, compete ao IBAMA o

licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, “localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União” (BRASIL, 1997, Art.4º).

A Avaliação Ambiental Estratégica, por sua vez, se distinguiu como um campo de atividade diferente da AIA de Projetos no início da década de 1990, principalmente devidos a avanços realizados neste âmbito em países como a Holanda, em 1987, e a União Europeia como um todo em 2001 (SÁNCHEZ, 2017). A Avaliação Ambiental Estratégica pode ser definida como “(...) o procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do meio ambiente e das consequências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas tais como a formulação de políticas, planos e programas [...], de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, aos processos públicos de planejamento e tomada de decisão” (PARTIDÁRIO, 1999).

Segundo Fischer (2007), a AAE tem como objetivo garantir que os aspectos ambientais e possivelmente outros aspectos de sustentabilidade sejam considerados na elaboração de Políticas, Planos e Programas. De acordo com o autor, ela pode ajudar, em primeiro lugar, as autoridades do planejamento público e os organismos privados a conduzirem processos estruturados, rigorosos, participativos, abertos e transparentes, especialmente para a elaboração de planos e programas, e processos participativos, flexíveis, abertos e transparentes para políticas.

O desenvolvimento de uma AAE permite adicionar rigor científico ao processo de elaboração de Políticas, Planos de Programas, visando apoiar uma tomada de decisão mais eficaz e eficiente, o desenvolvimento sustentável e melhorar a governança, estabelecendo um enfoque substantivo, por exemplo, em termos de questões e alternativas a serem consideradas em diferentes níveis (FISCHER, 2007).

A aplicação da AAE é uma realidade em diversos países, sendo adotada em 60 países em 2011, de acordo com dados da Conferência Especial sobre AAE da IAIA (FUNDINGSLAND TETLOW; HANUSCH, 2012). Entretanto, no Brasil, ela apresenta uma aplicação limitada, não é regulamentada (MONTAÑO et al., 2014; RIZZO; GALLARDO; MORETTO; 2017), e é realizada principalmente quando exigida por

agências multilaterais de desenvolvimento (MARGATO; SÁNCHEZ, 2014). Segundo Montañó et al. (2014) a falta orientação na elaboração da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil dificulta a aplicação efetiva deste instrumento no país.

Bond e Pope (2012) apontam que o conhecimento do contexto em que a AIA de Projetos é aplicada é importante para a sua efetividade, em contraponto a aplicações-padrão do instrumento que são geralmente vistas como contraproducentes. De modo semelhante, o conhecimento do contexto é crucial para a aplicação da AAE e para a sua efetividade (WHITE; NOBLE, 2013; HILDING-RYDEVIK E BJARNADÓTTIR, 2007).

De acordo com Fischer (2007, p. 5, tradução nossa), “a forma exata da AAE dependerá da situação e do contexto específicos em que é aplicada”. Segundo Hilding-Rydevik e Bjarnadóttir (2007, p. 668, tradução nossa)

Contexto é o conjunto de fatos ou circunstâncias que têm impacto sobre as abordagens escolhidas para AAE e o conjunto de condições que têm impacto nos resultados da sua implementação. Entende-se por “abordagens” o objetivo e as metas definidas para a AAE, as expectativas quanto à implementação da AAE, as etapas escolhidas para sua implementação e seu método de implementação na prática. Por “resultados”, os impactos e efeitos que a implementação da AAE tem sobre o conteúdo de um plano, sobre a tomada de decisão, sobre os participantes no processo de planejamento, sobre o modo de operação nas organizações que participam do processo de planejamento, tanto a curto como a longo prazo.

Para isso, devem ser explorados, através de estudos empíricos, dados sobre quais os problemas do planejamento (em relação ao modo como as questões ambientais e os impactos ambientais são tratados) para poder identificar quais problemas apresentados durante o planejamento precisam ser enfrentados (HILDING-RYDEVIK E BJARNADÓTTIR, 2007).

A AIA é considerada uma ferramenta para facilitar a implementação de estratégias e planos de turismo sustentável (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2009), por meio da avaliação dos potenciais impactos das atividades propostas (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2004). Diversos estudos relacionam a Avaliação de Impacto Ambiental e o planejamento do turismo (por exemplo, WARNKEN; BUCKLEY, 1998; BUCKLEY, 2004; GENELETTI; DAWA, 2009; ZUBAIR; BOWEN; ELWIN, 2011; LEMOS; FISCHER; SOUZA, 2012). Para Leung et al. (2018, tradução nossa)

Enquanto a AIA de Projetos pode ser usada no nível de projeto para propostas de desenvolvimento individuais, a AAE pode ser usada para assegurar que as questões ambientais estão sendo consideradas na elaboração de políticas, planos ou programas de turismo ou concessões dos serviços de apoio à visitação em áreas protegidas.

Segundo os autores, em alguns países, quadros legislativos nacionais incluem provisões para a realização de AIAs em áreas protegidas com requisitos rigorosos especificados nos planos de manejo. Em Moçambique, por exemplo, propostas de desenvolvimento em Parques e Reservas Nacionais requerem uma AIA com detalhamento pertencente à “Categoria A”, a categoria mais rigorosa de avaliação (LEUNG et al., 2018).

No Brasil, dentre as atividades ou empreendimentos sujeitos ao Licenciamento Ambiental apresentados pelo Anexo 1 da Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 e pelo Artigo 2º da Resolução CONAMA nº 01 de 23 de janeiro de 1986, estão sujeitos ao licenciamento, dentre outros, projetos de Complexos turísticos e de lazer, Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, e Empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.

No caso das concessões em áreas protegidas, Thompson et al. (2014) defendem que se as concessionárias e o funcionários das áreas protegidas entenderem e usarem os conceitos da AIA muitos impactos adversos poderão ser evitados, corrigidos ou mitigados no momento da elaboração do projeto de concessão, portanto previamente à sua ocorrência. Isso beneficiaria os operadores das concessões e o objetivo principal de uma área protegida, que é a conservação.

Segundo Thompson et al. (2014), os processos de AIA devem ser uma parte normal dos processos de concessão em áreas protegidas, seja para novas atividades de concessão ou para prorrogações de concessões existentes. Para os autores, as concessões devem ser um ativo para uma área protegida, não uma ameaça, assim, os efeitos adversos significativos das atividades implementadas precisam ser evitados ou reduzidos, ou a atividade não pode ser permitida. Deste modo, a AIA pode ser considerada uma ferramenta fundamental para ajudar os gestores de áreas protegidas e as concessões a preverem, evitarem e mitigarem os impactos das atividades previstas.

No Brasil, a aprovação, instalação e operação de atividades concessionadas não necessitam de uma licença, precedida de uma AIA, mas de uma análise de viabilidade

econômica, financeira, ambiental, técnica e operacional, excetuando os casos em que os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassarem os limites territoriais da zona de amortecimento (BRASIL, 2018, Art 14-C).

Septanil et al. (2023) analisaram os documentos que compõem os Estudos de Viabilidade das concessões dos serviços de apoio à visitação de 14 Parques Nacionais brasileiros e identificaram que existe uma lacuna na presença de informações sobre questões socioambientais. Não foram encontradas menções a estudos de viabilidade socioambiental das atividades, existindo apenas como documento oficial os Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira. Menções parciais sobre possíveis impactos sociais das concessões foram identificadas nestes Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira, mas relacionados aos empregos possivelmente gerados com a implementação das concessões (SEPTANIL et al., 2023).

Este estudo evidenciou uma falta de alinhamento entre o processo de planejamento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros com as diretrizes que orientam o processo, assim como uma lacuna no escopo dos estudos prévios realizados, que deveriam assegurar uma análise efetiva para assegurar a viabilidade socioambiental dos projetos de concessão (SEPTANIL et al., 2023).

4. METODOLOGIA

Esta seção apresenta a definição do objeto de estudo e o delineamento metodológico da pesquisa.

4.1. Definição do objeto de estudo

A escolha dos Parques Nacionais como objeto de estudo para analisar o planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação se justifica pelo aumento dos esforços de implementação das concessões observado na esfera federal nos últimos anos, com um predomínio de ocorrência nas Unidades de Conservação da categoria Parque.

4.2. Delineamento metodológico

A fim de identificar as potenciais contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental para a inserção dos critérios socioambientais no desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais brasileiros, a presente foi desenvolvida em duas principais etapas:

1. Análise da inserção dos critérios socioambientais no processo de desenvolvimento das concessões no Parques Nacionais brasileiros.
2. Identificação das contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental para o desenvolvimento das concessões

4.3. Análise da inserção dos critérios socioambientais no processo de desenvolvimento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros

4.3.1. Elaboração dos critérios socioambientais

Segundo Wyman et al. (2011), uma abordagem para administrar melhor as concessões de turismo e, assim, distinguir o turismo não-sustentável de outras formas de turismo que são mais sensíveis social, cultural e ambientalmente é desenvolver, incorporar e implementar um conjunto de melhores práticas para o envolvimento do setor privado nas concessões em áreas protegidas.

De acordo com os autores, o processo de desenvolvimento das concessões dos serviços turísticos envolve três quadros: (1) a estrutura legal e política para a contratação de concessões, que deve apresentar as melhores práticas de como os programas de concessão são definidos e regulados; (2) o processo de desenvolvimento dos projetos, que deve apresentar as melhores práticas de como as oportunidades de concessão são definidas, estruturadas, precificadas e trazidas ao mercado, e como os operadores adequados são selecionados; e (3) a gestão dos contratos e fiscalização, que devem apresentar as melhores práticas de como os contratos de concessão são gerenciados assim que uma concessionária estiver operando.

Assim, para analisar a inserção dos critérios socioambientais nestes três quadros do processo de desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação nos Parques Nacionais brasileiros neste estudo, foi, primeiramente, elaborado um quadro de boas práticas para a consideração das questões ambientais no desenvolvimento das concessões. Este quadro de boas práticas foi desenvolvido com base em uma revisão bibliográfica sistemática (RBS) da literatura.

Esta Revisão Bibliográfica Sistemática foi realizada com base nas orientações presentes nas Diretrizes para Revisão Sistemática e Síntese de Evidências em Gestão Ambiental (COLLABORATION FOR ENVIRONMENTAL EVIDENCE, 2013). A diretriz define seis etapas para o desenvolvimento de uma revisão sistemática e as etapas necessárias para a triagem dos documentos obtidos. As seis etapas estão apresentadas na figura 2 abaixo e as etapas de triagem na figura 4 mais adiante no texto.

Figura 2 – Etapas do desenvolvimento de uma Revisão Bibliográfica Sistemática



Fonte: Elaborado pela autora com base em Collaboration for Environmental Evidence (2013).

A RBS foi realizada de acordo com etapas definidas e estão apresentadas a seguir.

1) Definição da questão

Esta etapa visa definir uma questão adequada, tanto em termos de necessidades de evidências como de viabilidade, para nortear a revisão sistemática (COLLABORATION FOR ENVIRONMENTAL EVIDENCE, 2013). Neste estudo, foi definida a seguinte questão: “Quais as boas práticas para a consideração das questões ambientais no desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em áreas protegidas?”.

2) Protocolo

Nesta etapa deve ser elaborado um plano para a condução da revisão bibliográfica sistemática, estabelecendo como cada etapa será conduzida (COLLABORATION FOR ENVIRONMENTAL EVIDENCE, 2013). O protocolo tem um papel fundamental na maximização da transparência e na minimização da suscetibilidade ao viés. Após a elaboração, teste e aprovação do protocolo, obtivemos as informações que foram seguidas e estão apresentadas nas etapas a seguir.

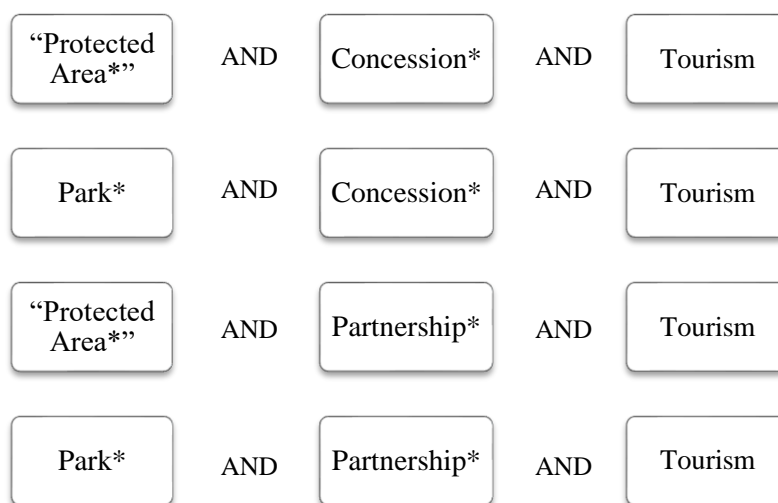
3) Pesquisa

A pesquisa sistemática é conduzida usando uma estratégia de pesquisa repetível adaptada à pergunta e às prováveis fontes de evidência (COLLABORATION FOR ENVIRONMENTAL EVIDENCE, 2013). Neste estudo, a pesquisa bibliográfica foi

realizada em: (i) Bases de dados e catálogos de literatura online; (ii) Consulta ad hoc com profissionais da área para indicação de publicações e documentos não indexados.

A pesquisa do item (i) foi realizada nas plataformas de busca Scopus e Web of Science, com as palavras-chave apresentadas na Figura 33. A busca por estas palavras-chave retornou 216 documentos na plataforma Scopus e 150 na plataforma Web of Science.

Figura 3 – Combinação de palavras-chave da busca de artigos da revisão sistemática

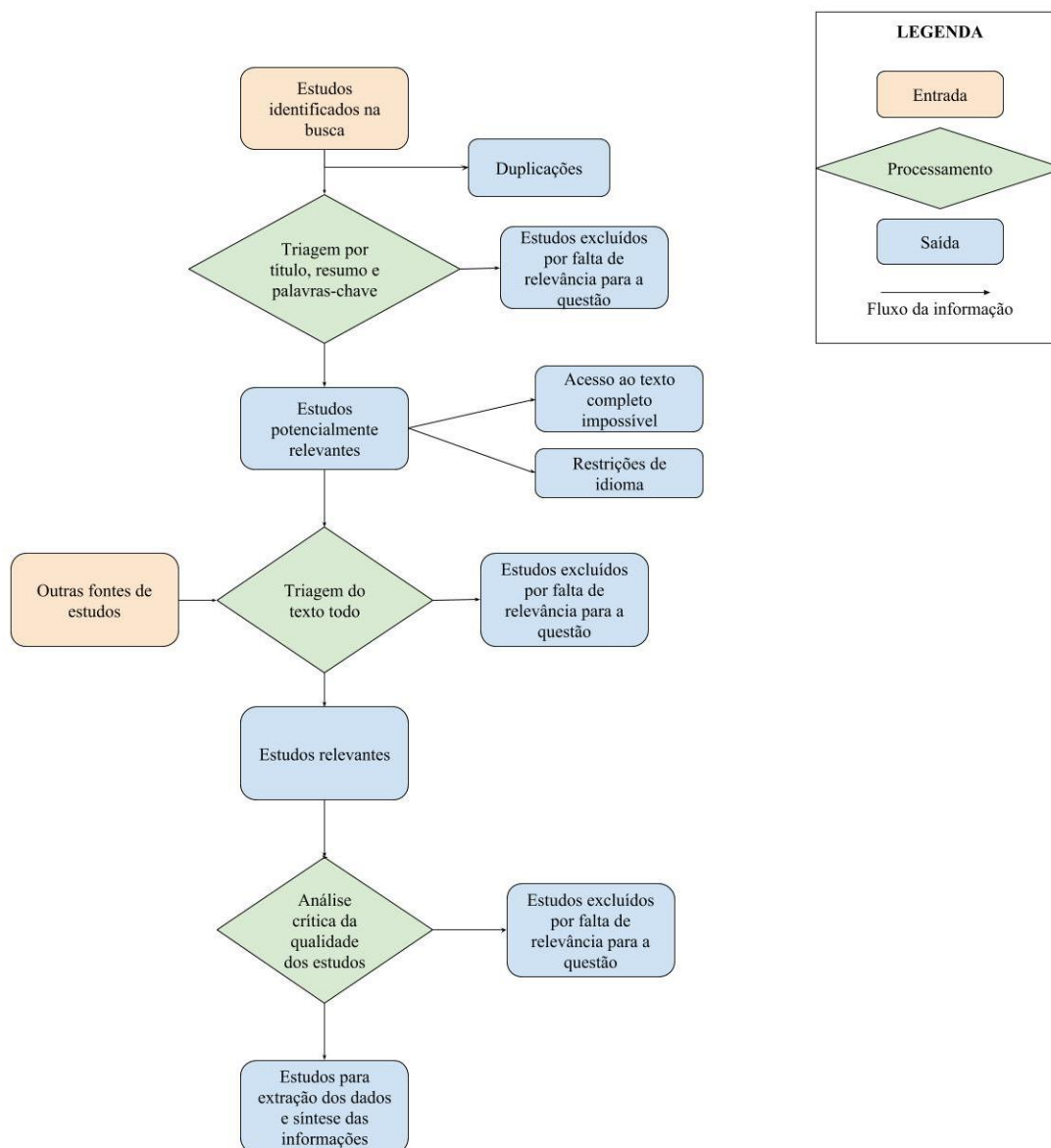


Fonte: elaborado pela autora

4) Triagem de artigos

Nesta etapa, os artigos e documentos resultantes da pesquisa realizada na etapa 3 foram examinados quanto à relevância para a questão da revisão sistemática, utilizando critérios de inclusão e resultando em uma coleção de estudos relevantes. A triagem dos artigos obtidos a partir da busca nas plataformas Scopus e Web of Science foi realizada com base nas etapas de triagem trazidas no documento Collaboration for Environmental Evidence (2013), apresentadas na Figura 44.

Figura 4 – Etapas da triagem de documentos para a revisão sistemática



Fonte: traduzido e adaptado de Collaboration for Environmental Evidence (2013).

A triagem inicial dos artigos resultantes da busca nas plataformas excluiu artigos duplicados, artigos em idiomas sem domínio para a leitura, sem acesso ao texto completo, em formatos diferentes – como anais de congressos, e artigos avaliados como não relevante a partir da leitura do título, resumo e palavras-chave. Desta primeira triagem, resultaram 77 artigos, apresentados na Tabela 2. Uma triagem semelhante foi realizada com os documentos obtidos da consulta ad hoc com especialistas, da qual resultaram 12 documentos.

Tabela 2 – Etapas da triagem e quantidade de documentos resultantes da busca dos artigos para a revisão sistemática

	Triagem	Quantidade de documentos
	Plataforma Scopus	216
	Plataforma Web of Science	150
Triagem	Não duplicados	270
	Apenas artigos	214
	Inglês, Português, Francês ou Espanhol	210
	Título, Resumo e Palavras-chave	80
	Com acesso	77
	Total de artigos selecionados para a revisão	77

Fonte: elaborado pela autora

Os artigos e documentos foram então lidos na íntegra, buscando identificar as informações desejadas. A leitura integral dos 77 artigos e 13 documentos selecionados na primeira etapa da triagem da RBS buscou identificar orientações sobre critérios socioambientais que, segundo a literatura, devem estar incluídos no processo de planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Áreas Protegidas. Aqueles artigos e documentos que não apresentaram as informações foram excluídos nesta etapa da triagem.

5) Análise crítica e extração dos dados

Nesta fase de análise crítica, os estudos selecionados pela triagem por conter as informações buscadas na RBS foram examinados e ponderados quanto à validade para a questão do estudo.

A leitura e análise crítica das publicações identificaram 14 artigos oriundos da busca feita nas plataformas Scopus e Web of Science que apresentavam informações relevantes para esta busca, e 6 publicações resultantes dos documentos da consulta ad hoc. Estas referências estão listadas no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Referências selecionadas pela RBS após análise crítica dos documentos

1. BIGGS, D.; BAN, N. C.; HALL, C. M. Lifestyle values, resilience, and nature-based tourism's contribution to conservation on Australia's Great Barrier Reef. **Environmental Conservation**, v. 39, n. 4, p. 370–379, 2012.
2. BUSHELL, R.; BRICKER, K. Tourism in protected areas: Developing meaningful standards. **Tourism and Hospitality Research**, v. 17, n. 1, p. 106–120, 2017.
3. DANGI, T. B.; GRIBB, W. J. Sustainable ecotourism management and visitor experiences: managing conflicting perspectives in Rocky Mountain National Park, USA. **Journal of Ecotourism**, v. 17, n. 3, p. 338–358, 2018.
4. DARCY, S.; WEARING, S. Public–private partnerships and contested cultural heritage tourism in national parks: A case study of the stakeholder views of the north head quarantine station (Sydney, Australia). **Journal of Heritage Tourism**, v. 4, n. 3, p. 181–199, 2009.
5. DINICA, V. The environmental sustainability of protected area tourism: towards a concession-related theory of regulation. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 26, n. 1, p. 146–164, 2018.
6. EAGLES, P. F. J. Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 17, n. 2, p. 231–248, 2009.
7. EAGLES, P. F. J. et al. **Guidelines for Planning and Management of Concessions, Licenses and Permits for Tourism in Protected Areas**. 2009.
8. EAGLES, P. F. J. et al. Good governance in protected areas: An evaluation of stakeholders' perceptions in British Columbia and Ontario Provincial Parks. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 21, n. 1, p. 60–79, 2013.
9. FONT, X.; COCHRANE, J.; TAPPER, R. **Pay per nature view: Understanding tourism revenues for effective management plans**. Leeds (UK): Leeds Metropolitan University, 50p, 2004.
10. FROST, W.; LAING, J. Public–private partnerships for nature-based tourist attractions: the failure of Seal Rocks. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 26, n. 6, p. 942–956, 2018.
11. HÜBNER, A.; PHONG, L. T.; CHÂU, T. S. H. Good governance and tourism development in protected areas: The case of Phong Nha-Ke Bang National Park, central Vietnam. **Koedoe**, v. 56, n. 2, 2014.
12. LEUNG, Y. F., et al. **Tourism and visitor management in Protected Areas: Guidelines for sustainability**. Best Practice Protected Area Guidelines Series. 2018.
13. LY, T. P.; XIAO, H. The choice of a park management model: A case study of Phong Nha-Ke Bang National Park in Vietnam. **Tourism Management Perspectives**, v. 17, p. 1–15, 2016.

14. MILES, K. Innovative financing: Filling in the gaps on the road to sustainable environmental funding. **Review of European Community and International Environmental Law**, v. 14, n. 3, p. 202–211, 2005.
15. SPENCELEY, A.; SNYMAN, S.; EAGLES, P. F. J. **Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas**: Generating sustainable revenues for conservation and development. Report to the Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN. June, 2017.
16. THOMPSON, A., MASSYN, P.J., PENDRY, J., PASTORELLI, J. **Tourism concessions in protected natural areas**: guidelines for managers. United Nations Development Programme. 301p, 2014.
17. WEGNER, A.; LEE, D.; WEILER, B. Important “ingredients” for successful tourism/protected area partnerships: Partners’ policy recommendations. **Service Industries Journal**, v. 30, n. 10, p. 1643–1650, 2010.
18. WOOD, M. E. **Best Practice for Tourism Concessions in Protected Areas**: case studies from Latin America. Epler Wood International. p. 1–41, 2010.
19. WOUTERS, M. Socio-economic effects of concession-based tourism in New Zealand’s national parks. **Science for Conservation**, n. 309, p. 5–91, 2011.
20. WYMAN, M. et al. Best practices for tourism concessions in protected areas: A review of the field. **Forests**, v. 2, n. 4, p. 913–928, 2011.

Fonte: elaborado pela autora.

Em seguida, para cada artigo e documento, foram extraídos os dados relevantes para uso posterior.

6) Síntese dos dados

Nesta etapa, os dados extraídos foram sistematizados e sintetizados para formar uma visão geral das evidências obtidas dos artigos e documentos. Nesta revisão, os dados extraídos foram organizados por categoria de informação e foram adequados para compor o quadro de boa prática para a inserção das questões ambientais no planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação em áreas protegidas. Esta organização foi feita por meio do programa Microsoft Excel do pacote Microsoft Office Professional Plus 2019.

Foram identificadas 164 boas práticas, organizadas em diferentes categorias temáticas, que estão apresentadas ao final deste documento, no APÊNDICE A. A partir

dessas boas práticas obtidas da Revisão Bibliográfica Sistemática, foram elaborados os critérios de análise que nortearam a análise do planejamento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros.

4.3.2. Coleta dos dados

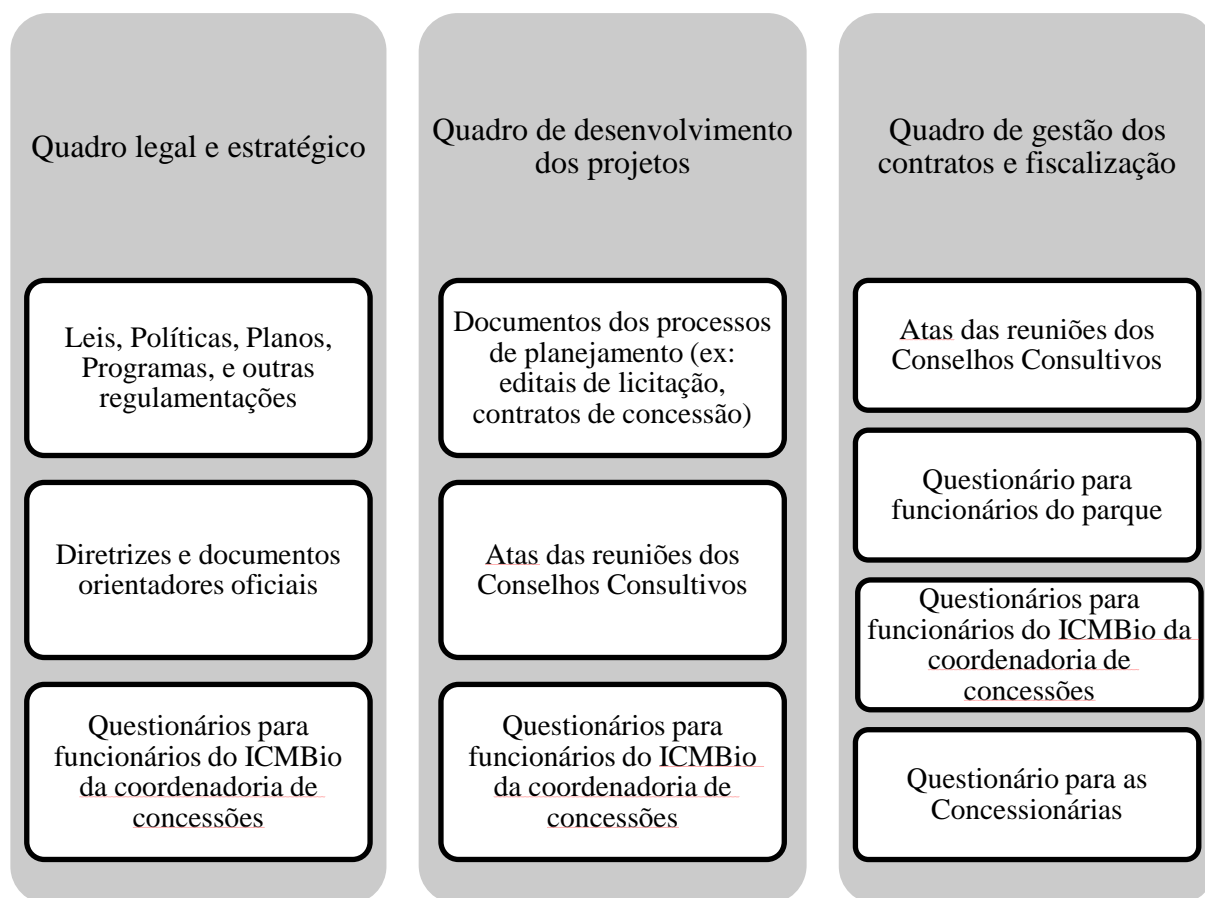
Para analisar a inserção dos critérios no processo de desenvolvimento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros, foram coletados dados dos três quadros citados por Wyman et al. (2011), apresentados anteriormente no item 4.3.1:

- 1) Quadro legal e político (estratégico)
- 2) Quadro de desenvolvimento dos projetos
- 3) Quadro de gestão dos contratos e fiscalização

As fontes dos dados para a coleta das informações de cada quadro estão identificadas na Figura 5 abaixo. Para cada um dos três quadros foram utilizados como métodos de coleta dos dados a pesquisa documental e questionários (STAKE, 2011; YIN, 2001)⁷.

⁷ A princípio também seriam utilizados os métodos de coleta de dados por meio de entrevistas e observação direta, entretanto não foi possível desenvolver estes métodos de coleta que envolviam deslocamentos e contatos pessoais devido à pandemia do SARS-CoV-2 que teve início em março de 2020. Inicialmente, o levantamento de dados dos Quadros de Desenvolvimento dos Projetos e de Gestão dos Contratos e Fiscalização foi desenhado para que houvesse coleta de dados presenciais nos Parques Nacionais com concessões, por meio de entrevistas presenciais e observação direta nos Parques que possuíam concessões já consolidadas há alguns anos: Parques Nacionais da Tijuca (RJ), do Iguaçu (PR); Marinho de Fernando de Noronha (PE) e da Serra dos Órgãos (RJ). Assim, para possibilitar a realização da pesquisa nestes Parques, foi solicitada uma licença através de um registro no Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBIO), que foi obtida em 22/04/2020 (ANEXO A). Além disso, devido ao uso de entrevistas/questionários e de observação direta como métodos de coleta de dados, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa por meio da Plataforma Brasil, onde foram incluídos os roteiros de entrevistas e observações, e foi obtida a autorização em 30/06/2020 (ANEXO B). Entretanto, as saídas de campo para a realização destas coletas estavam previstas para o segundo, terceiro e quarto trimestre de 2020. Devido à pandemia do SARS-Cov-2 e à quarentena decorrente, esta configuração foi alterada, com as datas iniciais adiadas. Em agosto de 2020, após análise do cenário do país, foi decidido que os campos não mais seriam adiados e sim cancelados, e os dados passariam a ser coletados à distância, por meio de questionários, e não mais presencialmente. Foram também inseridos os outros 3 parques que tinham tido contratos de concessão assinados mais recentemente: Parques Nacionais da Chapada dos Veadeiros (GO), do Pau Brasil (BA) e do Itatiaia (RJ). Os roteiros de entrevista elaborados anteriormente foram então modificados para um formato de questionário.

Figura 5 – Fontes de coleta dos dados para cada quadro analisado



Fonte: elaborado pela autora.

O detalhamento do levantamento dos dados de cada Quadro realizados está detalhado a seguir.

a) Quadro legal e estratégico

A coleta dos dados do Quadro legal e estratégico se deu por meio de uma busca ativa nas plataformas de busca de internet, nos sites do governo federal, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, de notícias vinculadas sobre o tema, dados sobre leis, políticas, planos, programas, decretos, instruções normativas, portarias, resoluções e documentos orientadores relacionados com a temática das concessões dos

serviços de apoio à visitação em UCs federais no Brasil. Os documentos levantados com esta busca estão apresentados no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 - Documentos levantados para a análise do quadro legal e estratégico

1. BRASIL, 1993 - Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
2. BRASIL, 1995 - Lei nº 9.074 de 7 de julho de 1995 - Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
3. BRASIL, 1997 - Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997 - Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.
4. BRASIL, 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.
5. BRASIL, 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.
6. BRASIL, 2007 - Lei nº 11.516 de 28 de agosto de 2007 – Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes.
7. BRASIL, 2016 - Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016 - Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.
8. BRASIL, 2018a - Decreto nº 9507 de 2018 - Dispõe sobre a execução indireta mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mistas controladas pela União.
9. BRASIL, 2018b – Lei nº 13.668 de 28 de maio de 2018 – Altera as Leis nos 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes).
10. BRASIL, 2019 - Resolução nº 79 de 21 de agosto de 2019 – Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND das unidades de conservação Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, Parque Nacional de Jericoacoara

- e Parque Nacional do Iguaçu, para fins de concessão da prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades.
11. BRASIL, 2021 - Lei 14.133 de 1º de abril de 2021 - Lei de licitações e contratos administrativos
 12. ICMBIO, 2011 - Roteiro metodológico para manejo de impactos da visitação com enfoque na experiência do visitante e na proteção dos recursos naturais e culturais.
 13. ICMBIO, 2017 - Instrução Normativa nº 7 de 21 de dezembro de 2017 - Estabelece diretrizes e procedimentos para a elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação federais.
 14. ICMBIO, 2018a – Instrução Normativa nº 9 de 13 de julho de 2018 - Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais.
 15. ICMBIO, 2018b - Instrução Normativa 17 de 2018 - Altera a Instrução Normativa nº 9, de 13 de julho de 2018, que disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais.
 16. ICMBIO, 2018c – Instrução Normativa nº 5 de 2018 - Dispõe sobre diretrizes e procedimentos administrativos para o monitoramento da visitação em unidades de conservação federais.
 17. ICMBIO, 2018d - Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais.
 18. ICMBIO, 2018e – Caderno 07 – Procedimento de Manifestação de Interesse
Procedimento de Manifestação de Interesse para autorizar a elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira para o Parque Nacional do Iguaçu
 19. ICMBIO, 2019 - Orientações metodológicas para elaboração de planos de uso público em Unidades de Conservação federais.
 20. ICMBIO, 2021 - Portaria 289 de 23 de maio de 2021 – Dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e implementação do uso público em unidades de conservação federais
 21. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020 – Resolução CPPI nº 157 de 2 de dezembro de 2020 – Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND das unidades de conservação Floresta Nacional de Brasília, Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, Parque Nacional de Ubajara, Parque Nacional da Serra da Bocaina, Parque Nacional da Serra da Capivara, Parque Nacional da Serra da Bodoquena, Parque Nacional do Jaú e Parque Nacional de Anavilhanas, para fins de

<p>concessão para prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, com previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão das referidas unidades.</p> <p>22. MMA, 2009 - Portaria MMA nº 366 de 7 de outubro de 2009 – Define os preços para a cobrança de ingressos, serviços administrativos, técnicos e outros, prestados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes.</p> <p>23. PAPP, 2020a - Manual de fiscalização de contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação federais.</p> <p>24. PAPP, 2020b - Manual de processo de concessão de serviços de apoio a visitação em unidades de conservação federais.</p>

Fonte: elaborado pela autora.

Além desses documentos, foram enviados questionários para funcionários e ex-funcionários do ICMBio da coordenadoria de concessões ou outros envolvidos com as concessões, localizados no escritório do ICMBio de Brasília (Tabela 3).

Tabela 3 – Questionários enviados para a análise do Quadro legal e estratégico

	Questionários enviados	Respostas
ICMBio Brasília	9	2

Fonte: elaborado pela autora.

b) Quadro de desenvolvimento dos projetos

As fontes identificadas para o levantamento dos dados sobre o Quadro de Desenvolvimento dos Projetos foram: documentos do desenvolvimento dos projetos das concessões, atas das reuniões dos Conselhos Consultivos e questionários enviados aos funcionários do ICMBio da coordenadoria de concessões ou outros relacionados com as concessões, localizados em Brasília. A coleta dos dados dos documentos do desenvolvimento dos projetos foi realizada por meio de uma busca ativa nas publicações do governo federal, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, e nas notícias vinculadas sobre editais de estudos e editais de licitação para

concessões dos serviços de apoio à visitação. Foram buscadas informações para os 22 Parques Nacionais brasileiros com planejamento de concessão iniciado, ou incluídos em planos/programas de concessão até dezembro 2020, de acordo com a existência e disponibilidade dos documentos de cada um. Os 22 Parques Nacionais envolvidos foram:

- Parque Nacional Marinho de Abrolhos (BA)
- Parque Nacional de Anavilhanas (AM)
- Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral (RS/SC)
- Parque Nacional de Brasília (DF)
- Parque Nacional do Caparaó (ES/MG)
- Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT)
- Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO)
- Parque Nacional do Iguaçu (PR)
- Parque Nacional do Itatiaia (RJ)
- Parque Nacional de Jaú (AM)
- Parque Nacional de Jericoacoara (CE)
- Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA)
- Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE)
- Parque Nacional do Pau Brasil (BA)
- Parque Nacional de São Joaquim (SC)
- Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ)
- Parque Nacional da Serra da Bodoquena (MS)
- Parque Nacional da Serra da Canastra (MG)
- Parque Nacional da Serra da Capivara (PI)
- Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)
- Parque Nacional da Tijuca (RJ)
- Parque Nacional de Ubajara (CE)

Outras concessões dos serviços de apoio à visitação em UCs federais tiveram seu planejamento realizado neste período além destas listadas, entretanto, por se tratarem de outra categoria de UC, Florestas Nacionais (FLONAs), não foram incluídas na análise.

Os documentos selecionados para a análise estão na Tabela 4 a seguir.

Tabela 4 - Documentos levantados para a análise do Quadro de Desenvolvimento dos Projetos

Parque Nacional	UF	Nome	Ano	Nº pgs
Abrolhos	BA	ABROLHOS - Edital seleção consultoria estudo de viabilidade	2017	10
		ABROLHOS - Plano de Manejo	1991	99
		ABROLHOS - Plano de uso publico	2003	158
Anavilhanas	AM	ANAVILHANAS - Plano de Manejo	2017	401
		ANAVILHANAS - Modelagem do PAPP para os PARNAS de Anavilhanas e do Jaú	2018	423
Aparados da Serra e Serra Geral	RS/SC	AS e SG - Caracterização da área e análise de viabilidade	2018	167
		AS e SG - Edital caracterização e análise de viabilidade	2019	11
		AS e SG - Plano de Manejo	2018	697
		AS e SG - Projeto básico para contratação de concessão	2004/2019	93
		AS e SG - Minuta de edital de concessão	2020	149
		AS e SG - Minuta de contrato de concessão	2020	106
		AS e SG - Anexo - modelos da licitação	2020	19
		AS e SG - Anexo - Acordos e contratos vigentes	2020	2
AS/SG, Itatiaia, Serra dos Órgãos e Serra da Canastra		AS, Itatiaia, SO, Canastra - Edital contratação estudo viabilidade	2017	30
Brasília	DF	BRASÍLIA - Edital de Licitação	2017	24
		BRASÍLIA - Projeto básico concessão	2017	58
		BRASÍLIA - Minuta de contrato de concessão	2017	5
		BRASÍLIA - ERRATA Edital	2017	1
		BRASÍLIA - Plano de Manejo	1998/2016	306
Caparaó	MG	CAPARAÓ - Estudo de viabilidade PAPP	2016	71
		CAPARAÓ - Minuta de edital de concessão	2018	27
		CAPARAÓ - Anexos 2 a 25 da Minuta do edital	2018	49

		CAPARAÓ - Anexo - matriz de risco da minuta do edital	2018	9
		CAPARAÓ - Anexo - Procedimento de aplicação de multas minuta do edital	2018	9
		CAPARAÓ - Projeto básico concessão	?	45
		CAPARAÓ - Plano de Manejo	2015/2019	541
Chapada dos Guimarães	MT	CH GUIMARÃES - Edital estudo de viabilidade	2017	8
		CH GUIMARÃES - Relatório de viabilidade econômica e financeira	2009	36
		CH GUIMARÃES - Relatório condições e atrativos - concessões	?	75
		CH GUIMARÃES - Imagens revitalização	?	90
		CH GUIMARÃES - Plano de Manejo	2009	250
Chapada dos Veadeiros	GO	CH VEADEIROS - Edital concessão	2018	173
		CH VEADEIROS - Errata Edital concessão	2018	173
		CH VEADEIROS - Esclarecimentos edital	2018	21
		CH VEADEIROS - Plano de Manejo	2009/2018	602
		CH VEADEIROS - Análise viabilidade econômica	2018	
		CH VEADEIROS - Projeto básico concessão	2019	38
		CH VEADEIROS - Contrato Concessão	2019	16
Foz do Iguaçu	PR	IGUAÇU - Edital concessão Cataratas 1998	1998	245
		IGUAÇU - Contrato Cataratas	1998	22
		IGUAÇU - Termos aditivos Cataratas	2000/2002/2009/2019/2020	15
		IGUAÇU - Edital Cataratas 2	1998	36
		IGUAÇU - Contrato Cataratas 2	1998	22
		IGUAÇU - Termos aditivos Cataratas 2	2000/2005/2010/2019/2020	18
		IGUAÇU- edital Mboi	2002	438
		IGUAÇU - edital Macuco	2010	87

		IGUAÇU - projeto básico Macuco	2010	39
		IGUAÇU - contrato ilha do sol	2010	33
		IGUAÇU - Edital concessão Voo Panorâmico	2015	394
		IGUAÇU - Projeto básico voo panorâmico	2015	40
		IGUAÇU - contrato voo panorâmico Helisul	2015	29
		IGUAÇU - Plano de Manejo	2018	57
		IGUAÇU - Plano de uso público	2020	56
		ITATIAIA - Diagnóstico PAPP e potencialidades para parcerias	2018	71
		ITATIAIA - Edital concessão	2018	205
		ITATIAIA - Projeto básico	2018/2019	92
		ITATIAIA - Projetos referenciais - lote 1	?	185
		ITATIAIA - Projetos referenciais - lote 2	?	74
Itatiaia	RJ	ITATIAIA - PAPP - critérios avaliação consultoria para elaboração de projeto piloto parcerias	?	5
		ITATIAIA - Projetos referenciais		259
		ITATIAIA - Plano de Manejo	1982/2014	693
		ITATIAIA - Contrato Hope Recursos Humanos Eireli	2019	20
Jaú	AM	JAÚ - Plano de Manejo	1998	258
Jericoacoara	CE	JERICOACOARA - Plano de Manejo	2011	620
		LENÇÓIS MARANHENSES - Projeto básico chamamento público Concessão	2010	20
		LENÇÓIS MARANHENSES - Estudo de viabilidade econômico	2011	23
Lençóis Maranhenses	MA	LENÇÓIS MARANHENSES - Edital elaboração estudo de viabilidade	2017	30
		LENÇÓIS MARANHENSES - Projeto Básico	?	41
		LENÇÓIS MARANHENSES - Plano de Manejo	2003	472
		LM, SB CG - Edital elaboração estudo de viabilidade	2017	4
		LM, SB CG - Resultado parcial estudo viabilidade	2017	6

Lençóis Maranhenses, Serra da Bodoquena e Chapada dos Guimarães		LM, SB CG - Resultado final estudo viabilidade	2017	2
Marinho de Fernando de Noronha	PE	NORONHA - Plano de Manejo	1990/2018	255
		NORONHA - Edital licitação concessão	2010	70
		NORONHA - Contrato		12
Pau Brasil	BA	PAU BRASIL - Edital licitação concessão	2018	151
		PAU BRASIL - Plano de Manejo	2016	412
		PAU BRASIL – contrato Hope Recursos Humanos Eireli	2018	16
São Joaquim	SC	SÃO JOAQUIM - Viabilidade e modelagem para edital de concessão PAPP	2018	340
		SÃO JOAQUIM - Plano de Manejo	2018	78
		SÃO JOAQUIM - Plano de Uso público		58
Serra da Bocaina	SP/RJ	S. BOCAINA - Plano de manejo	2002	673
		S. BOCAINA - Revisão 1 do PM	2010	20
		S. BOCAINA - Revisão 2 do PM	2015	28
Serra da Bodoquena	MS	S. BODOQUENA - Estudo de viabilidade	2013	22
		S. BODOQUENA - Edital elaboração estudo de viabilidade	2017	8
		S. BODOQUENA - Plano de Manejo	2013/2018	273
Serra da Canastra	MG	S. CANASTRA - Plano de Manejo	2005/2016	933
		S. CANASTRA - Edital contratação estudo de viabilidade	2017	30
Serra da Capivara	PI	S. CAPIVARA - Plano de Manejo	2019	43
Serra dos Órgãos	RJ	SO - Plano de Manejo	2008/2017	384
		SO - Edital concessão	2010	69
		SO - Contrato de concessão Hope Recursos Humanos Eireli	2010	11
		SO - Edital contratação estudo de viabilidade	2017	30
Tijuca	RJ	TIJUCA - Termo de Referência PAPP - Estudo modelagem parceria	2018	31

		TIJUCA - Plano de Manejo	2008/2012/2014	1083
		TIJUCA - Edital concessão Complexo Paineiras	2012	150
		TIJUCA - Projeto Básico Complexo Paineiras	2012	75
		TIJUCA - Contrato Paineiras	2012	18
		TIJUCA - Edital Trem corcovado	2014	359
		TIJUCA - Projeto básico Trem corcovado	2014	58
		TIJUCA - Contrato Trem corcovado e aditivos	2014	20
Ubajara	CE	UBAJARA - Plano de Manejo	2002	298
			Total	15611

Fonte: elaborado pela autora.

Também foram buscadas as atas das reuniões dos Conselhos Consultivos dos Parques Nacionais com contratos de concessão vigentes até dezembro de 2020. São eles:

- Parque Nacional do Iguaçu (PR);
- Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE);
- Parque Nacional da Tijuca (RJ);
- Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ);
- Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO);
- Parque Nacional do Pau Brasil (BA);
- Parque Nacional do Itatiaia (RJ).

Para o levantamento das atas dos parques com concessões, foram buscadas ou foi solicitado o acesso das atas nos períodos que englobariam o momento de elaboração dos projetos e o processo de licitação para a concessão dos serviços de apoio à visitação nestes Parques, conforme apresentado na Tabela 5 a seguir. Foram obtidas atas de 4 parques, totalizando 875 páginas de documentos.

Tabela 5 – Atas solicitadas e obtidas para os Parques Nacionais com concessões

Parque	Data do(s) contrato(s)	Atas solicitadas	Atas obtidas
PN do Iguaçu	1998, 2002, 2010, 2015, 2018, 2018-19	a partir de 1997	De 2009 a 2020
PN Mar Noronha	2010	a partir de 2009	De 2014 a 2018
PN da Serra dos Órgãos	2010	a partir de 2009	De 2012 a 2016
PN da Tijuca	2012, 2014	a partir de 2011	Não obtido
PN do Pau Brasil	2018	a partir de 2017	Não obtido
PN da Chapada dos Veadeiros	2018	a partir de 2017	Não obtido
PN do Itatiaia	2018	a partir de 2017	De 2017 a 2020

Legenda: duas datas foram inseridas em itálico para o PN do Iguaçu por ter começado a movimentação para um novo processo de concessão no parque, mas que não foi concluído no prazo estipulado para análise neste estudo. Entretanto, foram observadas as discussões acerca deste planejamento nas reuniões dos Conselhos Consultivos. Fonte: elaborado pela autora.

Além desses documentos, também estiveram presentes questões sobre este quadro no questionário enviado para funcionários e ex-funcionários do ICMBio da coordenadoria de concessões ou outros envolvidos com as concessões, localizados no escritório do ICMBio de Brasília. Conforme já apresentado no item anterior, foram enviados questionários para 9 pessoas e foram obtidas 2 respostas (Tabela 3).

c) Quadro de gestão dos contratos e fiscalização

A coleta dos dados do Quadro de Gestão dos Contratos e Fiscalização, por sua vez, foi feita por meio da leitura das atas (apresentadas na Tabela 5, no item anterior), e do envio de questionários. Foram enviados questionários para gestores e ex-gestores dos Parques com concessões e funcionários do ICMBio da coordenadoria de concessões ou outros envolvidos com as concessões, localizados no escritório do ICMBio de Brasília, assim como para as concessionárias com contratos vigentes em dezembro 2020.

O envio dos questionários para gestores e ex-gestores dos Parques foi feito para os 7 Parques Nacionais com concessões assinadas até dezembro de 2019, por já apresentarem resultados quanto à gestão dos contratos. São elas:

- Parque Nacional do Iguaçu (PR);
- Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE);
- Parque Nacional da Tijuca (RJ);
- Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ);
- Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO);
- Parque Nacional do Pau Brasil (BA);
- Parque Nacional do Itatiaia (RJ);

O contrato de concessão do Parque Nacional da Serra dos Órgãos venceu em 31 de julho 2021, mas foi incluído na análise por dispor dos elementos de planejamento e gestão do contrato buscados nesta pesquisa.

Foram enviados questionários para 46 contatos no total e retornaram 15 respostas (Tabela 6). Em alguns casos, o e-mail de cadastro enviado não era mais válido e o e-mail voltou, em outros casos, os destinatários responderam que já tinham saído há tempo da gestão do Parque e não se sentiam confiantes para responder o questionário.

Tabela 6 – Questionários respondidos para a análise do quadro de gestão dos contratos e fiscalização

	Questionários enviados	Respostas
ICMBio Brasília	9	SIM
PN do Iguaçu	6	SIM
PN da Tijuca	7	SIM
PN Marinho de F. de Noronha	7	SIM
PN da Serra dos Órgãos	6	SIM
PN da Chapada dos Veadeiros	2	SIM
PN do Itatiaia	3	SIM
PN do Pau Brasil	3	NÃO
Concessionárias	3	NÃO
Total	46	15

Fonte: elaborado pela autora.

4.3.3. Análise dos dados

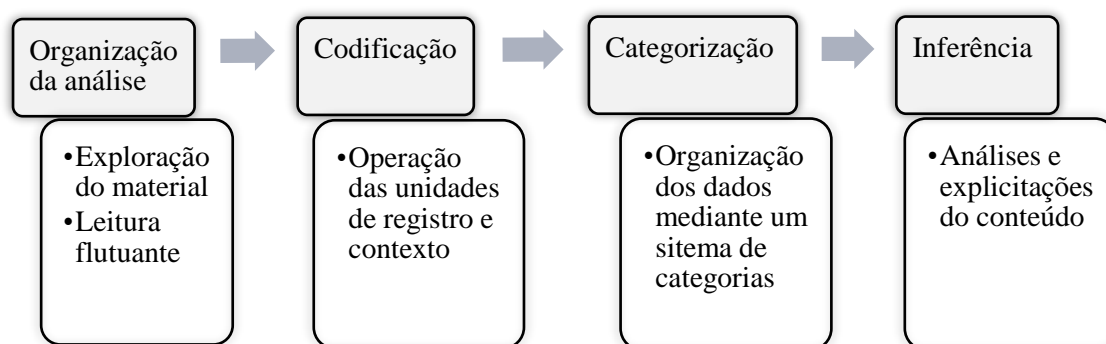
A presente pesquisa é caracterizada como de métodos mistos, utilizando tanto aspectos de abordagem qualitativa como quantitativa, os quais, combinados, permitem uma melhor compreensão das questões estudadas (CRESWELL, 2010). Como métodos de análise dos dados foram utilizados a análise de conteúdo e representações quantitativas dos resultados.

A análise dos dados documentais foi feita por meio da análise de conteúdo, que envolve um conjunto de técnicas de análise que permite a explicitação de mensagens, incluindo aquelas que, por vezes, podem estar implícitas no discurso (BARDIN, 2009). A autora defende uma definição abrangente da análise de conteúdo, sendo ela:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A obra da autora apresenta diversas possibilidades acerca desse conjunto de técnicas para sua operação. De um modo geral, Bardin (2009) destaca quatro etapas do processo de análise: a organização da análise, a codificação, a categorização e a inferência, cada qual permeada por diferentes componentes (Figura 6).

Figura 6 – Etapas da análise de conteúdo, segundo Bardin (2009)



Fonte: elaborado pela autora com base em Bardin (2009).

A análise de conteúdo dos documentos foi realizada a partir dos critérios de análise pré-definidos, oriundos do quadro de boas práticas elaborado para a consideração das questões ambientais no desenvolvimento das concessões. A leitura do material foi realizada com foco nas informações presentes nos critérios, e, para cada critério, foi atribuída uma avaliação de A a F, sendo A a avaliação correspondente ao maior grau de adequação ao critério, e F a falta de adequação. Também foi conferido o conceito N/A para casos em que o critério não se aplicava àquela realidade, àquele Parque ou àquele documento.

A análise dos dados obtidos por meio dos questionários seguiram um padrão semelhante. Os critérios foram enviados no formato de pergunta e foi solicitado aos respondentes que, para cada pergunta, fosse atribuído um valor em uma escala de 1 a 6, sendo 1 a avaliação correspondente ao critério totalmente não

contemplado/atendido/realizado, 6 a avaliação correspondentee ao critério totalmente contemplado/atendido/realizado. Também foi possível optar por deixar a resposta em branco e especificar em seguida se o respondente fez isso pois a pergunta: não se aplica ao contexto em que o respondente trabalha/trabalhou, preferiu não responder ou não soube responder. Foi escolhido usar escalas de avaliação semelhantes, mas diferentes (letras e números) nas duas análises, para evitar confusões na leitura dos resultados e da discussão, e permitir uma melhor identificação da fonte de coleta daquele dado com a leitura dos resultados.

Em seguida, todos os dados obtidos das avaliações documentais e dos questionários foram inseridos no programa Microsoft Excel, divididos por quadro analisado, por fonte de dados, por Parque Nacional e por categoria de análise. Para permitir uma melhor visualização dos resultados, para cada avaliação de A a F dos documentos e de 1 a 6 dos questionários foi atribuído um gradiente de cores, conforme apresentado nas Tabelas 7 e 8 a seguir.

Tabela 7 – Escala de avaliação dos documentos

Escala de avaliação	Explicação
A	Critério totalmente contemplado/atendido/realizado
B	Critério majoritariamente contemplado, com algumas lacunas
C	Critério parcialmente contemplado, mas predominantemente positivo
D	Critério parcialmente contemplado, mas predominantemente negativo
E	Critério majoritariamente não contemplado
F	Critério totalmente NÃO contemplado/atendido/realizado

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 8 – Escala de avaliação dos questionários

Escala de avaliação	Explicação
6	Critério totalmente contemplado/atendido/realizado
5	Critério majoritariamente contemplado, com algumas lacunas
4	Critério parcialmente contemplado, mas predominantemente positivo
3	Critério parcialmente contemplado, mas predominantemente negativo
2	Critério majoritariamente não contemplado
1	Critério totalmente NÃO contemplado/atendido/realizado

Fonte: elaborado pela autora.

Por fim, as avaliações atribuídas para cada Parque foram agrupadas e foi calculada a quantidade total recebida para cada critério. Isso permitiu uma maior clareza na análise dos resultados, com a realização de um reconhecimento do panorama geral do planejamento das concessões no país, e não especificamente para cada Parque. Além disso, isso permitiu garantir o sigilo dos respondentes dos questionários para que não fosse possível identificar para quais parques foram fornecidas as avaliações, o que poderia possibilitar uma identificação dos respondentes. Apesar dessa avaliação geral, informações detalhadas de cada Parque obtidas por meio da análise documental foram exploradas e também serão apresentadas.

Com a aplicação do exposto acima, foi possível detectar as principais deficiências em cada quadro de análise e em cada categoria. Assim, esta Etapa 1 permitiu identificar as lacunas na consideração das questões ambientais no processo de desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação nos Parques Nacionais brasileiros.

4.4. Identificação das contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental para o desenvolvimento das concessões

Neste capítulo foi identificado de que modo as ferramentas de Avaliação Ambiental Estratégica e Avaliação de Impacto Ambiental de Projetos podem contribuir para melhorias no processo de desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais brasileiros.

A partir do panorama traçado sobre a inserção das questões ambientais no processo de desenvolvimento das concessões nos Parques Nacionais do Brasil, com a evidencição das principais deficiências que requerem atenção no planejamento, e a partir de uma revisão da literatura sobre a AAE e a AIA, e as boas práticas para a sua aplicação, foi possível determinar os elementos-chave do processo de AIA que podem contribuir para o aprimoramento do planejamento das concessões.

Para a revisão da literatura sobre AAE e AIA, foram levantados livros de autores consagrados na área, assim como publicações da Associação Internacional de Avaliação de Impactos (IAIA).

Foram então, primeiramente, detalhados os processos de AAE e AIA, e em seguida, com base nas informações descritas, foi identificado como cada deficiência

observada na etapa anterior poderia ser contemplada/evitada por meio da aplicação desses princípios da avaliação de impactos.

Assim, foram identificados como os elementos da AAE, adequados ao contexto, podem auxiliar na definição e elaboração das políticas, planos e programas sobre concessões, e como os elementos da AIA de Projetos, adequados ao contexto, podem auxiliar na elaboração dos projetos de concessão.

Por fim, foi elaborado um fluxograma com as etapas do processo de concessão e os elementos-chave, provenientes da AIA, que podem permitir uma maior garantia de inclusão dos critérios socioambientais neste processo

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1. Análise da inserção dos critérios socioambientais no processo de desenvolvimento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros

1.1.1 5.1.1. Quadro de boas práticas

A partir da revisão bibliográfica sistemática da literatura, foi elaborado um quadro de boas práticas para a inserção dos critérios socioambientais no planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação em áreas protegidas. Este quadro possui 164 boas práticas, que foram organizadas de acordo com a etapa/área foco da boa prática: Leis e regulamentações; Plano de manejo; Estudo de viabilidade; Licitação; Contratos; Projeto turístico; Ações da concessionária; Impactos; Comunidade local; Educação ambiental; Monitoramento; Comunicação; Conhecimento; Participação; Transparência.

O quadro está apresentado no APÊNDICE A (pg. 293).

5.1.2. Análise dos dados

A análise efetuada permitiu que fosse avaliada a inserção dos critérios socioambientais nos três quadros do processo de desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais brasileiros. As avaliações conferidas por meio de análise documental ou retorno dos questionários foi feita numa escala de 1 a 6 ou de A a F, e, assim, na descrição dos resultados foi considerado um critério presente de modo satisfatório, ou critérios com avaliações positivas, quando as avaliações conferidas foram entre A-C e entre 4-6, e insatisfatório ou critérios com avaliações negativas quando elas estiveram entre D-F e 1-3.

a) Quadro legal e estratégico

A análise dos documentos selecionados para traçar o panorama do Quadro legal e estratégico do desenvolvimento das concessões retornou com totalidade de avaliações insatisfatórias: foram 9 avaliações F e 1 avaliação D, além de 1 avaliação N/A (Tabela 9, Figura 7).

Tabela 9 - Avaliações conferidas por critério do quadro legal e estratégico na análise dos documentos

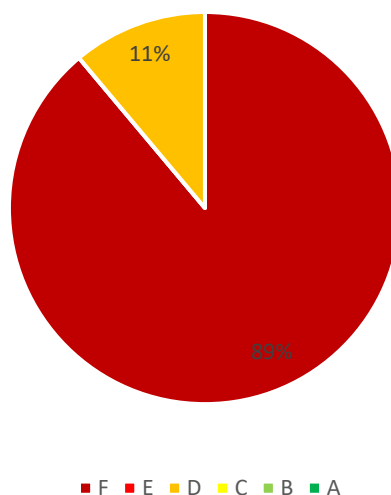
1. As áreas protegidas e as concessões têm leis, regulamentações e políticas claras e robustas.	D
2. Qualquer lei que governa as concessões tem duas missões para com as áreas protegidas: (1) preservar e proteger a área e seus recursos; (2) permitir a apreciação dos visitantes.	F
3. As políticas e regulamentações requerem que a gestão dos serviços de apoio à visitação providos pelas concessionárias leve em conta a opinião pública, forneça emprego para as populações locais e outros elementos que beneficiem as comunidades locais, e inclua um monitoramento regular dos impactos ambientais.	F
4. Os resultados esperados do sistema de concessões são refletidos em todos os componentes do sistema, incluindo seus objetivos e as leis, regulamentações e políticas estabelecidas para implementar esses objetivos.	F
5. As provisões trazidas nas leis gerais não são repetidas em leis específicas para concessões, para evitar confusões e possíveis equívocos que podem surgir caso alguma provisão específica seja duplicada.	N/A
6. As leis contêm apenas as provisões gerais mais importantes relacionadas às concessões, e permitem à agência ambiental uma flexibilidade para estabelecer os detalhes através de regulamentações e políticas.	F
7. Existem provisões legais que garantem direitos de preferência aos cidadãos - seja na escolha da concessionária ou nos requerimentos para que a concessionária contrate cidadãos locais.	F
8. Abordagens que beneficiam as populações carentes são priorizadas e totalmente integradas nas leis e políticas.	F
9. As taxas são gastas pela agência ambiental apenas para a gestão e proteção da área protegida da qual elas derivam.	F

10. Existe certificação para garantir que os padrões da concessionária sejam cumpridos e reconhecidos facilmente (principalmente por visitantes que podem ser guiados por sistemas de acreditação para fazer escolhas informadas).

F

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 7 – Gráfico das avaliações atribuídas para o quadro legal e estratégico na análise dos documentos



Fonte: elaborado pela autora.

A análise dos documentos relacionados ao quadro legal e estratégico permitiu identificar que as Áreas Protegidas têm leis, regulamentações e políticas claras e robustas, como por exemplo: a Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000), a Lei nº 13.668 de 28 de maio de 2018 que dispõe sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo IBAMA e pelo ICMBio (BRASIL 2018c), a Instrução Normativa nº 9 de 13 de julho de 2018 que disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais (8a), a Instrução Normativa nº 5 de 2018 que dispõe sobre diretrizes e procedimentos administrativos para o monitoramento da visitação em unidades de conservação federais (ICMBIO, 2018c), e etc.

Entretanto, as concessões em Áreas Protegidas não têm, até o momento, nenhuma lei ou política clara e específica que apresente os objetivos, os instrumentos e os resultados esperados de um sistema de concessões, além dos componentes do sistema, regulamentações e políticas estabelecidas para implementar esses objetivos. Também faltam Políticas de concessão explícitas, que poderiam trazer como objetivo manter o turismo em equilíbrio com as metas de conservação, descritas no plano de manejo da área protegida.

As concessões na esfera federal são ordenadas pela lei geral de concessões de 1995 (BRASIL, 1995). O sistema de concessões em UCs possui a Lei nº 13.668 de 2018 (BRASIL, 2018b), que permite a concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação, mas não traz outros detalhes para sua ordenação. Ainda, a Instrução Normativa nº 17 de 2018 aborda o tema das concessões em UCs, mas apenas fornecendo orientações gerais sobre as etapas e os responsáveis pelo planejamento, a fiscalização e o monitoramento das concessões no âmbito do ICMBio (ICMBIO, 2018b).

Em relação à existência de objetivos ligados à preservação e proteção das áreas protegidas e seus recursos e a apreciação destes pelos visitantes nas regulamentações das concessões em UCs, identifica-se que a IN nº 17 de 2018 traz apenas, no Art. 6º, que (ICMBIO, 2018b, Artigo 6º)

Compete à CGEUP elaborar ou providenciar a elaboração dos documentos que instruirão a fase interna da licitação, tais como pesquisas de mercado, estudos de viabilidade econômica e financeira, além de outros subsídios considerados necessários para assegurar a viabilidade técnica, operacional e ambiental das atividades e serviços inseridos no objeto da concessão.

Ainda, nesta IN (ICMBIO, 2018b) não há orientações de como a gestão dos serviços deve ser feita pela concessionária. Assim, não há requerimentos que a gestão dos serviços de apoio à visitação providos pelas concessionárias leve em conta a opinião pública, forneça emprego para as populações locais e outros elementos que beneficiem as comunidades locais, e inclua um monitoramento regular dos impactos ambientais. Há menção ao monitoramento, mas focado no monitoramento dos contratos de concessão pela equipe do ICMBio. Nos anexos da IN (ICMBIO, 2018b) há um modelo de Relatório Anual que deve ser entregue anualmente pelos fiscais, e, neste modelo, consta o

fornecimento de informações como: número de empregos gerados para a população do entorno da UC, pesquisa de satisfação do usuário e medidas tomadas em prol da qualidade ambiental e desenvolvimento social, como programas de manejo de resíduos sólidos, sensibilização ambiental e etc. Mas não são fornecidas informações quanto a parâmetros que devem ser atingidos, por exemplo.

Segundo os critérios usados nesta análise, as leis deveriam conter apenas as provisões gerais mais importantes relacionadas às concessões, para permitir à agência ambiental uma flexibilidade para estabelecer os detalhes através de regulamentações e políticas. Entretanto, a principal lei que governa as concessões não trata especificamente de concessões em AP/UC, mas de concessões em geral, não contemplando as particularidades desta modalidade de concessão, que tem na proteção do patrimônio ambiental um dos seus pilares, o que não necessariamente ocorre com concessões em outros setores. Além disso, não há regulamentações e políticas claras por parte do ICMBio que forneçam detalhes robustos para as concessões.

Também não existem provisões legais ou abordagens nas regulamentações, que visem garantir direitos de preferência aos cidadãos - seja na escolha da concessionária ou nos requerimentos para que a concessionária contrate cidadãos locais, ou beneficiar e priorizar as populações carentes afetadas pelas concessões. Outra deficiência observada foi a falta de existência de um sistema de certificação que possibilitaria garantir que os padrões da concessionária sejam cumpridos e reconhecidos facilmente (principalmente por visitantes que podem ser guiados por sistemas de acreditação para fazer escolhas informadas).

Dados deste quadro também foram obtidos por meio de questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília envolvida com as concessões. Estes retornaram com um predomínio de avaliações satisfatórias (75%). As questões foram: 1. As normas e procedimentos relacionadas às concessões são consistentes com todas as leis e regulamentações que se aplicam às Áreas Protegidas? 2. A estrutura legal para as concessões está estabelecida em uma forte base de apoio político e apoio público?

A partir das respostas obtidas, foi possível identificar que as normas e procedimentos relacionadas às concessões são consideradas consistentes com todas as leis e regulamentações que se aplicam às Áreas Protegidas, recebendo uma avaliação 6 e uma avaliação 5. Ainda, foi identificado que a estrutura legal para as concessões não está

totalmente estabelecida em uma forte base de apoio político e apoio público, obtendo avaliações 3 e 4 para este item, que são avaliações medianas.

Discussão do Quadro legal

As áreas protegidas têm leis, regulamentações e políticas claras e robustas, mas faltam ainda regulamentações mais detalhadas para as concessões. Segundo Spenceley et al. (2019), o desenvolvimento do turismo requer que exista uma política clara que trate de concessões, assim como dos contratos e as questões administrativas relacionadas. Entretanto, as concessões em UCs federais não têm, até o momento, nenhuma lei e política clara e específica que apresente os objetivos, os instrumentos e os resultados esperados de um sistema de concessões, além dos componentes do sistema, regulamentações e políticas estabelecidas para implementar esses objetivos.

Foi identificado também que não há orientações de como a gestão dos serviços deve ser feita pela concessionária, não há requerimentos que a gestão dos serviços de apoio à visitação providos pelas concessionárias leve em conta a opinião pública, forneça emprego para as populações locais e outros elementos que beneficiem as comunidades locais, e inclua um monitoramento regular dos impactos ambientais. Há menção ao monitoramento, mas focado no monitoramento dos contratos de concessão pela equipe do ICMBio, com o fornecimento de informações como: número de empregos gerados para a população do entorno da UC, pesquisa de satisfação do usuário e medidas tomadas em prol da qualidade ambiental e desenvolvimento social, como programas de manejo de resíduos sólidos, sensibilização ambiental e etc. Mas não são fornecidas informações quanto a parâmetros que devem ser atingidos. Vale ressaltar que as leis não deveriam trazer os valores dos parâmetros definidos, mas poderiam trazer os indicadores aplicáveis em todos os casos e definir que deverá ser exigido um conjunto de indicadores específicos que possam fornecer aos gestores e à sociedade informações sobre a viabilidade das concessões.

Ainda, não há regulamentações e políticas claras por parte da agência ambiental que forneçam detalhes robustos para as concessões, e também não existem provisões legais ou abordagens nas regulamentações, que visem garantir direitos de preferência aos cidadãos - seja na escolha da concessionária ou nos requerimentos para que a

concessionária contrate cidadãos locais, ou visem beneficiar e priorizar as populações carentes afetadas pelas concessões.

No estudo realizado sobre parcerias em UCs nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, tanto da esfera federal quanto da estadual, por Rodrigues e Abrucio (2019), foi apontada a necessidade dos parques de possuírem uma legislação alinhada com os objetivos dessas áreas protegidas. Naquele trabalho, um interlocutor do ICMBio salientou que a instituição precisava avançar numa legislação própria e adequada à função principal das áreas protegidas, que é a de conservação ambiental. Ainda, segundo os autores, o interlocutor acredita que a instituição deveria “evitar modelos que gerem um problema de gerenciamento com mais risco de desvio de função de um ‘Parque Nacional para um Parque de Diversões’, se referindo ao excesso e tipo de infraestrutura que estimula o consumo de serviços, descolado de um aproveitamento que também pode gerar sensibilização e conhecimento” (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019).

Brumatti e Sonaglio (2023), ao analisarem o contexto político das concessões de 10 países da América Latina, identificaram diversas limitações alinhadas com os dados desta presente pesquisa. Segundo os autores, os instrumentos políticos e regulatórios não apresentam detalhamentos considerados necessários, como mecanismos para a distribuição dos benefícios, para a participação e para a capacitação das populações locais. Ainda, segundo os autores, diversos países da latino-americanos, como o Brasil, a Colômbia, a Guatemala, o México, entre outros, passaram a estimular o desenvolvimento de concessões dos serviços de apoio à visitação em áreas protegidas de modo prévio à elaboração das regulamentações de tais atividades com a definição de políticas ou diretrizes para tais.

Entretanto, Brumatti e Sonaglio (2023, pg. 72) avaliam que alguns países, dentre eles o Brasil, demonstram “esforços em regulamentar este processo coerentemente às especificidades relacionadas ao turismo e atividades recreativas”. E o Chile já possui uma política instituída oficialmente. Assim, segundo os autores, (pg. 73)

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.

Principais lacunas identificadas no Quadro legal

Quadro 3 - Principais deficiências identificadas para o Quadro legal e estratégico do planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação

- Falta legislação específica para as concessões em UCs, que não trate só de que elas podem ocorrer, ou da estrutura das equipes envolvidas, mas dos detalhes, objetivos e instrumentos da concessão.
- A principal lei que rege as concessões é de concessões gerais e não concessões em UCs/AP, não trazendo como objetivo compatibilizar as atividades turísticas com as de conservação, que são o principal objetivo de uma UC.
- Falta uma lei de concessões em UCs que não traga as provisões já existentes nas leis gerais de concessão e licitação, visando evitar confusões e possíveis equívocos.
- Falta uma lei de concessões em UCs, que traga provisões gerais, permitindo à agência ambiental uma flexibilidade para estabelecer os detalhes através de regulamentações e políticas.
- As regulamentações existentes não requerem adequadamente que a concessionária forneça emprego para as populações locais e outros elementos que beneficiem as comunidades locais.
- Não há preferência de escolha de empresas concessionárias que pertençam aos cidadãos locais, podendo inclusive ser empresas estrangeiras.
- Abordagens que beneficiam as populações carentes não são priorizadas e nem integradas nas leis e políticas.
- Faltam regulamentações sobre o monitoramento, que detalhem que esta precisa incluir os impactos socioambientais.
- Não existe um sistema de certificação que possibilite que haja garantia dos padrões da concessionária.
- As regulamentações existentes sobre as concessões não são detalhadas.

Fonte: elaborado pela autora.

b) Quadro desenvolvimento dos projetos

Os resultados da análise dos dados do Quadro de desenvolvimento dos projetos foram separados e estão apresentados de acordo com a categoria de cada critério de análise.

i. Plano de Manejo

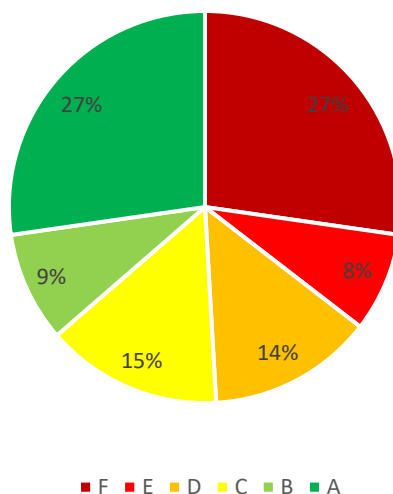
Nesta categoria, os dados foram obtidos a partir da análise dos documentos levantados. Os resultados estão apresentados na Tabela 10 a seguir, de acordo com a quantidade de avaliações obtidas para cada critério em todos os documentos analisados. Nota-se que há um equilíbrio entre avaliações satisfatórias e insatisfatórias para os critérios desta categoria (Figura 8).

Tabela 10- Número de avaliações conferidas por critério da categoria Plano de Manejo aos documentos analisados

	F	E	D	C	B	A
1. Existe um Plano de Manejo oficial, novo e robusto.	0	5	1	4	5	7
2. Os planos de manejo têm como objetivos proteger o meio ambiente e maximizar os benefícios que podem advir do trabalho com boas concessionárias.	0	0	10	4	3	5
3. Nos planos de manejo, as autoridades usam ferramentas de planejamento de visitantes para determinar o escopo das atividades turísticas, que podem ser definidas em termos de número de visitantes por zona, destino, local, atração (caverna, lago, trilha) ou tipo de instalação.	0	0	2	3	1	16
4. Os planos de manejo incluem os riscos para, e o envolvimento de, populações locais.	11	3	1	4	1	2
5. O plano de manejo lida com o impacto cumulativo das atividades.	19	1	1	1	0	0

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 8 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Plano de Manejo aos documentos analisados



Fonte: elaborado pela autora.

Todos os Parques analisados têm Plano de Manejo oficial e robusto, entretanto, 9 parques têm planos de manejo antigos, com 10 anos ou mais: PN Marinho de Abrolhos (1991), PN da Chapada dos Guimarães (2009), PN do Jaú (1998), PN de Jericoacoara (2011), PN dos Lençóis Maranhenses (2000/2001), PN Marinho de Fernando de Noronha (1990), PN do Pau Brasil (2012?), PN da Serra dos Órgãos (2008) e PN de Ubajara (2002). Outros Parques possuem PMs antigos, com mais de 10 anos, mas tiveram algumas atualizações recentes:

- PN de Aparados da Serra e Serra Geral: PM de 2004, com atualização em 2019. As alterações são sobre o zoneamento e as atividades de uso público permitidas. A alteração foi feita após o estudo de viabilidade para concessão.
- PN de Brasília: PM de 1998, com alterações em 2016.
- PN da Chapada dos Veadeiros: PM de 2009, com atualização em 2018.
- PN da Serra da Bocaina: PM de 2002, com revisões/monitorias parciais em 2010 e 2015 (em áreas diferentes).
- PN da Serra da Canastra: PM de 2005, com uma alteração pontual em 2016.
- PN da Tijuca: PM de 2008, com breves atualizações em 2012 e 2014.

Os PM têm como objetivo proteger o meio ambiente, mas grande parte não aborda o trabalho com concessionárias ou nem menciona as concessionárias. Dentre os PM dos parques que tratam das concessionárias, o PM do PN do Caparaó somente cita o Estudo de Viabilidade Econômico-financeira da concessão mas não aprofunda a questão das concessões, e explicita que não houve continuidade na concessão; e o PM do PN da Chapada dos Guimarães, que traz informações sobre as atividades turísticas possíveis de serem exploradas pela concessão, com cuidado aos impactos ambientais e que deve-se "definir um conjunto mínimo de serviços associados à visitação que poderão ser operados em regime de concessão".

O PM do PN de Jericoacoara cita o que pode vir a ser concessionado, mas não detalha como as atividades devem ser feitas para maximizar os benefícios do trabalho conjunto com a concessionária, e o PM do PN dos Lençóis Maranhenses lista as atividades por locais que devem ser concessionadas e as atividades/responsabilidades das concessionárias, incluindo contratação de pessoas locais e responsabilidade com os resíduos sólidos.

O PM do PN do Pau Brasil descreve objetivos de uso público e fala que as atividades poderiam ser desenvolvidas por meio de autorizações ou concessão. O PM do PN de São Joaquim não fala das concessionárias, mas cita, brevemente, que a concessão pode ocorrer e que este objetivo é de prioridade média. No Plano de Uso Público, o tema da concessão é abordado brevemente, mas sem tratar das atividades nem qualquer outro aprofundamento no tema.

O PM de 2002 do PN da Serra da Bocaina trata diversas vezes do tema das concessões, trazendo a possibilidade de que haja diversas concessionárias: "Deve-se optar por alternativas que levem ao maior fracionamento da exploração das atividades econômicas, de forma a obter a participação de um maior número de concessionários". Além disso, são citadas diversas atividades e locais que estas diferentes concessionárias atuarão: ingresso, guia, bicicleta, controle e manutenção de trilhas, etc. Por fim, o PM do PN da Serra da Canastra trata das concessões, abordando quais atividades deverão ser desenvolvidas pelas concessionárias (lanchonete, aluguel de bicicletas, transporte interno) e cita o monitoramento, mas não fala das qualificações e de como conciliar com a conservação do meio ambiente.

A maioria dos PM apresenta ferramentas de planejamento de visitantes para determinar o escopo das atividades turísticas, dentre elas: Zoneamento, capacidade de carga e atividades permitidas e proibidas. O cálculo do Número Balizador de Visitantes também é citado em alguns documentos. O PM do PN de Brasília traz detalhes do Zoneamento, e, no PM de 1998 é citado que deve ser implantado um controle do número máximo de visitantes, de acordo com os resultados de um estudo de capacidade de carga. Ainda, a atualização de 2016 deste PM traz que “O uso público será permitido de acordo com a capacidade de cada atrativo, calculada por meio de metodologia adequada, reconhecida pelo ICMBio”. O PM do PN do Itatiaia, por sua vez, aborda outra ferramenta, a Análise SWOT, além do zoneamento. Não há definição do número de visitantes permitidos por local. Por fim, o PM do PN do Pau Brasil aborda as ferramentas de Zoneamento, Número Balizador de Visitantes e o LAC (*Limits of Acceptable Change – Limites Aceitáveis de Câmbio*).

Grande parte dos PM não inclui os riscos, ou inclui de modo insatisfatório, para a população local, assim como o envolvimento destas, com a análise atribuindo 11 avaliações F e 3 avaliações E. Apenas o PN da Tijuca e o PN da Chapada dos Veadeiros incluíram estas questões. O PM do PN do Itatiaia, por sua vez, que obteve avaliação B neste critério, aborda questões sobre a população local, com ações de educação ambiental, inserir os moradores nas atividades do parque, garantir acesso a recursos hídricos, comercialização de produtos locais

Os PN que receberam avaliação intermediária (C), foram:

- Caparaó: Não aborda os riscos, mas fala do envolvimento em atividades turísticas, produção artesanal, capacitação;
- Pau Brasil: Trata de incentivos para a participação da comunidade local nas atividades do PN, com geração de emprego e renda, mas não aborda os riscos;
- Serra dos Órgãos: Envolve a população local, mas não trata dos possíveis riscos para ela;
- Ubajara: Os riscos não são citados, mas as possibilidades de emprego, sensibilização da população local e envolvimento em diversas atividades sim

O PM do PN da Chapada dos Guimarães aborda superficialmente como as comunidades podem ser inseridas no processo, enquanto que o PM do PN dos Lençóis Maranhenses Lençóis fala de inserir as populações locais no fornecimento de serviços, e

não só nas atividades de Educação Ambiental (como observado em outros PM), mas não há outras informações além desta.

Praticamente nenhum PM lida com o impacto cumulativo das atividades: foram 19 avaliações F. Dos que abordam o tema parcialmente, o PM do PN da Chapada dos Veadeiros não cita especificamente "Impacto Cumulativo", mas traz uma Matriz de avaliação estratégica onde os potenciais impactos são apresentados em conjunto a fim de se realizar uma análise contemplando todos os riscos. O PM do PN do Itatiaia, por sua vez, também não cita "Impactos Cumulativos", mas apresenta matrizes com diversos impactos listados, indicadores e dados anuais do monitoramento. Por fim, o PM do PN da Tijuca não fala de analisar os impactos cumulativos, mas reúne diversas informações que poderiam vir a "Criar, manter e alimentar um banco de dados local com as informações de todas as atividades de pesquisa, estudos, ocorrências de impactos e ações diversas relativas ao Parque".

ii. Estudo de Viabilidade

A categoria Estudo de Viabilidade agrupou dados da análise dos documentos levantados, dos questionários enviados para a equipe do ICMBio de Brasília envolvida com o planejamento das concessões, e a análise das atas obtidas.

- Documentos

A análise dos documentos resultou em um predomínio de avaliações F (Tabela 11, Figura 9) para todos os parques e todos os critérios.

Tabela 11 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Estudo de Viabilidade aos documentos analisados

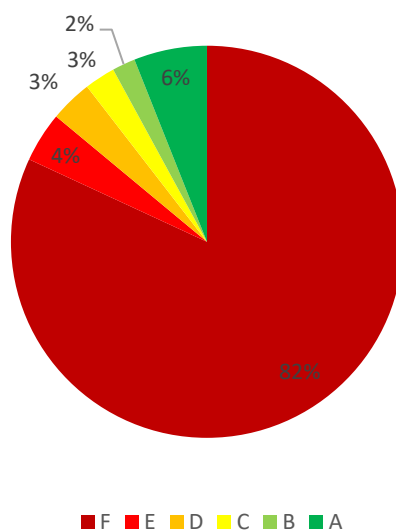
	F	E	D	C	B	A
1. Conteúdo do estudo prévio de viabilidade inclui:						
a - Questões ambientais e culturais;	15	2	1	0	0	0
b - Necessidades da comunidade;	17	1	0	0	0	0
c - Habilidade da comunidade com recursos humanos, capacidade de oferecer serviços turísticos e treinamento necessário;	17	1	0	0	0	0
d - Potencial de desenvolvimento de microempresas na comunidade;	18	0	0	0	0	0
e - Revisão de como o projeto se encaixará no plano de manejo da AP.	11	0	0	2	3	2
2. A análise da linha de base (visando fornecer avisos antecipados de mudanças iminentes que permitirão uma melhor ação dos gestores), deve:						
a - Quantificar os potenciais benefícios financeiros (diretos) e econômicos (diretos e indiretos) da área de estudo em termos de renda, emprego e retorno do investimento;	5	4	2	1	0	4

b - Garantir que as oportunidades, atividades e atrações possam ser realizadas dentro dos limites do ambiente natural, que não impactem negativamente a paisagem nem comprometam a qualidade da experiência do visitante, principalmente se o afastamento e o isolamento forem características essenciais da área;	8	1	3	2	0	1
c - Identificar e descrever as principais questões ambientais (ecológicas e sociais) que devem ser incluídas nas avaliações ambientais caso os projetos de desenvolvimento turístico propostos sejam totalmente desenvolvidos;	16	0	0	0	0	0
d - Fornecer o esboço do termo de referência, o escopo de futuras avaliações de impacto ambiental e diretrizes ambientais gerais para o desenvolvimento do turismo na área de estudo;	16	0	0	0	0	0
3. A análise de risco não apenas inclui o ambiente natural e as características biofísicas do local, mas também avalia características socioculturais (comunidades locais, sítios arqueológicos, etc.), aspectos comerciais (quão adequado é o local, análise comparativa dos diferentes locais possíveis, sustentabilidade econômica a longo prazo etc.) e os efeitos cumulativos.	14	2	0	0	0	0
4. São determinadas as atividades turísticas adequadas para a área, como turismo fotográfico, caça, trilhas para caminhada, 4x4, etc.	1	0	0	0	2	11
5. As potenciais oportunidades para integrar culturas locais e atividades culturais ao produto turístico de maneira respeitosa são avaliadas.	14	0	0	2	0	0
6. Há uma gestão de risco efetiva: identifica, mitiga e monitora os riscos por meio do engajamento das partes interessadas, avaliações do local, relatórios regulares, diligência prévia adequada e contratação de pessoal técnico experiente/bem conceituado.	13	0	3	0	0	0
7. Há a elaboração de um Estudo/Relatório de Impacto Ambiental, de responsabilidade ambiental do Estado ou dos candidatos à concessão (se não for realizada pelo Estado).	12	0	0	0	0	0
8. Responsabilidades ambientais dos candidatos à concessão: Cumprimento total dos requisitos da Avaliação de Impacto Ambiental, incluindo proteção dos recursos naturais e espécies ameaçadas, proteção de bacias hidrográficas e biodiversidade e um programa de monitoramento conforme exigido pelo Estado.	12	1	1	0	0	0
9. O bem-estar ambiental e os interesses públicos são priorizados.	9	0	1	0	1	0
10. Existem informações ou cursos de treinamento para as equipes operacional e de concessão, para que eles:						

a - Entendam como usar a AIA como uma ferramenta em seu trabalho;	12	0	0	0	0	0
b - Sejam capacitados o suficiente para explicar a AIA aos operadores de atividades;	12	0	0	0	0	0
c - Usem o pensamento da AIA quando identificarem ou testarem a viabilidade de novas oportunidades que podem ser implementadas.	12	0	0	0	0	0
11. Há uma visão estratégica: olhar construtivamente para o futuro, considerando as complexidades históricas, culturais e sociais de cada situação.	14	0	0	0	0	0
12. Há um diagnóstico das principais questões que entram o cumprimento dos três mandatos de gestão do parque antes de escolher o modelo de gestão (conservação, recreação e viabilidade econômica)?	2	1	0	1	0	0
13. Seguro (Prejuízo ambiental) - Uma forma especial de seguro de responsabilidade por poluição é requerida caso a atividade tenha potencial para causar poluição ambiental (como derramamentos significativos de combustível, drenagem ácida de minas, deslizamentos oriundos de obras de terraplenagem)?	8	0	0	0	0	1

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 9 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Estudo de Viabilidade aos documentos analisados



Fonte: elaborado pela autora.

O conteúdo dos estudos prévios de viabilidade, que deveria incluir questões ambientais, culturais, necessidades e desenvolvimento da/na comunidade, apresenta apenas um Estudo de Viabilidade Econômico-Financeiro, abordando o retorno do investimento para a concessionária apenas. Apenas o Estudo de Viabilidade Econômica do Parque Nacional do Caparaó, de Aparados da Serra e Serra Geral, e de São Joaquim incluem também brevemente uma previsão dos empregos que serão gerados com a concessão, mas com foco no gasto econômico das concessionárias.

Três critérios tiveram algumas poucas avaliações positivas:

- Revisão de como o projeto se encaixará no plano de manejo da AP. Os parques que apresentam avaliações positivas apresentaram no estudo/edital que as atividades devem estar de acordo com o PM, devem seguir as atividades permitidas no PM, ou devem consultar o PM.
- Quantificar os potenciais benefícios financeiros (diretos) e econômicos (diretos e indiretos) da área de estudo em termos de renda, emprego e retorno do investimento;
- Garantir que as oportunidades, atividades e atrações possam ser realizadas dentro dos limites do ambiente natural, que não impactem negativamente a paisagem nem comprometam a qualidade da experiência do visitante, principalmente se o afastamento e o isolamento forem características essenciais da área.

O critério que trata da apresentação da definição das atividades turísticas adequadas para a área, como turismo fotográfico, caça, trilhas para caminhada, 4x4, etc. foi atendido (A) por todos os parques exceto pelo PN da Chapada dos Veadeiros.

A análise dos documentos também permitiu identificar que há prioridade para o retorno financeiro. Os documentos abordam que as atividades estarão dentro do aceitável ambientalmente, de acordo com o PM, mas não há menção à aplicação de avaliações dos impactos ambientais, e a AIA não é citada em nenhum documento. A definição do que seria aceitável ambientalmente se torna vaga e subjetiva se a identificação não se dá com base em análises robustas e com delineamento metodológico efetivo. Cumprir o que está no PM é o mínimo em termos de adequação ambiental, uma vez que é algo obrigatório. Assim, sem estudos ambientais prévios, não há como atestar que há de fato viabilidade socioambiental dos projetos pretendidos. Além disso, há necessidade também da definição de

indicadores, de quais métodos de monitoramento serão utilizados, e dos responsáveis por acompanhar os impactos das atividades do projeto desenvolvido.

Diferente do que se observou nos documentos das concessões posteriores (de 2002, 2015 e 2018/2019, esse último não concluído), nos documentos das duas primeiras concessões do PN do Iguaçu, de 1998, não há menção a estudos de viabilidade, mas o edital especifica que a licitante deverá apresentar um Relatório pormenorizado de todos os impactos ambientais advindos das obras a serem executadas, o qual será submetido à análise de equipe técnica especializada para aprovação do mesmo. Há um detalhamento do Programa de Revitalização que traz algumas condicionantes, onde consta que as atividades deverão estar alinhadas com o PM e o Plano de Uso Público, entretanto não há menção ao Estudo de Viabilidade ou estudo prévio. Observa-se que a preocupação com os impactos se deu apenas àqueles decorrentes de obras/construções, e não àqueles decorrentes das atividades de visitação, durante o desenvolvimento das atividades da concessão.

- Questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília

Quanto aos critérios relacionados aos estudos de viabilidade enviados aos funcionários do ICMBio de Brasília envolvidos com o planejamento das concessões, houve um predomínio de avaliações negativas/medianas (Tabela 12) (Figura 10).

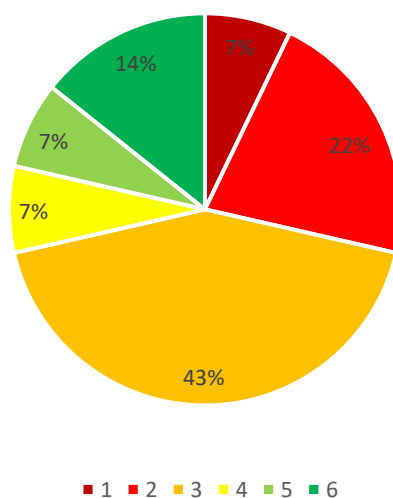
Tabela 12 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Estudo de Viabilidade nos questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília

	1	2	3	4	5	6
1. A Avaliação Ambiental Estratégica é usada durante a elaboração das Políticas, Planos e/ou Programas de concessão?	0	1	1	0	0	0
2. Outras ferramentas de avaliação dos impactos socioambientais ex ante são usadas durante a elaboração das Políticas, Planos e/ou Programas de concessão?	0	1	1	0	0	0

3. Existe um estudo prévio de viabilidade socioambiental das concessões nas unidades de conservação identificadas como áreas com potencial para esse tipo de parceria?	0	0	2	0	0	0
4. Os potenciais impactos ambientais positivos e negativos da concessão sobre a UC e seu entorno são avaliados no estudo de viabilidade da concessão?	0	0	0	1	1	0
5. Existe um conjunto de diretrizes de análise dos potenciais impactos socioambientais para uso do órgão ambiental na definição de novas oportunidades de concessão?	0	0	1	0	0	1
6. Quando impactos socioambientais negativos significativos são identificados nos estudos de viabilidade das concessões, esta opção de parceria é descartada ou modificada?	0	1	1	0	0	0
7. É exigida da concessionária alguma modalidade de seguro para o caso de ser detectada poluição ou impacto ambiental negativo (ex.: derramamento de combustível, deslizamento de terra etc.)?	1	0	0	0	0	1

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 10 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Estudo de Viabilidade nos questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília



Fonte: elaborado pela autora.

Alguns critérios receberam somente avaliações baixas, evidenciando que existem fragilidades quanto ao uso da Avaliação Ambiental Estratégica durante a elaboração das Políticas, Planos e/ou Programas de concessão, ou outras ferramentas de avaliação dos impactos socioambientais *ex ante*. Ficou evidenciado também que estudos prévios de viabilidade socioambiental das concessões nas unidades de conservação identificadas como áreas com potencial para esse tipo de parceria não são realizados de modo suficiente, e assim, não é possível atestar que haveria modificação ou cancelamento do planejamento das concessões se os impactos socioambientais negativos forem considerados significativos.

- Atas das reuniões dos Conselhos Consultivos

Na ata da reunião do Conselho Consultivo do PN do Itatiaia de 29/06/2018 foi observado que houve uma certa discussão sobre as concessões, onde houve perguntas de um participante sobre a realização de estudos de impacto ambiental das atividades da concessionária:

“O Sr. [nome], perguntou se a implantação de trilhas suspensas passará por estudos de avaliação de impactos ambientais, ao que o Sr. [nome] respondeu que passará e que os estudos são responsabilidade dos concessionários apresentarem. Explicou também que esses estudos não são classificados em níveis de grandes impactos a serem estudados por EIA/RIMA, mas que devem ter uma anuência do ICMBio ou órgãos licenciadores sendo o documento norteador, o Plano de Manejo da UC”.

iii. Licitação

Para a análise desta categoria foram usadas como fontes de dados documentos e questionários para a equipe do ICMBio de Brasília.

- Documentos

Em relação ao processo de licitação, a análise documental resultou em um predomínio de critérios não atendidos (Tabela 13; Figura 11).

Tabela 13 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Licitação aos documentos analisados

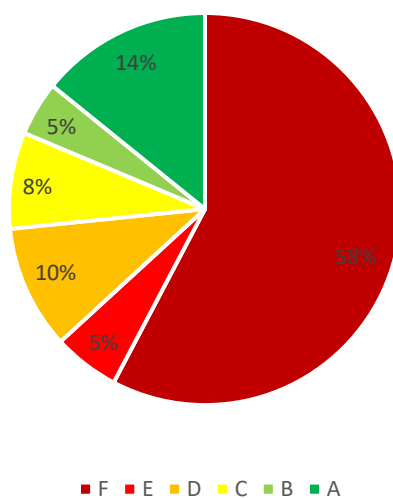
	F	E	D	C	B	A
1. O governo descreve o processo de planejamento e aprovação com especificações sobre os impactos ambientais e todos os aspectos de uso de energia renovável, gestão de resíduos e uso da água.	4	2	5	0	0	0
2. As expectativas ambientais estão na lista de critérios para avaliar as propostas e sua ponderação.	9	2	2	2	0	1
3. As propostas incluem a avaliação de uma variedade de aspectos, incluindo o provável desempenho ambiental da concessionária, capacidade de realizar a atividade, contribuições para a conservação e como eles propõem apresentar os problemas das áreas protegidas a seus clientes.	8	4	1	0	1	0
4. O escopo, projeto e viabilidade, fases de aquisição devem:						
a - Exigir que propostas de parceria incluam um plano de desenvolvimento que indique como as concessionárias: (a) adquirem bens e serviços de fontes locais e de comércio justo; (b) empregam e promovem pessoas de grupos locais e marginalizados; (c) promovem equidade para grupos locais e marginalizados;	9	2	3	0	0	0
b - Aprovar preferencialmente acordos que beneficiem diretamente comunidades locais / grupos marginalizados / crianças;	13	0	0	1	0	0
c - Garantir que as propostas do licitante não comprometam os direitos tradicionais de acesso a recursos.	9	0	0	0	0	0

5. As seguintes informações devem ser incluídas nas solicitações de proposta:						
a - As medidas mínimas que a concessionária deve adotar para garantir a proteção, conservação e preservação dos recursos da área protegida;	3	1	4	2	1	2
b - As licenças e autorizações necessárias, bem como todas as obrigações legais e regulatórias que uma concessionária deve cumprir para iniciar e administrar um negócio em uma área protegida;	4	1	1	0	1	7
c - O contexto do planejamento estratégico com planos regulatórios, políticos, sociais e de gestão de AP;	9	0	3	0	0	0
d - Benefício líquido para o Estado com metas reais descritas, que podem incluir o benefício líquido esperado para o Estado em termos monetários, bem como outros objetivos do projeto;	3	0	0	0	0	11
e - Revisão do local com informações sobre este, incluindo questões legislativas, preocupações ambientais, partes interessadas, equipe e recursos humanos, infraestrutura, equipamentos, padrões de desempenho e riscos;	4	2	3	4	0	1
6. Objetivos e critérios explícitos, claros e transparentes, consistentes com os requisitos de leis, políticas ou de melhores práticas, são aplicados ao tomar decisões sobre assuntos com implicações comerciais significativas.	6	1	1	1	1	1
7. Os fatores de tomada de decisão ou avaliação são transparentes (incluindo indicações de ponderações dadas a qualquer critério) e documentados, e o raciocínio por trás dos critérios e definições de classificação é explicado.	1	0	0	0	1	12
8. Os processos e avaliações da seleção devem ser transparentes.	14	0	0	0	0	0
9. Os candidatos à concessão têm as seguintes responsabilidades ambientais?						
a - Projeto de infraestrutura ambientalmente sensível	3	0	0	2	1	5
b - Construção de acordo com as diretrizes de avaliação de impacto ambiental;	10	0	1	1	0	0
c - Manutenção de instalações de acordo com as diretrizes de avaliação de impacto ambiental;	12	0	0	0	0	0
d - Um plano de conservação de energia com orçamento para implementação;	6	1	1	3	1	1

e - Um plano de tratamento de resíduos e esgotos com orçamento para implementação;	5	1	2	3	1	1
f - Operações ambientalmente sensíveis	0	0	1	8	1	0
10. A gestão dos resíduos alimentares é cuidadosamente considerada durante a contratação da concessão?	6	2	0	0	0	0
11. A escolha da concessionária inclui a reputação local por sensibilidade às preocupações culturais locais?	14	0	0	0	0	0
12. A agência ambiental exige concorrência no processo de concessão para obter o melhor contratado e maximizar os benefícios para as áreas protegidas e para os visitantes?	6	2	2	2	0	2
13. O lance mais alto não necessariamente vence a concessão; em vez disso, a oferta vencedora é a que melhor atende ao conjunto de critérios estabelecidos pelo órgão da área protegida?	9	0	1	0	1	3
14. Nepotismo e favoritismo sob qualquer forma são evitados a fim de garantir capacitação equitativa e empoderadora?	0	0	0	0	0	14
15. O processo de seleção competitiva define o que deve ser considerado no processo de avaliação, como:						
a - Proteção dos recursos da área protegida?	10	0	3	0	0	1
b - Impactos ambientais da concessão e medidas para evitar, remediar ou mitigar esses impactos?	12	0	1	0	1	0
c - Demonstração de compreensão dos requisitos do prospecto?	3	0	0	0	3	7
d - Demonstração de experiência e conhecimento na prestação de serviços necessários?	1	0	6	2	3	2
e - Como a concessão promove os interesses da área protegida?	12	0	0	1	1	0
f - Benefícios sociais para as comunidades locais, por exemplo: desenvolvimento econômico para grupos desfavorecidos?	13	1	0	0	0	0

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 11 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Licitação aos documentos analisados



Fonte: elaborado pela autora.

Alguns critérios tiveram avaliação A em quase todos os parques, evidenciando que informações sobre o benefício econômico líquido da concessão para o Estado, com metas reais descritas, estão presentes; que os fatores de tomada de decisão ou avaliação são transparentes (incluindo indicações de ponderações dadas a qualquer critério) e documentados, e o raciocínio por trás dos critérios e definições de classificação é explicado; que os processos e avaliações da seleção são transparentes e que não há nepotismo e favoritismo; e que o processo de seleção competitiva define que deva haver demonstração de compreensão dos requisitos do prospecto por parte do proponente.

Entretanto, diversos critérios obtiveram apenas avaliações F, a mais baixa. Evidenciou-se, com isto, que o escopo, o projeto, a viabilidade, e as fases de aquisição não exigem que propostas de parceria incluam preocupações com a comunidade local. O critério sobre a existência de regulamentações que exigem que as propostas de parceria incluam um plano de desenvolvimento que indique como as concessionárias: (a) adquirem bens e serviços de fontes locais e de comércio justo; (b) empregam e promovem pessoas de grupos locais e marginalizados; (c) promovem equidade para grupos locais e marginalizados obteve apenas avaliações negativas, com maioria de avaliações F. Nos casos em que a informação obteve avaliações melhores, isto foi relacionado apenas ao

item a (como as concessionárias adquirem bens e serviços de fontes locais e de comércio justo), e não foi especificado como isto seria realizado. Em outros parques, estes critérios não apareceram na forma de exigência que o plano de desenvolvimento incluísse esses pontos, mas estas informações estiveram presentes nos critérios de bonificações existentes, como uma ferramenta de recompensa para que a concessionária receba bonificações caso realize essas iniciativas.

Há solicitação de pontos sobre a questão ambiental nos projetos básicos que deverão ser seguidos pelas concessionárias, mas geralmente estes se resumem ao uso de recursos e gestão dos resíduos apenas, e sem tratar dos impactos ambientais, mas apenas que devem ser usadas fontes sustentáveis de recursos. Ainda, existem fragilidades quanto à exigência que os candidatos à concessão tenham responsabilidades ambientais em relação às construções e manutenção das instalações, para que estas estejam de acordo com as diretrizes das avaliações de impacto ambiental.

No geral, a escolha da concessionária não inclui a reputação desta quanto à sensibilidade às preocupações culturais locais, preocupações com a proteção dos recursos da área protegida, impactos ambientais da concessão e medidas para evitar, remediar ou mitigar esses impactos, ou como a concessão promoverá os interesses da área protegida e os benefícios sociais para as comunidades locais.

Foi observado que há concorrência, mas apenas sobre a maior oferta na grande maioria dos casos, principalmente nos editais mais recentes. Apenas os contratos mais antigos do PN do Iguazu apresentaram, no processo licitatório, avaliações além dos critérios econômicos (maior oferta): dois apresentaram um sistema de pontuações e não somente por maior oferta, sendo que um sub item é a utilização da área de acordo com compatibilidade com o PM e o Plano de Uso público, e pertinência ambiental da proposta. Um outro edital apresentou um processo licitatório com 70% da composição da avaliação proveniente de índice técnico.

Exceto nos casos citados acima, os editais que abordam habilidades técnicas o fazem não como critério de escolha da concessionária no momento do processo licitatório, mas para verificação da capacidade técnica da empresa, e englobam apenas habilidades na área turística (com bilheteria predominantemente) e não de atividades desenvolvidas em áreas protegidas.

O retorno financeiro, por sua vez, é sempre bem detalhado nos documentos analisados. Destaca-se o caso da concessão do serviço de voo panorâmico no PN do Iguaçu, onde está especificada a quantidade de horas de voo fornecida para a gestão do parque.

A presença de informações sobre o local nos documentos de planejamento das concessões, como questões legislativas, preocupações ambientais, partes interessadas, equipe e recursos humanos, infraestrutura, equipamentos, padrões de desempenho e riscos apresentaram variações entre os documentos acessados. Informações sobre as infraestruturas existentes foram observadas no processo de diversos parques, seguido de informações sobre equipe e recursos disponíveis em apenas algumas partes, e informações sobre preocupações ambientais, e padrões de desempenho e riscos não foram identificadas. Em relação às informações sobre a área, os documentos comumente indicam buscar no Plano de Manejo dos parques.

Em relação à presença de informações sobre as medidas mínimas que a concessionária deve adotar para garantir a proteção, conservação e preservação dos recursos da área protegida, foram identificadas apenas solicitações para que o Plano de Manejo fosse seguido, e, em alguns casos, foram incluídos também a necessidade de se calcular o Número Balizador de Visitação e aspectos sobre gestão de recursos e resíduos.

As exigências da agência ambiental no processo de concorrência da concessão na maioria dos editais analisados geralmente não incluem aspectos diretamente relacionados a obter o melhor contratado e maximizar os benefícios para as áreas protegidas e para os visitantes. A modalidade de concorrência do processo licitatório se dá, em sua quase maioria, por meio de maior valor. Há avaliação de qualificação técnica em alguns processos, correspondendo a apenas 20% do total avaliado, e apenas relacionado a serviços turísticos e não à questão ambiental.

Assim, a proteção dos recursos da área protegida não é considerada um critério de avaliação e escolha da concessionária na maioria dos casos, contudo, ela está presente nas exigências de alguns contratos apresentados nos editais. Cita-se como exemplo o caso da concessão do PN do Iguaçu referente ao roteiro do Macuco, de 2010, onde, dentre as obrigações da concessionária, foi constatado que diversas estão relacionadas à conservação, recuperação de áreas degradadas, cuidar dos resíduos gerados, etc.

Quanto à transparência e documentação do processo de tomada de decisão ou avaliação, e o raciocínio por trás dos critérios e definições de classificação, observou-se que, no geral, há transparência do processo e da tomada de decisão, vencendo a licitação a empresa que, estando de acordo com os requisitos, apresentar a maior oferta monetária.

- Questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília

Os questionários enviados apresentavam apenas duas perguntas sobre esta categoria, e retornaram com um predomínio de avaliações satisfatórias, com três quartos das avaliações positivas (avaliações 6, 5, 5, 2). As perguntas feitas neste item foram: As concessões são estritamente limitadas àquelas que: (a) são necessárias e apropriadas para o uso e proveito dos visitantes da UC? (b) são consistentes no mais alto grau possível com a preservação e conservação dos recursos e valores da UC?

Segundo a equipe do ICMBio de Brasília que esteve ou está envolvida com o planejamento das concessões, foi avaliado que as concessões são, predominantemente, necessárias e apropriadas para uso e proveito dos visitantes, mas houve discrepância das avaliações sobre o quanto que as atividades desenvolvidas são consistentes com o mais alto grau possível de preservação e conservação dos recursos e valores da UC, sendo avaliada positiva e negativamente pelos respondentes.

iv. Contratos

Nesta categoria foram usadas como fontes de dados documentos e questionários enviados para a equipe do ICMBio de Brasília.

- Documentos

A análise dos documentos obteve um predomínio de avaliações insatisfatórias nos critérios relacionados ao contrato de concessão, mas apresentou próximo de um terço de avaliações positivas (Tabela 14, Figura 12).

Tabela 14 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Contratos aos documentos analisados

	F	E	D	C	B	A
1. A concessão é apoiada por uma estrutura de concessão sólida: Estruturas fortes de concessões são claras, transparentes, legalmente robustas e protegem os interesses de todas as partes.	0	0	7	1	0	2
2. Elementos de um contrato de concessão típico: contribuições socioeconômicas (por exemplo, equidade local, emprego, aquisições, projetos sociais) e impactos ambientais durante a construção, operação e comissionamento.	10	1	0	0	0	0
3. O contrato de concessão contém disposições apropriadas e claramente declaradas para penalidades, suspensão ou rescisão de um contrato de concessão quando necessário para fins de proteção de recursos ou visitantes, quebra de contrato ou não cumprimento.	0	1	0	1	0	11
4. Há detalhes explícitos sobre as formas e níveis de turismo permitidos, em quais lugares e em que horários, portanto as concessões são estritamente limitadas a locais consistentes ao mais alto nível possível com a preservação e conservação dos recursos e valores das áreas protegidas.	1	1	1	1	1	9
5. Os contratos incluem os seguintes requisitos para os parceiros:						
a - Maximizar o uso de materiais locais colhidos de forma sustentável;	9	0	0	0	0	5

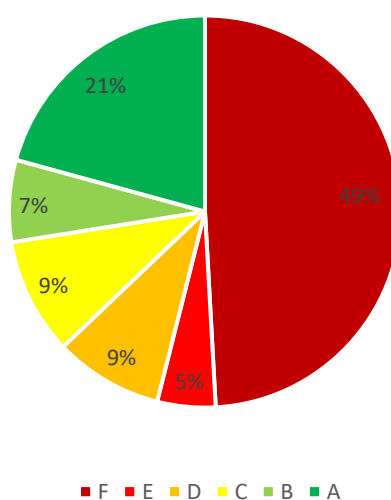
b - Usar aparelhos energeticamente eficientes e energia solar sempre que possível;	3	0	0	4	2	5
c - Minimizar e monitorar o uso de água, energia não renovável e materiais;	3	0	1	1	2	5
d - Evitar o uso de produtos que agridem o meio ambiente;	6	0	2	0	2	1
e - Promover a culinária local;	9	0	0	2	0	3
f - Promover empresas locais para apoiar o turismo (por exemplo, artesanato, passeios pelas aldeias, etc.);	5	0	0	0	2	1
g - Aconselhar as pequenas empresas locais para equipá-las a negociar seus bens e serviços com concessionárias;	7	0	2	2	0	0
h - Considerar impactos;	4	0	1	4	0	0
i - Ensinar funcionários e convidados sobre economia de recursos;	3	0	1	2	0	3
j - Gerenciar de modo eficaz de todos os resíduos e reciclar;	2	0	1	0	1	9
k - Gerenciar as expectativas da comunidade por meio de estabelecimento realista de metas e planos de compartilhamento de benefícios;	10	0	0	1	0	1
l - Fornecer capacitação para membros da comunidade e instituições relacionadas ao turismo, negócios, etc.;	5	0	3	2	0	1
m - Monitorar e avaliar a concessão;	3	0	1	0	0	8
n - Monitorar, avaliar, com Indicadores-chave de Desempenho e checklist de conformidade de contrato modelo;	6	0	1	0	0	3
o - Promover o uso de fornecedores locais de bens e serviços;	4	0	3	2	2	1
p - Promover a Responsabilidade Social Corporativa sustentável;	8	2	0	0	0	1
q - Incorporar estilos arquitetônicos locais para reduzir o impacto estético;	4	1	0	1	1	5
r - Respeitar o modo de vida social e cultural da comunidade anfitriã;	10	0	0	0	0	0
s - Preservar a integridade dos recursos culturais;	7	0	0	1	1	0
t - Considerar planos de desenvolvimento em relação ao menor impacto ecológico possível, incluindo produtos e serviços que economizam energia e não agridem o meio ambiente;	1	1	3	1	3	2
u - Garantindo que produtos e serviços a serem desenvolvidos sejam compatíveis com a sensibilidade ambiental e social do destino;	3	0	1	3	4	1

v - Ter um Plano de sustentabilidade, incluindo vínculos socioeconômicos e culturais diretos e indiretos com as comunidades locais, conservação da biodiversidade e gestão ambiental;	8	1	0	1	2	0
w - Plantar espécies nativas;	10	2	0	0	0	0
x - Engajar continuamente e dialogar abertamente com todas as partes interessadas;	10	0	0	0	0	1
y - Recrutar e empregar funcionários de maneira equitativa e transparente;	12	0	0	0	0	0
z - Assegurar uma partilha de benefícios eficaz, transparente e eficiente.	12	0	0	0	0	0
6. Responsabilidades ambientais;	2	1	1	3	1	0
7. Políticas para lidar com o lixo e as oportunidades de reutilização ou reciclagem.	1	0	0	3	4	3
8. O plano de negócios também integra objetivos e estratégias de prevenção à poluição e redução de resíduos para mercadorias e embalagens.	4	1	1	4	1	1
9. O desenvolvimento econômico local é estimulado exigindo que as concessionárias assumam compromissos de compra local, principalmente de mulheres	6	4	1	1	0	0
10. O plano de negócios de concessão deve conter: Impacto no desenvolvimento, em termos de receita gerada, empregos criados, investimentos mobilizados, desenvolvimento de habilidades e desenvolvimento econômico local.	8	1	0	0	0	1
11. A natureza e o escopo dos direitos concedidos ao concessionário incluem obrigações impostas ao concessionário para fornecer acesso ou serviços com desconto a grupos prioritários (como crianças em idade escolar ou residentes locais).	4	1	0	0	0	8
12. Está claro como os Povos Indígenas e as comunidades locais dentro e ao redor da área protegida podem participar e potencialmente se beneficiar do acordo contratual.	4	2	2	1	0	3
13. Requisitos incluídos no contrato de concessão: Garantir a realização de uma avaliação de impacto ambiental e um programa de monitoramento.	3	1	6	1	1	0
14. Os contratos de concessão exigem que a concessionária desenvolva um programa de gerenciamento de riscos que seja: (1) apropriado no escopo ao tamanho e natureza da operação; (2) de	10	0	1	0	1	0

acordo com as leis apropriadas; e (3) aprovado pela agência ambiental.						
15. Terceiros afetados pela concessão são compensados.	8	1	1	1	0	1

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 12 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Contratos aos documentos analisados



Fonte: elaborado pela autora.

Alguns pontos obtiveram praticamente apenas avaliações F. Assim, evidenciou-se que os contratos de concessão, no geral, não incluem informações sobre as contribuições socioeconômicas, tais quais equidade local, emprego, aquisições, projetos sociais, nem sobre os impactos ambientais decorrentes da construção, operação e comissionamento. Também existem fragilidades nos requisitos para que as concessionárias considerem e gerenciem as expectativas da comunidade local em relação às concessões, por meio de estabelecimento realista de metas e planos de compartilhamento de benefícios; e respeitem o modo de vida social e cultural da comunidade anfitriã.

Ainda, requisitos para que elas usem espécies nativas; engajem e dialoguem abertamente com todas as partes interessadas; recrutem funcionários de maneira equitativa e transparente; e assegurem uma partilha de benefícios eficaz, transparente e eficiente não estão presentes de modo satisfatório. Ainda, os planos de negócios de concessão, na grande maioria, não contêm os potenciais impactos no desenvolvimento, em termos de receita gerada, empregos criados, investimentos mobilizados, desenvolvimento de habilidades e desenvolvimento econômico local,

Por fim, a maioria dos contratos de concessão não requer que as concessionárias tenham um Plano de sustentabilidade, incluindo vínculos socioeconômicos e culturais diretos e indiretos com as comunidades locais, conservação da biodiversidade e gestão ambiental, e nem que elas desenvolvam um programa de gerenciamento de riscos que seja: (1) apropriado no escopo ao tamanho e natureza da operação; (2) de acordo com as leis apropriadas; e (3) aprovado pela agência ambiental.

Em contrapartida, houve predomínio de avaliações positivas em diversos critérios, evidenciando que informações sobre penalidades, suspensão ou rescisão de um contrato de concessão quando necessário para fins de proteção de recursos ou visitantes, quebra de contrato ou não cumprimento estão, no geral, presentes e claramente apresentadas. Também existem detalhes explícitos sobre as formas e níveis de turismo permitidos, em quais lugares e em que horários, e os contratos incluem que as concessionárias devem gerenciar de modo eficaz os resíduos e rejeitos, com foco para a reciclagem dos resíduos recicláveis.

De acordo com a avaliação, a estrutura de planejamento da concessão é sólida, transparente, os contratos são robustos, mas não há lei ou política específica e detalhada, nem detalhes sobre planos ou programas de concessão. Também não há garantia de que a estrutura proteja todas as partes, uma vez que existem fragilidades quanto à avaliação dos impactos socioambientais e menções quanto aos interesses das comunidades locais em relação aos projetos. Além disso, na maioria dos contratos, a contratação de moradores locais é citada apenas como possibilidade para que a concessionária obtenha bonificação, e não como um requisito contratual.

Muitos contratos atestam que as atividades devem estar em acordo com o Plano de Manejo, portanto, pode-se considerar que é possível que as concessões estejam limitadas a locais consistentes ao mais alto nível possível com a preservação e

conservação dos recursos e valores das áreas protegidas. Entretanto, como já citado anteriormente, não existem estudos no planejamento da concessão que garantam isto, e, aliado ao fato de diversos PM não estarem atualizados, nem citarem as concessões no documento, não é possível afirmar que haja de fato essa garantia.

A presença, nos contratos, de requisitos para que as concessionárias estimulem pequenas empresas locais para equipá-las a negociar seus bens e serviços com concessionárias, e realizar capacitação da comunidade do entorno, a capacitar funcionários sobre economia de recursos novamente são encontrados apenas como aspectos para se receber bonificações no contrato principalmente nos contratos mais recentes. Em contratos mais antigos, foram encontrados requisitos para que sejam comprados bens e serviços locais, mas nos contratos mais recentes isto foi observado apenas como meios de se obter bonificações.

- Questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília

Os questionários, por sua vez, retornaram com um predomínio de avaliações positivas (avaliações: 2, 4, 5, 5, 6). As perguntas dos questionários foram: 1. Existem mecanismos para participação das comunidades locais nos lucros (ou seja, políticas, programas de captura de receita, etc.)?; 2. Cada UC determina os trade-offs entre os retornos financeiros, ambientais, de desenvolvimento e outros com a concessão?; 3. O órgão ambiental tem equipe especializada e com experiência na elaboração e administração de contratos de concessão?; 4. Uma equipe técnica qualificada está envolvida na gestão do processo de concessão, com composição e combinação adequadas de habilidades e conhecimentos, inclusive nas leis e políticas nacionais de terceirização que afetam a escolha, gestão e execução de contratos?. A pergunta 2 retornou apenas com respostas: Não sei/Prefiro não responder.

Com duas avaliações 2 fornecidas, nota-se que faltam mecanismos claros para participação das comunidades locais nos lucros, como políticas ou programas de captura de receita.

Ainda, pôde-se inferir, pelas respostas ao questionário, que o órgão ambiental tem equipe especializada e com experiência na elaboração e administração dos contratos de concessão de modo satisfatório, e que a gestão do processo de concessão é realizada por

uma equipe técnica considerada, no geral, qualificada, com composição e combinação adequadas de habilidades e conhecimentos, inclusive em relação a leis e políticas nacionais de terceirização que afetam a escolha, gestão e execução de contratos.

v. Projeto Turístico

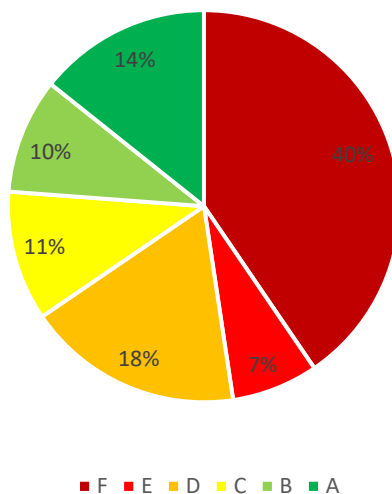
Esta categoria usou como fonte de coleta dos dados os documentos levantados. A análise dos projetos básicos quanto à presença dos critérios acerca deste tema resultou em um predomínio de avaliações negativas, com quase metade das avaliações conferidas estando entre E e F. Nenhum critério foi atendido por quase todos os parques (Tabela 15, Figura 13).

Tabela 15 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Projeto turístico

	F	E	D	C	B	A
1. Existem objetivos escritos para eficiência energética e de uso de água; seu uso deve ser monitorado regularmente, e estratégias para redução no uso devem ser seguidas.	3	2	6	0	3	1
2. O plano detalha a pegada ambiental dos empreendimentos, com foco em um tamanho máximo, mas não mínimo.	12	1	0	1	1	0
3. A análise de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (SWOT) é usada para o desenvolvimento do turismo dentro e ao redor da área protegida.	8	0	0	0	1	5
4. O plano comercial garante que as mercadorias vendidas ou fornecidas refletem a importância da área protegida e promovem a conservação dos recursos geológicos, vida selvagem, vida vegetal, recursos arqueológicos, cultura nativa local, etnia local e cultura tradicional, significado histórico e outros recursos e valores da AP além de garantir que é proibida a venda de objetos, artefatos ou espécimes originais de natureza histórica, arqueológica, paleontológica ou biológica.	3	2	4	3	0	3
5. Produtos vendidos: existe um relacionamento de suporte com fornecedores locais, regionais e nacionais?	8	0	3	0	1	1
6. Atividades e produtos: As principais atividades e produtos são ecologicamente sustentáveis e causam o mínimo de danos ao meio ambiente, e a gama de produtos e serviços fornecidos está em harmonia com os objetivos de biodiversidade e conservação cultural e mandatos relacionados da agência do parque?	0	1	2	5	2	2

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 13 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Projeto turístico



Fonte: elaborado pela autora.

Observou-se que nenhum projeto detalha a pegada ambiental dos empreendimentos, com foco em um tamanho máximo, e não mínimo. A maioria dos projetos não é apresentada nesse nível de detalhe. Somente no projeto de alguns parques, como o PN da Chapada dos Veadeiros e o PN do Pau Brasil, há solicitações para que seja feito o cálculo do número máximo de visitantes por local/atividade.

Quanto à existência de objetivos visando a eficiência energética e de uso de água, o monitoramento regular deste uso, e estratégias para redução no uso, o projeto básico do PN de Aparados da Serra e Serra Geral apresenta informações sobre necessidade de ter eficiência energética e redução de recursos, mas não traz objetivos específicos nem estratégias claras. O projeto básico do PN do Caparaó, por sua vez, não tem objetivos nem aborda monitoramento nem estratégias, mas fala que deve haver uso de fontes alternativas de energia sempre que possível e eficiência no uso e correto tratamento de água. Os projetos das concessões do PN da Tijuca tratam da redução de uso dos recursos, mas não apresentam objetivos, nem estratégias, especificando apenas o uso de captação de água da chuva e tecnologias sustentáveis de energia.

Em relação às informações acerca das mercadorias vendidas ou fornecidas refletirem a importância da área protegida e promoverem a conservação dos recursos

geológicos, vida selvagem, vida vegetal, recursos arqueológicos, cultura nativa local, etnia local e cultura tradicional, significado histórico e outros recursos e valores da área protegida além de garantir que é proibida a venda de objetos, artefatos ou espécimes originais de natureza histórica, arqueológica, paleontológica ou biológica, foi possível observar variações entre os documentos dos parques. No projeto do PN de Aparados da Serra e Serra Geral não há tantos detalhes, nem sobre mercadorias que reflitam a importância da área protegida nem dos objetos proibidos, mas reforça a venda de produtos locais que promovam a cultura local.

Para o PN do Caparaó, o projeto diz que poderão ser comercializados produtos relacionados a atividades em contato com a natureza e atrativos naturais, e mapas, guias, livros de fotos, livros de geografia, geologia, antropologia, botânica, zoologia, etnografia ou histórias, manuais de descoberta do meio natural, manuais de excursão, coleção de imagens, vídeos, música, registros de sons naturais. O projeto do PN da Chapada dos Veadeiros reforça a importância da área, mas não há menção à proibição de venda de objetos, artefatos ou espécimes originais de natureza histórica, arqueológica, paleológica ou biológica

O PN do Itatiaia, por sua vez, aborda a venda de artesanato local apenas, e o PN Marinho de F. de Noronha trata de souvenirs padrão e materiais relacionados à prestação de informações do Parque apenas. O PN do Pau Brasil fala da venda de alimentos, de preferência orgânicos, sem embalagens plásticas. E, por fim, o PN da Tijuca, em um dos contratos, não há promoção nem reflete a importância da UC, apenas devem ser adequadas e não estimularem condutas inadequadas na UC ou lesivas ao meio ambiente, e no outro contrato há menção a venda de material de apoio à visitação, divulgação de informações, temática ambiental e turismo, interpretação ambiental, e que todos os produtos deverão respeitar os princípios de conservação ambiental quanto à sua produção, uso e destinação.

Apenas um projeto básico, o dos PNs de Aparados da Serra e Serra Geral, obteve avaliação A em relação a menções sobre a existência de um relacionamento de suporte com fornecedores locais, regionais e nacionais para os produtos vendidos. O projeto destes dois parques traz que a venda deve incentivar e reforçar o artesanato e produção local, comercializando os produtos locais. Outros parques com avaliações intermediárias trazem essa relação apenas para alguns setores, como setor de alimentação, mas sem estar

relacionado apenas a ações para se obter bonificação, ou tratando da necessidade de incentivar o artesanato local com venda dos produtos nas lojas de conveniência e para se obter bonificações.

O critério que trata das principais atividades e produtos (acomodação e alimentação) serem ecologicamente sustentáveis e causarem o mínimo de danos ao meio ambiente, com uma gama de produtos e serviços fornecidos em harmonia com os objetivos de biodiversidade e conservação cultural e mandatos relacionados da agência do parque, apresentou um predomínio de avaliações positivas e intermediárias. O projeto básico do PN da Chapada dos Veadeiros insere, em relação aos campings, que estes deverão ter banheiros secos. Em um dos projetos de concessão do PN do Iguaçu, há preocupação de que sejam usados barcos e outros equipamentos com menor impacto. Para o PN do Itatiaia, o projeto traz que as construções devem ser feitas em harmonia com o local.

O projeto básico do PN do Pau Brasil, por sua vez, que obteve avaliação A, traz que deverão ser vendidos o máximo de produtos orgânicos, e deverá ser usada energia solar sempre que possível, além de buscadas construções sustentáveis. O projeto básico do PN da Serra dos Órgãos, que também obteve avaliação A, aborda a necessidade de se ter abrigos com banheiros secos, captação de água, compostagem e informes sobre o porquê dessas ações para os visitantes nos abrigos.

vi. Ações da Concessionária

Esta categoria usou como fonte dos dados os documentos. Ela possui apenas um critério de avaliação: 1. As concessionárias são obrigadas a incutir em seus hóspedes uma valorização da área protegida - seu objetivo e significado, seu gerenciamento adequado e sustentável e a administração de seus recursos, bem como dos residentes locais.

Este critério obteve avaliações diversas, com um maior número de avaliações E (4 avaliações), e avaliações N/A pois em diversos parques este critério não se aplica. Assim, pôde-se observar que a maioria das concessionárias não são obrigadas a incutir em seus hóspedes, de modo direto, uma valorização da área protegida – seu objetivo e significado, seu gerenciamento adequado e sustentável e a administração de seus recursos, bem como dos residentes locais. Nos parques em que o tema é abordado, isto foi feito tratando da necessidade de serem realizadas atividades de sensibilização para os visitantes (PN de Aparados da Serra e Serra Geral), ou de gestão de resíduos para funcionários, visitantes e colaboradores, capacitação (opcional) para a comunidade local, conveniência com valorização dos atributos locais (PN do Caparaó). Em dois contratos do PN do Iguaçu fala-se de compartilhar valores da área para os visitantes, apenas, de modo superficial. Para o PN do Itatiaia, por sua vez, deve haver atividades no centro de visitantes, mas o resto da abordagem sobre o tema é optativo: “a concessionária poderá realizar campanhas e ações para a conscientização, sensibilização e educação ambiental” (Projeto Básico do PN do Itatiaia, 2019, pg. 50).

vii. Monitoramento

Nesta categoria, os dados foram obtidos a partir da análise dos documentos levantados. Em relação aos critérios sobre o monitoramento da concessão dos serviços de apoio à visitação, houve um predomínio de critérios com avaliação F, mas com alguns critérios obtendo quase a totalidade dos Parques respondendo A (Tabela 16, Figura 14).

Tabela 16 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Monitoramento aos documentos analisados

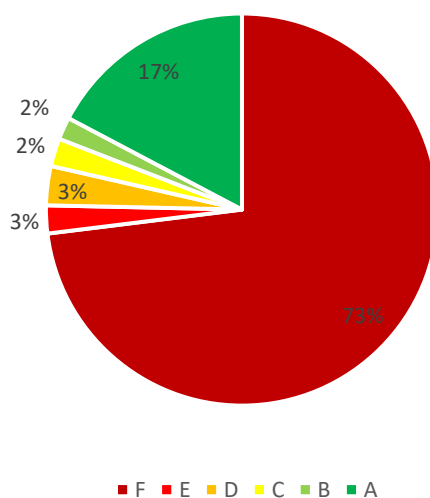
	F	E	D	C	B	A
1. Para garantir a conformidade com o contrato de gestão, as leis e os regulamentos de saúde e segurança, e todos os outros requisitos das leis aplicáveis, os representantes do parque devem ter o direito de inspecionar a propriedade em um tempo razoável com intervalos regulares e devem reservar um direito exclusivo de inspeção de todos os livros e registros.	1	0	0	2	0	12
2. Uma linha de base é estabelecida (especialmente se isso puder ser feito antes da concessão ou do início de uma atividade).	10	2	2	0	1	0
3. Quando monitorar?						
a - Cada concessionária é visitada pelo menos uma vez por ano, mas a frequência de visitas é maior quando uma operação é iniciada pela primeira vez ou se envolve atividades de alto risco;	2	0	1	1	4	6
b - Questões sobre a visitação são observadas nos períodos de pico de visitação e uso comercial, pois é quando os locais, instalações, atividades, experiências, vegetação ou vida silvestre estão sob maior pressão;	13	0	1	0	0	0
c - O monitoramento do impacto das interações com a vida silvestre ocorre durante períodos sensíveis (como a época de reprodução) ou uma determinada hora do dia (como quando os animais estão descansando e não devem ser perturbados).	14	0	0	0	0	0
4. Não deve haver monitoramento quando:						
a - É mais fácil e mais econômico mitigar o impacto do que monitorá-lo;	14	0	0	0	0	0
b - Não há necessidade das informações para a gestão;	14	0	0	0	0	0

c - O efeito ou impacto do monitoramento pode ser pior ou igualmente inaceitável do que o monitoramento da atividade ou comportamento do visitante.	14	0	0	0	0	0
5. O que monitorar:						
a - Impactos dos visitantes e das instalações;	6	0	1	1	1	4
b - As condições dos recursos ambientais;	8	1	1	0	0	4
c - Opinião pública (pontos de vista dos stakeholders);	1	0	0	3	0	11
d - Operações adicionadas após a aprovação da concessão;	8	0	0	1	0	4
c - Fornecedores e subcontratados, garantindo que seus padrões ambientais sejam desejavelmente altos;	13	0	0	0	0	0
d - Resultados da capacitação.	11	0	0	0	1	1
6. Existem três tipos de monitoramento associados às atividades de concessões e os três são vitais para garantir que as áreas protegidas atendam às suas principais metas de proteção e uso sustentável:						
a - Monitoramento dos impactos (mede os efeitos de atividades comerciais no ambiente natural ou em outros usuários)	6	0	3	0	0	4
b - Monitoramento de conformidade (garante que as concessionárias estejam operando de acordo com seus contratos de concessão ou - e talvez tão importante quanto - lidando com empresas que operam ilegalmente)	1	0	0	0	0	14
c - Monitoramento de atividades e da administração (garante que as atividades que as concessionárias desenvolvem correspondem às que foram permitidas e relatam quanta atividade comercial está ocorrendo).	2	0	0	0	0	13
7. Onde monitorar:						
a - Onde novas ações estão ocorrendo;	14	0	0	0	0	1
b - Onde os efeitos da gestão são desconhecidos;	14	0	0	0	0	0
c - Onde há falta de informação;	14	0	0	0	0	0
d - Locais onde os problemas são agudos;	14	0	0	0	0	0
e - Onde stakeholders, visitantes ou a equipe já reportaram preocupação, ou onde concessões foram negadas;	14	0	0	0	0	0
8. O monitoramento das atividades da concessionária:						
a - É relacionada às condições conhecidas da linha de base;	13	0	0	1	0	0

b - Baseia-se em indicadores confiáveis que medem as mudanças ao longo do tempo;	12	0	2	0	0	0
c - Tem limiares definidos que acionam a intervenção dos gestores.	12	0	1	0	0	1
9. As agências ambientais possuem listas de verificação com diretrizes e padrões ou com os benefícios que esperam obter de suas concessões. As principais áreas incluem:						
a - Número de empregos e salários pagos à comunidade local (mulheres em particular);	11	2	0	0	1	0
b - Porcentagem de emprego local;	10	2	1	0	0	0
c - Treinamento oferecido e realizado pela equipe;	10	2	1	1	0	0
d - Oportunidades secundárias de emprego.	14	0	0	0	0	0
e - Contribuições para as economias locais, regionais e nacionais	13	1	0	0	0	0
10. Análise da cadeia de valor: A análise da cadeia de valor é usada para analisar até que ponto as concessões em áreas protegidas fornecem benefícios para as populações carentes, e para encontrar meios de expandir seus rendimentos econômicos mais amplamente entre as pessoas marginalizadas.	14	0	0	0	0	0

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 14 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Monitoramento aos documentos analisados



Fonte: elaborado pela autora.

Pôde-se aferir, deste modo, que, no geral, os representantes do parque têm o direito de inspecionar a área com intervalos regulares e têm direito exclusivo de inspeção dos livros e registros da concessionária. Ainda, o monitoramento da conformidade com as leis e os regulamentos de saúde e segurança, e todos os outros requisitos das leis aplicáveis é realizado na maioria dos casos analisados.

Dos três tipos de monitoramento associados às atividades de concessões, vitais para garantir que as áreas protegidas atendam às suas principais metas de proteção e uso sustentável, dois são atendidos pela maioria dos parques: o monitoramento de conformidade (que garante que as concessionárias estejam operando de acordo com seus contratos de concessão ou - e talvez tão importante quanto - lidando com empresas que operam ilegalmente); e o monitoramento das atividades e da administração (que garante que as atividades que as concessionárias desenvolvem correspondem às que foram permitidas e relatam quanta atividade comercial está ocorrendo).

Ainda em relação a o que monitorar, observou-se que há monitoramento da opinião pública, mas apenas em relação à opinião do visitante, e não dos outros stakeholders. Assim, quanto ao monitoramento da opinião pública, foi avaliado que a maioria dos parques atendeu este critério, porém com o monitoramento se limitando em todos os casos à opinião dos visitantes sobre a experiência no parque, e não sobre a concessionária especificamente. Não foram incluídos outros públicos além dos visitantes.

Em contrapartida, foram obtidas avaliações F para todos ou quase todos os parques nos critérios sobre detalhes do monitoramento em relação a quando monitorar e quando não monitorar. Deste modo, não se especifica nos documentos analisados quais períodos em que o monitoramento não deve ocorrer (períodos sensíveis, por exemplo, quando não há necessidade das informações para gestão, ou quando o efeito ou impacto do monitoramento pode ser pior ou igualmente inaceitável do que o monitoramento da atividade ou comportamento do visitante). Ainda, questões sobre a visita não são, deste modo, necessariamente observadas nos períodos de pico de visita e uso comercial, pois é quando os locais, instalações, atividades, experiências, vegetação ou vida silvestre estão sob maior pressão.

Em relação ao conteúdo do monitoramento, não está incluído que deve haver monitoramento dos fornecedores e subcontratados, garantindo que seus padrões ambientais sejam desejavelmente altos, e também não há monitoramento dos resultados

das atividades de capacitação. Também não há definição da necessidade de monitorar/analisar a cadeia de valor, que constitui em analisar até que ponto as concessões em áreas protegidas fornecem benefícios para as populações carentes, e para encontrar meios de expandir seus rendimentos econômicos mais amplamente entre as pessoas marginalizadas.

Outros critérios também obtiveram avaliação F em quase todos os parques, evidenciando que não há estabelecimento de uma linha de base para servir de comparativo para os resultados do monitoramento. Também não há indícios que a agência ambiental possui listas de verificação com diretrizes e padrões ou com os benefícios que esperam obter de suas concessões, incluindo número de empregos e salários pagos à comunidade local, porcentagem de emprego local, treinamento oferecido e realizado pela equipe, oportunidades secundárias de emprego e contribuições em geral das concessões para as economias locais, regionais e nacionais. Deste modo, o monitoramento das atividades da concessionária não compara os resultados com condições prévias conhecidas, não se baseia obrigatoriamente em indicadores confiáveis que medem as mudanças ao longo do tempo, e não apresentam limiares definidos que acionam a intervenção dos gestores.

Alguns parques citam o levantamento de algumas informações, mas para a obtenção de bonificação apenas. É o caso dos dados sobre números de empregos e salários pagos à comunidade local, e de dados sobre treinamentos oferecidos, ambos para os PN do Caparaó, do Itatiaia e do Pau Brasil.

Pôde-se observar que há poucos detalhes sobre como deve ser realizado o monitoramento e quais informações este deve conter. Além disso, a Instrução Normativa que traz orientações sobre o monitoramento, não traz informações suficientes quanto ao que deve ser monitorado. São solicitados detalhes apenas do monitoramento da opinião dos visitantes e monitoramento de conformidade do contrato da concessionária. Detalhes do monitoramento de aspectos socioambientais, pontos chave da avaliação dos impactos de atividades, não são requeridos.

viii. Comunicação

A categoria Comunicação agrupou dados da análise dos documentos levantados, e a análise das atas obtidas.

- Documentos

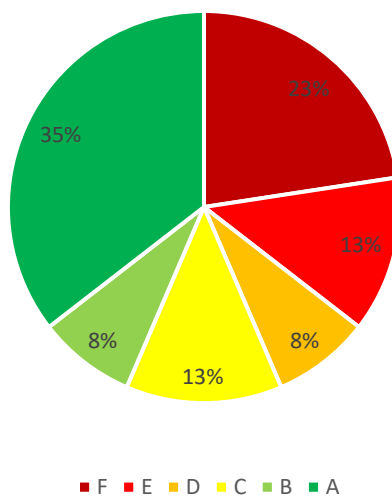
Houve um predomínio de avaliações satisfatórias na análise dos documentos desta categoria, com a maior proporção sendo de avaliações A (Tabela 17, Figura 15).

Tabela 17 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Comunicação aos documentos analisados

	F	E	D	C	B	A
1. Aviso público: Existem procedimentos de aviso público abertos, amplos e eficazes durante todo o processo.	0	0	0	0	0	10
2. Aviso público: O conteúdo do prospecto inclui o planejamento, projeto e construção necessária para ajudar a conservar o ambiente natural e cultural.	3	2	3	3	2	1
3. Aviso público: A agência ambiental concede ao público tempo suficiente antes que os processos de licitação terminem, digamos três meses, para que sejam realizadas investigações e comparações dos contratos.	0	0	10	0	0	0
4. Há esclarecimento das políticas do parque e dos principais projetos de legislação do parque, regulamentos, acordos para questões e desafios de parceria, conservação e o trabalho que está sendo feito para superá-los.	6	1	1	3	2	1
5. Fatos importantes sobre a área protegida, incluindo as estratégias empregadas no gerenciamento e operação da área, são compartilhados e o número de turistas que visitam a área, perfis, necessidades e expectativas dos visitantes são revelados.	4	5	1	2	1	1

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 15 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Comunicação aos documentos analisados



Fonte: elaborado pela autora.

Dentro da categoria Comunicação, pôde-se observar que existem procedimentos de aviso público abertos, amplos e eficazes durante todo o processo de desenvolvimento da concessão para todos os parques. Entretanto, existem fragilidades no tempo concedido ao público pela agência ambiental antes que os processos de licitação terminem, para que sejam realizadas investigações e análises dos contratos.

Durante o planejamento das concessões, há consulta pública com publicização da minuta do edital e do contrato, com todos os anexos, a fim de ouvir a população. Em seguida, a abertura do processo de licitação das concessões é amplamente divulgada, com publicação no Diário Oficial da União, site da agência ambiental e outros sites de notícias. Deste modo, constata-se que há tempo para a população analisar o edital e para os interessados participarem da licitação. Entretanto, a abertura e a leitura das propostas elaboradas pelas concorrentes são realizadas apenas no momento da licitação, e a avaliação e a definição do resultado são realizadas sem avaliação por parte dos stakeholders das diferentes propostas concorrentes. Deste modo, os documentos apresentados por cada candidata no ato da licitação não são abertos e divulgados ao público, não havendo possibilidade de comparação dos contratos por parte do público.

Ainda, observou-se que existem requisitos para que o Plano de Manejo seja seguido na definição das atividades a serem desenvolvidas, mas em geral não há detalhes sobre os desafios em relação à conservação nos editais/projetos básicos, além das atividades turísticas, número de visitantes e etc. Além disso, conforme observado anteriormente nesta pesquisa, o Plano de Manejo muitas vezes está desatualizado e não aborda o trabalho com concessionárias.

Também foi possível identificar a partir da análise realizada que, nos documentos produzidos e divulgados, o esclarecimento das políticas do parque e dos principais projetos do parque, regulamentos, acordos para as principais questões e desafios da parceria, para a conservação e o trabalho que está sendo feito para superá-los não é realizado de modo satisfatório. Além disso, foram identificadas fragilidades quanto ao fornecimento de informações e fatos importantes sobre a área protegida, incluindo as estratégias empregadas no gerenciamento e operação da área, e o número de turistas que visitam a UC.

- Atas das reuniões dos Conselhos Consultivos

A análise das atas permitiu avaliar se houve avisos nas reuniões dos Conselhos Consultivos durante o processo de concessão para algumas concessões do PN do Iguaçu e do PN do Itatiaia, por ter os documentos relativos ao período dos processos de licitação. No caso do PN do Iguaçu, não foram encontradas menções específicas no sentido de apresentar o planejamento de novas concessões. Observou-se apenas menção sobre o contrato da empresa Helisul, em 2015, falando que este havia sido prorrogado por mais 6 meses e que então deveria haver um novo processo licitatório em breve.

Para o PN do Itatiaia, houve avisos sobre a elaboração de estudos técnicos para a concessão, e, posteriormente, sobre a aprovação da versão final do edital de concessão pelo ICMBio, dizendo que este seria publicado. Em seguida, houve um aviso de que a licitação tinha sido realizada e que a empresa Hope Recursos Humanos Eireli tinha ganhado, apresentando então a empresa.

Na reunião do Conselho Consultivo do PN do Itatiaia do dia 21/10/2017, fala-se sobre o PAPP e que Itatiaia está entre os 4 parques como projeto piloto. Em seguida aborda-se os estudos técnicos de viabilidade econômico-financeira que serão realizados.

Na reunião de 08/12/2017, fala-se de como serão os estudos de viabilidade econômica, com a identificação dos serviços que irão atender o uso público do parque. Na reunião de 06/02/2018, houve um foco principal sobre os estudos para as parcerias, e o representante da empresa responsável pelos estudos técnicos informou que na próxima etapa os resultados dos estudos serão apresentados.

Em seguida, na reunião de 29/06/2018, houve bastante discussão sobre as concessões, e os participantes perguntaram se houve/haverá estudo de impacto ambiental. Na reunião de 07/12/2018 informa-se que a versão final do edital de concessão de serviços de apoio à visitação no PN Itatiaia foi aprovada pelo Conselho Gestor e jurídico do ICMBio, e que no dia 19 de novembro anterior foi publicado no site do PN do Itatiaia e encaminhado o link para o e-mail dos conselheiros, solicitando também ajuda na divulgação do mesmo. Houve menção de estarem otimistas com o processo e que o resultado será bom para o parque, será dado um salto de qualidade no atendimento ao público.

Por fim, na reunião do dia 30/03/19 há a apresentação da concessionária Hope Recursos Humanos Eireli, empresa que venceu a licitação, e várias perguntas ocorrem na reunião do Conselho. O representante da Hope diz que já tem experiência no PN da Serra dos Órgãos, e a empresa Hope/BR Parques entra como membro do Conselho e está presente em quase todas as reuniões seguintes.

ix. Transparência

Esta categoria usou como fontes de dados os documentos levantados e as atas obtidas.

- Documentos

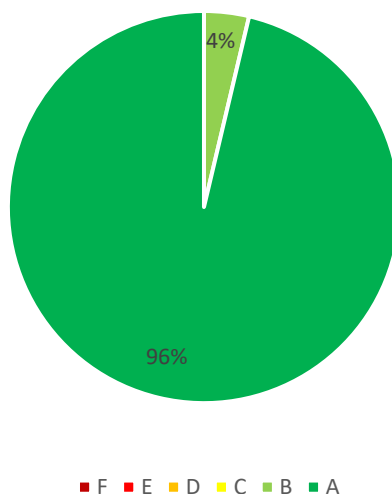
Para os critérios relacionados à transparência, a análise dos documentos do planejamento das concessões dos parques resultou em praticamente apenas avaliações A, com apenas uma avaliação B (Tabela 18, Figura 16).

Tabela 18 - Número de avaliações conferidas por critério da categoria Transparência aos documentos analisados

	F	E	D	C	B	A
1. Existe uma grande transparência e análise crítica, e políticas de acordos comerciais secretos não são justificadas.	0	0	0	0	0	15
2. Há responsabilidade perante o público e os stakeholders, compartilhamento de informações e atuação de maneira aberta, e as informações oferecidas pelo parque estão disponíveis no nível de detalhe apropriado.	0	0	0	0	1	11

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 16 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Transparência aos documentos analisados



Fonte: elaborado pela autora.

Com isso, podemos inferir que existe transparência e análise crítica no processo, e políticas de acordos comerciais secretos não são justificadas, e também que existe, no geral, responsabilidade perante o público e os stakeholders, compartilhamento de informações e atuação de maneira aberta, e as informações oferecidas pelo parque estão disponíveis no nível de detalhe apropriado. Entretanto, não foram encontrados registros atestando a transparência dos resultados dos monitoramentos, que deveriam ser públicos e amplamente divulgados.

- Atas das reuniões dos Conselhos Consultivos

A análise das atas evidenciou que todos os parques abordaram o tema das concessões em algum momento. Nas atas do PN da Serra dos Órgãos, observou-se uma quantidade elevada de falas sobre os problemas enfrentados com a concessionária. No PN Marinho de F. de Noronha, na reunião 3 de 2016,

“[...] informa que uma das orientações do GT Concessões é que as reuniões do Conselho possuam sempre um momento para falar

sobre o processo de concessão da Eco Noronha, o que está sendo feito e o que não está sendo feito.”

Nas atas das reuniões do Conselho Consultivo do PN do Iguazu analisadas, abordou-se o contrato com a Helisul e o fato de que este chegou ao fim e seria então necessário que outro processo licitatório fosse realizado. Por fim, nas atas do PN do Itatiaia, fala-se da concessão que está sendo planejada, e em seguida assinada, e o quanto a equipe está otimista com o processo, no entanto não há menção aos problemas enfrentados pela gestão do PN da Serra dos Órgãos com esta mesma concessionária.

A análise das atas permitiu identificar também que os relatórios de monitoramento não foram mencionados nas reuniões dos conselhos das atas consultadas, apenas no caso do PN da Serra dos Órgãos, onde os resultados da fiscalização foram apresentados pois os gestores estavam muito descontentes com a concessionária. Nas atas deste parque, os conselheiros apresentam que a concessionária não está em conformidade na maioria dos pontos fiscalizados: a avaliação de conformidade da concessionária resultou em 22,7% de não conformidade e 29,5% de parcialmente em conformidade.

Discussão do Quadro de desenvolvimento dos projetos

A análise realizada identificou que a maioria dos parques têm planos de manejo com 10 anos ou mais, com parte deles tendo tido atualizações mais recentes, mas que não abordam o trabalho a ser realizado com concessionárias ou não mencionam as concessionárias. **Ainda, a maioria dos Planos de Manejo não apresenta, de maneira efetiva ou completa, os riscos para, e o envolvimento de populações locais no PM, e praticamente nenhum PM lida com o impacto cumulativo das atividades.** Entretanto, a literatura aponta que as concessões deveriam ocorrer dentro dos limites e seguindo os termos e processos de consulta especificados nos Planos de Manejo dos Parques (DINICA, 2016). **Assim, PM desatualizados e que não mencionam as atividades a serem concessionadas não representam uma boa prática.**

Para Dinica (2016), se espera que os Planos de Manejo especifiquem quais tipos de instalações e atividades são permitidas, em que extensão e para cada área do zoneamento. Ainda, segundo a autora, os PM também teriam a função de trazer quais atividades e instalações podem ser oferecidas comercialmente. Neste trabalho, foi observado que a maioria dos PM apresenta ferramentas de planejamento de visitantes para determinar o escopo das atividades turísticas, dentre elas: Zoneamento (sempre presente nos documentos), capacidade de carga e atividades permitidas e proibidas (presentes na maioria dos PM analisados), Número Balizador de Visitantes (citado em diversos PM). Assim, pode haver uma maior garantia que as atividades desenvolvidas nos projetos de concessão estejam adequadas para a área, seguindo os dados obtidos pela aplicação destas ferramentas.

O estudo desenvolvido por Wyman et al. (2011), com concessões de 22 países, identificou que, no momento da realização da pesquisa pelos autores, no Peru, os Planos de Manejo das Áreas Protegidas com concessões deviam incluir as atividades desenvolvidas por elas, além de descrever os potenciais impactos culturais (positivos e negativos) dos projetos sobre a população local, e descrever os indicadores e as medidas de mitigação que o projeto de concessão utilizaria para minimizar ou evitar os impactos negativos (WYMAN et al., 2011).

Na presente pesquisa de doutorado, foi observado que os estudos prévios de viabilidade, que deveriam incluir questões ambientais, culturais, necessidades e desenvolvimento da/na comunidade, são compostos apenas por Estudos de Viabilidade Econômico-Financeiros, abordando o retorno do investimento para a concessionária apenas. Os documentos elaborados no planejamento das concessões abordam que as atividades deverão estar dentro do aceitável ambientalmente, de acordo com o PM, entretanto não há Avaliação de Impacto Ambiental dos projetos, não há Avaliação Ambiental Estratégica durante a elaboração das Políticas, Planos e/ou Programas de concessão, nem de outras ferramentas de avaliação dos impactos socioambientais ex ante. Assim, não é possível garantir que haja modificação dos projetos ou cancelamento do planejamento das concessões quando os impactos socioambientais negativos forem significativos.

Nesta linha, o estudo realizado por Septanil et al., (2023) identificou uma lacuna nos estudos prévios realizados para a obtenção de informações que assegurem a viabilidade socioambiental dos projetos de concessão. Segundo os autores, esta lacuna resulta em uma falta de alinhamento do processo de planejamento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros com as diretrizes dadas pela IN nº 9 de 13 de julho de 2018, onde está especificado que deve haver elaboração de documentos para instruir a fase interna da licitação, tais como: “pesquisas de mercado, estudos de viabilidade econômica e financeira, além de outros subsídios considerados necessários para assegurar a viabilidade técnica, operacional e ambiental das atividades e serviços inseridos no objeto da concessão” (BRASIL, 2018).

Os autores evidenciaram que, durante os estudos prévios para o planejamento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros, não são realizados estudos de viabilidade socioambiental, são apenas fornecidas menções parciais a possíveis impactos sociais das concessões em Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira, referindo-se apenas à previsão dos empregos que serão gerados. Também foram encontradas, em alguns documentos, solicitações parciais para que os estudos incluam as estimativas dos benefícios sociais e econômicos da concessão para a sociedade ou forneça informações sobre possíveis formas de turismo envolvendo a comunidade local (SEPTANIL et al., 2023).

Em contrapartida, o desenvolvimento de estudos ambientais previamente à implementação das concessões foi observado em diversos países por Wyman et al. (2011). Segundo a pesquisa realizada pelos autores, na Guatemala, as concessões, na época, deviam ter análises de custo-benefício, avaliações de impacto ambiental e planos de gestão do turismo implementados para minimizar os impactos. Na Nova Zelândia, todo pedido de concessão deveria incluir uma descrição dos impactos potenciais da atividade proposta e as ações para evitar, remediar ou mitigar os impactos negativos.

Na província chinesa de Sichuan, deveria ser apresentado um relatório de viabilidade, e este deveria incluir um plano de proteção da biodiversidade. Em Botsuana, por sua vez, as diretrizes exigiam uma Avaliação de Impacto Ambiental pelo licitante, tanto durante as fases de desenvolvimento quanto da operação dos serviços. Por fim, na África do Sul e na Namíbia, todas as concessões estavam sujeitas a AIAs específicas para o local e sujeitas ao estabelecimento de um plano de gestão ambiental (WYMAN et al., 2011).

Para Rodrigues e Botelho (2023), os estudos prévios que embasam as concessões são necessários pois “funcionam também como subsídios para a responsabilização pelo controle social quando encaminhados e amplamente discutidos em instâncias e fóruns pertinentes, como no contexto dos conselhos gestores das UCs”. Deste modo, a falta de estudos de viabilidade socioambiental cria também uma lacuna no processo de controle social.

A literatura sobre concessões em Áreas Protegidas aponta para o risco de que o aumento das atividades e das estruturas de visitação decorrentes da concessão dos serviços extrapole os níveis ecológicos e sociais considerados aceitáveis (RODRIGUES; GODOY, 2013; DINICA, 2016). Deste modo, é necessária uma atenção especial ao monitoramento dessas atividades, mas uma análise prévia dos impactos, que determinará quais atividades serão permitidas, em que locais e quais os níveis aceitáveis, também se mostra necessária neste contexto. Ainda, faz-se necessária a identificação de uma linha de base, antes da implementação da concessão, a partir da qual o monitoramento avaliará a evolução de cada componente/indicador.

O presente estudo apontou também que, na maioria dos casos, a escolha da concessionária não inclui preocupações socioambientais e culturais. A modalidade de concorrência do processo licitatório se dá, em quase a totalidade dos processos analisados,

por meio de escolha do maior valor de outorga. Há requisitos de qualificação técnica em alguns editais, correspondendo a apenas 20% do total avaliado nos processos de licitação. Além disso, esta avaliação se dá somente para aspectos relacionados à provisão de serviços turísticos e não à questão ambiental. Deste modo, a proteção dos recursos da Área Protegida não é considerada como critério de escolha da concessionária, mas pode ser encontrada em algumas exigências nos editais/contratos.

Para Brumatti e Sonaglio (2023), as deficiências observadas no planejamento das concessões, nos processos de seleção e nos estudos de viabilidade “interferem no desempenho, êxito e a própria sustentabilidade da gestão do uso público”.

O estudo com concessões em 22 países desenvolvido por Wyman et al. (2011) identificou que os documentos e estudos de caso mostram que as qualificações da concessionária tiveram a representação mais fraca da análise. Entretanto, uma boa prática foi observada em Botswana, onde, em relação às qualificações exigidas da concessionária, a escolha se baseava nos seguintes critérios: experiência, capacidade financeira e conhecimento demonstrado da legislação de conservação de Botswana (e em particular a Lei de Conservação da Vida Selvagem e Parques Nacionais e sua legislação subsidiária) (WYMAN et al., 2011).

Nesta pesquisa, foi observado que, no geral, o processo de licitação fornece informações sobre o benefício econômico líquido da concessão para o Estado, os fatores de tomada de decisão ou avaliação envolvidos no processo são transparentes (incluindo indicações de ponderações dadas a qualquer critério) e documentados, e o raciocínio por trás dos critérios e definições de classificação é explicado. Há solicitações de alguns pontos relacionados a critérios socioambientais nos projetos básicos, que deverão ser seguidos pelas concessionárias, mas geralmente estes se resumem ao uso de recursos e gestão dos resíduos apenas, e pontuando principalmente que devem ser usadas fontes sustentáveis de recursos.

Pôde se observar, assim, que não há uma atenção com os impactos decorrentes das ações e estruturas implementadas em relação à localização destes, mas apenas à tipologia do objeto implementado. Entretanto, as Unidades de Conservação são áreas de elevada importância ambiental, determinadas, dentre outros, pelo grau de sensibilidade ou de riqueza, ou ambos, que apresentam. Deste modo, conforme experiência já consolidada no campo da AIA, não basta focar nas tecnologias para garantir viabilidade

ambiental. Os impactos de tecnologias consideradas “sustentáveis” podem ser significativos se estas forem inseridas em locais sensíveis e sem capacidade de suporte para recebe-las. Assim, além de tecnologias adequadas, é necessário que sejam considerados os potenciais impactos para decidir onde instalá-las.

Segundo Wyman et al. (2011) a prática observada em outros países em relação ao uso de recursos (principalmente energia) e gestão de resíduos demonstrou alguns exemplos de aplicação das boas práticas. No México, a concessionária que atuava na Reserva da Biosfera Sian Ka'an, utilizava energia solar para o aquecimento de água e geração fotovoltaica de eletricidade, tratamento de água, uso de materiais de construção e decoração locais, e ventilação cruzada natural ao invés de ar condicionado. Em Belize, na Área de Conservação e Gestão do Rio Bravo, a água aquecida era por painel solar e eletricidade solar, além de existirem banheiros com compostagem, e na China, no Wenhai Ecolodge, administrado pela comunidade local, instalações alternativas de gerenciamento de energia e resíduos tinham sido instaladas: biogás, estufa, aquecimento solar e sistemas de purificação de água (WYMAN et al., 2011).

Ainda, no Great Keppel Island Resort, na Austrália, papel, papelão, resíduos de jardim, lodo de esgoto e alguns resíduos alimentícios eram compostados no minhocário do hotel, e o adubo resultante usado nos jardins no lugar de fertilizantes químicos. No Taj Jungle Lodge, na Índia, havia um tratamento natural do esgoto, onde este era direcionado para um conjunto de raízes em um nível subterrâneo de plantas robustas com raízes tubulares, que absorvem a matéria orgânica e purificam estas águas residuais. Também, no Nevados Park, na Colômbia, a concessionária deveria apresentar um documento que definisse a gestão dos recursos hídricos e descrevesse a gestão de resíduos sólidos, separação e reciclagem (WYMAN et al., 2011). Por fim, na Costa Rica, todo serviço de concessão deveria, no mínimo, descrever e implementar procedimentos de gerenciamento de resíduos ambientalmente sensíveis para todas as áreas sob gestão da concessionária (Por exemplo: uso de detergentes e desinfetantes biodegradáveis e ecológicos e ter um plano de gestão de resíduos) (WYMAN et al., 2011).

A presente pesquisa evidenciou também que os projetos básicos elaborados e o processo de licitação, no geral, não exigem que as propostas de parceria incluam preocupações com a comunidade local. Alguns desses critérios estiveram presentes na documentação de alguns parques apenas como critérios de bonificações. Muitos dos

contratos de concessão analisados nesta pesquisa não incluem informações diretas sobre as contribuições socioeconômicas nem sobre os impactos ambientais decorrentes da construção, operação e comissionamento. Diversos contratos de concessão também não atendem completamente ao critério que traz que as concessionárias devem desenvolver um Plano de sustentabilidade, incluindo vínculos socioeconômicos e culturais diretos e indiretos com as comunidades locais, conservação da biodiversidade e gestão ambiental.

Na maioria dos contratos, a contratação de moradores locais, estímulos às pequenas empresas locais para equipá-las a negociar seus bens e serviços com concessionárias, e a capacitação da comunidade do entorno e dos funcionários sobre economia de recursos são diretrizes encontradas apenas como aspectos para se receber bonificações, principalmente nos contratos mais recentes. Segundo Spenceley et al. (2019), as oportunidades de negócios e a criação de empregos da comunidade local são elementos importantes para a distribuição dos benefícios gerados pela prestação dos serviços turísticos. Essa forma de equidade, segundo os autores, é moderada nos formatos de gestão com concessões, apesar da flexibilidade na compra de bens e serviços ser alta. Para os autores, essa equidade, que poderia ser elevada com as concessões, depende da redação dos contratos de concessão.

Os contratos analisados nesta pesquisa apresentam detalhes sobre as formas e níveis de turismo permitidos, em quais lugares e em que horários, e os contratos incluem que as concessionárias devem gerenciar de modo eficaz os resíduos e rejeitos, com foco para a reciclagem dos resíduos recicláveis. **Além disso, os contratos atestam que as atividades devem estar em acordo com o Plano de Manejo, portanto, pode-se considerar que é possível que as concessões estejam limitadas a locais consistentes ao mais alto nível possível com a preservação e conservação dos recursos e valores das áreas protegidas. Entretanto, não há estudos no planejamento da concessão que garantam isto, e, aliado ao fato de diversos PM não estarem atualizados, nem citarem as concessões no documento, não é possível atestar que há de fato essa garantia.**

Quanto à inserção da questão ambiental, os resultados desta presente pesquisa também demonstraram que os contratos incluem algumas preocupações ambientais, como o fato de que as concessionárias devem gerenciar de modo eficaz os resíduos e rejeitos, com foco para a reciclagem dos resíduos recicláveis, mas que esta preocupação não está

amplamente contemplada nos contratos. A prática internacional apresenta resultados variáveis nesta incorporação de questões ambientais nos contratos. Na análise realizada por Dinica (2016), não foram identificadas evidências nos contratos de concessão da Nova Zelândia visando melhorias na incorporação de informações sobre os recursos ambientais e responsabilidades relacionadas à biodiversidade.

Em contrapartida, Wyman et al. (2011), no estudo realizado com concessões em 22 países, identificaram algumas boas práticas em relação a estas questões, como por exemplo, no Peru, na Reserva Nacional de Tombopata, a concessionária, na época do estudo realizado, reembolsava integralmente o Estado e indenizava terceiros que poderiam ter sido afetados, incluindo a população local. Na Argentina, por sua vez, quando um impacto ambiental negativo não previsto ou não detectado anteriormente ocorria após o desenvolvimento de projetos de concessão, a Administração de Parques Nacionais, órgão gestor dos parques nacionais argentinos, podia: modificar as condições do contrato, ordenar ações de mitigação, suspender a atividade ou projeto preventivamente ou extinguir a concessão (WYMAN et al., 2011).

Para os autores, a má aplicação das práticas ambientais e sociais, bem como a má gestão, podem levar à degradação dos recursos naturais dos quais depende o turismo dentro das Áreas Protegidas (WYMAN et al., 2011). E, segundo Dinica (2016), frente a isso, deve-se fazer uso de todos os mecanismos legalmente disponíveis para inserir responsabilidades ambientais e de biodiversidade nos contratos das concessionárias.

Observou-se também, na presente pesquisa, que informações sobre penalidades, suspensão ou rescisão do contrato de concessão quando necessário, para fins de proteção de recursos ou visitantes, quebra de contrato ou não cumprimento estão presentes e claramente apresentadas na maioria dos contratos. Entretanto, segundo o estudo realizado por Spenceley et al. (2019), a reversibilidade das decisões é avaliada como baixa para o modelo de gestão por meio de concessões, enquanto que foi considerada moderada para gestão por ONGs e alta para a gestão pelo próprio órgão ambiental. Assim, nota-se que é necessário observar se, na prática, estes termos dos contratos estão sendo respeitados e aplicados.

Em relação ao monitoramento das atividades sob concessão, de acordo com os documentos analisados, no geral, os representantes do parque têm o direito de inspecionar a área e os registros da concessionária. Ainda, na maioria dos casos, devem ser realizados:

o monitoramento de conformidade (que garante que as concessionárias estejam operando de acordo com as leis e seus contratos de concessão) e o monitoramento das atividades e da administração (que garante que as atividades que as concessionárias desenvolvem correspondem às que foram permitidas e relatam quanta atividade comercial está ocorrendo). Há também requisitos para a realização do monitoramento da opinião pública, mas apenas em relação à opinião dos visitantes (sobre a experiência destes no parque), e não dos outros stakeholders ou sobre a concessionária especificamente.

Ainda, não há requisitos sobre quando não se deve realizar o monitoramento, sobre o monitoramento dos padrões ambientais dos fornecedores e da cadeia de valor, e, no geral, há falta de detalhes sobre quando monitorar. Na maioria dos casos, não há solicitação de comparação dos dados de monitoramento com condições prévias conhecidas, e este não deve se basear obrigatoriamente em indicadores confiáveis que medem as mudanças ao longo do tempo, além de não haver requisitos para que haja limiares definidos que acionem a intervenção dos gestores. Alguns parques citam a necessidade de levantamento de informações sobre números de empregos e salários pagos à comunidade local, e de dados sobre treinamentos oferecidos, mas para a obtenção de bonificação apenas.

Pôde-se observar, assim, que há poucos detalhes sobre como deve ser realizado o monitoramento dos impactos socioambientais das concessões, e quais informações este monitoramento deve levantar. São solicitados detalhes apenas do monitoramento da opinião dos visitantes e do monitoramento da conformidade com o contrato da concessionária. Detalhes quanto ao monitoramento de aspectos socioambientais, pontos chave da avaliação dos impactos de atividades, não são contemplados totalmente pelos contratos. Segundo Ranieri et al. (2022), o tema do monitoramento dos impactos socioambientais das concessões não é contemplado na principal norma que disciplina os contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em UCs federais (IN n° 09 do ICMBio, de 13 de julho de 2018). Os autores citam que o monitoramento descrito na norma diz respeito ao acompanhamento e fiscalização da execução do contrato de concessão, e não no sentido de disciplinar ou exigir das concessionárias ações de monitoramento dos impactos socioambientais decorrentes das atividades de visitação implementadas com essas parcerias (RANIERI et al., 2022).

No estudo citado, Ranieri et al. (2022) analisaram as informações relativas ao monitoramento presentes nos editais de concessão de 7 Parques Nacionais brasileiros até 2021 e identificaram que (pg. 312) “o monitoramento dos impactos ambientais do uso público não é um tema de destaque na maioria dos editais de concessão”, e apenas alguns contratos incluem este ponto. Além disso, apesar dessa boa prática não ter sido identificada como critério de análise para a presente pesquisa de doutorado, segundo os autores, não foram identificadas recomendações nos editais com o intuito de incorporar a ciência cidadã nas atividades de monitoramento das concessões. Os autores consideraram, no trabalho, que adotar como diretriz para os contratos de concessão a incorporação da abordagem da ciência cidadã no monitoramento dos impactos ambientais da visitação seria uma ideia promissora, e concluem que a incorporação da ciência cidadã para esta finalidade poderia resultar em um aumento na quantidade de dados disponíveis a respeito das condições ambientais, e menores custos despendidos no levantamento dos dados (RANIERI et al., 2022). Fragilidades no monitoramento dos impactos também foram identificadas nas concessões de outros países latino-americanos, afetando as oportunidades de mitigação dos impactos negativos associados (Brumatti e Sonaglio, 2023).

A presente pesquisa identificou também que existem procedimentos de aviso público abertos, amplos e eficazes durante o processo de desenvolvimento das concessões, e que a agência ambiental concede tempo ao público antes que os processos de licitação terminem, para que sejam realizadas investigações e análises das minutas dos contratos. Porém, não foi possível identificar se este tempo concedido é considerado suficiente pelo público para tais análises. Ainda, a abertura e a leitura das propostas elaboradas pelas concorrentes, a avaliação e a definição do resultado são realizadas no momento da licitação, sem participação de todos os stakeholders.

A análise das atas obtidas permitiu observar que os parques abordaram o tema das concessões em algum momento durante as reuniões dos Conselhos Consultivos. Entretanto, não foram identificados avisos durante o processo de concessão no sentido de inserir a população no processo de escolha do modelo de parceria, na elaboração dos projetos de concessão e na escolha da concessão, tendo sido realizados somente informes pontuais sobre resultados dos processos de concessão e andamento dos contratos. Além disso, os relatórios de monitoramento não foram apresentados nas reuniões das atas consultadas durante esta pesquisa, como procedimento padrão. Em apenas um momento

observado, em uma reunião do Conselho Consultivo do PN da Serra dos Órgãos, foi abordado o tema da fiscalização da concessão pois os representantes estavam descontentes com a concessionária e, por esta razão, o tema foi colocado em pauta.

Deste modo, de acordo com os critérios usados nesta pesquisa, foi identificado que existe transparência, análise crítica no processo e responsabilidade perante o público e os stakeholders, com compartilhamento de informações e atuação de maneira aberta, e disponibilização de informações no nível de detalhe apropriado. Entretanto, esta transparência não se estende aos resultados dos monitoramentos, que deveriam ser públicos e amplamente divulgados a fim de aumentar a transparência do processo, e não há participação de stakeholders na escolha e elaboração dos projetos de concessão.

A falta de transparência e abordagem do tema das concessões nos espaços de diálogo, como nas reuniões dos Conselhos Gestores das UCs, enfraquece a participação da população o processo de controle social. Ainda, esta falta de participação e transparência na elaboração dos projetos e contratos pode acarretar, entre outras questões, um atraso nos processos de concessão, como aqueles citados no início desta tese (pg 49). Essa falta de participação traz o questionamento quanto ao desencadeador desta questão, se isso advém de uma falta de inclusão do assunto nas pautas dos Conselhos Consultivos, proposital ou não, se é falta de interesse por parte dos membros do conselho, se advém de uma eventual falta de conhecimento quanto à importância e dimensão da questão das concessões, ou se decorre de falta de conhecimento quanto à importância da participação pública.

Rodrigues e Abrucio (2019, pg. 113 e 114) apontam, por meio da fala de um interlocutor do estudo realizado, que a transparência durante o processo poderia contribuir para a consolidação e tempo do processo, com o interlocutor afirmando que “se a gente perde um mês, não é que a gente tá perdendo o mês, a gente tá ganhando o mês lá na frente porque a gente tá consolidando um processo que terá menos questionamentos e entraves no futuro”.

Principais lacunas identificadas no Quadro de desenvolvimento dos projetos

Quadro 4 - Principais deficiências identificadas para o Quadro de Desenvolvimento dos Projetos do planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação

1. Plano de Manejo

- Os PM muitas vezes são antigos.
- Faltam informações sobre o trabalho com as concessionárias nos PM.
- Os PM não incluem os riscos e envolvimento das atividades concessionadas para a população local.
- Os PM não avaliam os impactos cumulativos das atividades desenvolvidas dentro da UC.

2. Estudo de viabilidade

- Não há solicitação de análise da viabilidade socioambiental dos projetos a serem desenvolvidos, apenas estudos de viabilidade econômico financeiro.
- Como o projeto deve ter aderência ao PM, há uma certa garantia de que as atividades estarão de acordo, dentro dos limites, mas isso deveria ser avaliado previamente, principalmente com o aumento esperado do turismo.
- Não há desenvolvimento de uma Avaliação de Impacto Ambiental.

3. Licitação

- Faltam critérios de qualificação na escolha da vencedora da licitação, e não apenas aquela que apresenta a maior oferta financeira.
- Faltam requisitos de qualificação técnica das candidatas à concessão que envolvam experiência em áreas protegidas, apenas com público, bilheterias e atividades correlatas.

4. Contrato

- Faltam requisitos de dados sobre as contribuições socioeconômicas nos contratos (por exemplo, equidade local, emprego, aquisições, projetos sociais, desenvolvimento local).
- Faltam dados sobre os impactos ambientais provocados durante a implementação, a operação e o comissionamento da concessão nos contratos.
- Faltam condicionantes dos contratos, que estão inseridas apenas como possibilidades de bonificações da concessionária.

5. Projeto turístico

- Não há detalhamento da pegada ambiental e o tamanho máximo do empreendimento (considerando os impactos cumulativos citados acima, e não apenas quantidade de visitantes máximos por dia, número balizador de visitantes e etc.)
- Faltam estímulos para atividades e produtos ecologicamente sustentáveis, para garantir harmonia das atividades realizadas e produtos oferecidos com o local.
- Falta detalhamento sobre o uso de recursos (água e energia), uma vez que os projetos apresentam que deverá haver eficiência no uso, mas não apresentam detalhes de como isso deveria ser feito.
- Dados sobre as vendas realizadas nos parques não evidenciam, em sua maioria, um cuidado para que estas estejam em harmonia com uma Unidade de Conservação, seja nas vendas de souvenirs quanto nos serviços de alimentação. Além disso, as informações sobre as vendas não orientam para que haja estímulo do comércio local, isto aparece geralmente apenas como forma de se obter bonificação.
- Faltam, nos projetos básicos, preocupações com a população local, como inserir bens e serviços da população local, sem ser apenas um critério para se obter bonificação, como foi observado nos contratos mais recentes.
- Não é tratado que as construções devem ser feitas de acordo com as diretrizes da AIA.
- Não há menção sobre a importância da proteção dos recursos, de se conhecer os impactos esperados, e um levantamento robusto dos benefícios sociais que podem decorrer.

6. Ações da concessionária

- Não há requisitos para participação da concessionária em atividades de sensibilização ambiental dos visitantes/hóspedes, apesar de ser um dos principais focos da UC. Apenas nos casos em que haverá exposição permanente a ser feita no Centro de Visitantes.

7. Monitoramento

- Falta detalhamento dos planos de monitoramento: o que, e quando monitorar (especificando também quando não monitorar).
- Faltam requisitos para a elaboração de uma linha de base, que possibilite a comparação dos dados dos futuros monitoramentos com o cenário inicial.
- Falta incluir no monitoramento: impactos do uso público ambientais (biofísicos) e sociais (resultados das capacitações, emprego local, contribuição para a economia local).
- Não há menção à necessidade de serem definidos indicadores e limiares para o monitoramento.

8. Comunicação

- Faltam informações sobre as UCs nos projetos, assim como detalhes da gestão destas, os principais desafios e outras informações relacionadas.
- Falta oportunidade de participação dos diferentes atores na elaboração dos editais/contratos/projetos de concessão, por meio de discussões nos Conselhos Consultivos dos Parques.

9. Transparência

- Os relatórios de monitoramento não parecem ser abertos à população, e não são divulgados em sites dos parques, do órgão ambiental ou nas reuniões dos conselhos.

Fonte: elaborado pela autora.

c) Quadro gestão dos contratos e fiscalização

i. Plano de Manejo

Esta categoria usou como fonte de coleta dos dados os questionários enviados para os gestores e ex-gestores do Parques. Em relação ao Plano de Manejo, foram obtidas avaliações variadas dos respondentes, com predomínio de avaliações positivas. As perguntas feitas aos gestores e ex-gestores dos Parques foram: 1. O plano de manejo está sendo implementado?; 2. Existe um processo que agilize/facilite/otimize a revisão do Plano de Manejo, ou partes dele, quando há necessidade?

Pôde-se observar que predominam respostas que apontam no sentido de que, de forma geral, a situação de implementação dos planos de manejo é positiva (10 respostas entre A e C e apenas 3 respostas D). E, apesar de existir uma Instrução Normativa (IN nº 7 de 2017) que orienta a revisão/atualização dos PM, esta não é amplamente facilitada/otimizada. As avaliações para este critério foram variadas, sem predomínio de avaliações positivas ou negativas.

Os comentários feitos pelos respondentes evidenciaram que diversos planos de manejo são antigos, seguindo o modelo anterior de elaboração, como foi observado na análise documental desta pesquisa. Também pôde-se identificar que a implantação do PM é dificultada por falta de recursos humanos e financeiros:

R1: “O plano de manejo do [...] é de [...], ainda na lógica antiga de elaboração, sendo bastante extenso e com muitas ações, programas e projetos”.

R9: “Acredito que muitas UCs não conseguiram implantar o PM devido à várias questões como financeiras, RH, etc.”.

Considerou-se pertinente trazer outros dois comentários com maiores detalhes acerca deste assunto:

R7: “O plano de manejo do [...] é [...] bastante antigo e hoje já mereceria uma revisão trazendo o documento para um olhar mais atual sobre o que entendemos hoje como plano de manejo. No entanto, as diretrizes e orientações que ele traz ainda são úteis até

hoje. Na prática e no dia-a-dia da gestão, entendo que o documento "atrapalha pouco". Talvez outras agendas sejam mais prioritárias para a gestão atualmente do que a revisão do seu plano de manejo”.

R10: “O método de planejamento evoluiu nos últimos anos no ICMBio. De um paradigma de planejamento detalhado, no qual o nível de detalhamento chegava à fase operacional, passou-se ao modelo de planejamento estratégico, e atualmente O ICMBio segue a metodologia do Foundations documents, que tem como cerne uma caracterização/planejamento geral macro e como apensos os planos temáticos que são atualizados com maior frequência. O [...] passará por essa atualização, em breve. Nesse contexto, o PM do [...] tem baixo nível de implementação devido a essa dissonância entre as necessidades atuais de gestão, que mudaram com o passar dos anos, e o que era previsto no Plano de Manejo de [...]. O Plano de manejo foi elaborado em [...]. É um documento extenso, bem feito, denso e com muitos detalhes. Apresenta as prioridades de ação por zona do Parque e representa um documento robusto, com extensa identificação de ações e prioridades de intervenção, com muitos detalhes. Atualmente seria interessante refletir sobre a possibilidade de buscar priorizações e atualizações das atividades a luz das demandas da sociedade e da capacidade de execução da equipe técnica disponível”.

Ainda, sobre o processo de atualização/revisão do Plano de Manejo, foi possível identificar que existem orientações para que seja utilizada a nova metodologia dos PMs, que existe um roteiro metodológico para a elaboração, mas que não há um processo que otimize essas revisões:

R13: “Existe sim um roteiro metodológico de monitoria e revisão dos PMs, mas acredito que o grande gargalo é tempo/organização da equipe para sua execução”.

R12: “Não existe. Este mecanismo precisaria ser criado”.

ii. Impactos

Foi usada como fonte de dados desta categoria os questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques. Em relação aos impactos das atividades concessionadas, foram obtidas avaliações heterogêneas (Tabela 19, Figura 17).

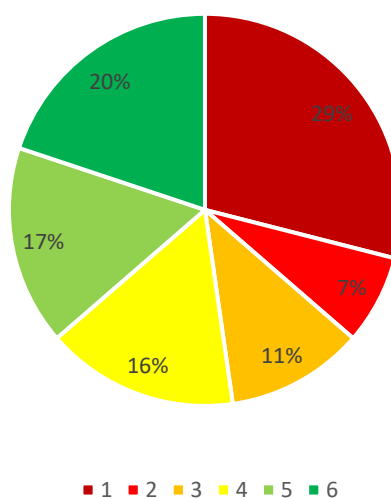
Tabela 19 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Impactos nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

	1	2	3	4	5	6
1. Existe uma gestão da parceria para um impacto socioambiental negativo mínimo?	1	1	2	4	1	3
2. No que diz respeito ao transporte de mercadorias, funcionários e clientes, existem planos projetados para minimizar o impacto ambiental?	4	2	0	3	0	0
3. A concessionária cumpre as medidas ambientais determinadas pelo órgão ambiental e demonstra um alto nível de administração ambiental em todas as operações diárias (tanto nas atividades meio como nas atividades fim)? Comente, se possível.	1	2	3	1	4	1
4. Existe um procedimento sistemático para avaliar os eventuais conflitos entre a necessidade/obrigação de proteção dos valores ambientais do local (flora, fauna, água, paisagem etc.) e as necessidades/demandas/interesses dos visitantes (acessibilidade, conforto, expectativa etc.)?	1	3	2	1	3	2
5. A concessionária compensa suas emissões de carbono?	7	1	0	0	0	0
6. Em relação à gestão dos materiais e resíduos, a concessionária adota práticas voltadas para:						
a - Priorizar o uso de materiais reciclados ou reutilizados?	4	1	2	2	1	1
b - Evitar recipientes não recicláveis?	4	0	3	2	2	1
c - Redução de embalagens plásticas para alimentos ou souvenirs?	4	0	2	3	1	1
d - Reduzir a geração de resíduos?	4	1	1	3	1	1
e - Disponibilizar recipientes (lixeiras) para rejeitos, resíduos orgânicos e recicláveis?	3	0	1	0	3	5
f - Destinar os materiais para reciclagem?	3	1	0	2	3	2

g - Usar práticas de biodegradação?	7	1	1	1	1	0
h - Proibir a queima de lixo e o uso de aerossóis?	4	0	1	1	1	4
i - Descartar substâncias perigosas ou tóxicas de acordo com os procedimentos da agência ambiental?	3	0	0	0	2	5
7. A arquitetura, o paisagismo e a comunicação visual estão em harmonia com o ambiente natural, valorizando o natural e minimizando o impacto negativo visual das intervenções artificiais?	0	0	1	4	3	3
8. Os gestores acompanham/verificam se, durante as obras conduzidas pela concessionária, os impactos ambientais negativos estão sendo minimizados?	1	0	1	1	3	6

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 17 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Impactos nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques



Fonte: elaborado pela autora.

Alguns critérios tiveram predomínio de avaliações boas, evidenciando que, no geral, os gestores acompanham/verificam se, durante as obras conduzidas pela concessionária, os impactos ambientais negativos estão sendo minimizados, e que a arquitetura, o paisagismo e a comunicação visual relacionadas às concessões estão em harmonia com o ambiente natural, valorizando o natural e minimizando o impacto negativo visual das intervenções artificiais.

No entanto, um comentário evidenciou que há falta de diretrizes do órgão ambiental neste sentido, fazendo com que estas questões recaiam sobre o projeto básico, e não necessariamente sejam uma realidade para todas as concessões implementadas:

R12: “Não existem diretrizes e orientações explícitas do órgão com relação ao paisagismo e a arquitetura da área construída das Unidades de Conservação, o que não favorece a que se tenham exigências parametrizadas e harmonizadas no órgão com relação a estes aspectos. As regras são definidas pela equipe técnica a frente da elaboração do contrato e do Plano Básico, desfavorecendo que se busque com base em normativas alcançar intervenções pouco impactantes e alinhadas as paisagens e ecossistemas protegidos das Unidades”.

A partir das avaliações e dos comentários realizados pelos respondentes, pode-se observar que existe um grau de preocupação ambiental refletida em algumas medidas de gestão relacionadas. Alguns respondentes frisaram a possibilidade de melhorias, e um deles sugeriu que diretrizes sobre os tipos de impactos existentes, associadas aos serviços e às atividades realizadas poderiam contribuir para que essas melhorias sejam atingidas:

R12: “devido ao fato de que não existe parametrização, harmonização ou diretrizes a serem seguidas, os programas tendem a ser mais ou menos efetivos de acordo com a equipe técnica que elaborou os editais. Diretrizes sobre tipos de impactos, associadas a tipos de atividades exploradas e serviços ofertados poderiam aperfeiçoar estes resultados”.

Uma gestão visando um impacto socioambiental negativo mínimo ocorre em alguns Parques, segundo os respondentes dos questionários, mas “é um processo que precisa evoluir continuamente” (R3). Das obrigações existentes nos contratos, destaca-se:

R1: “programa de gestão de resíduos sólidos nas operações e obras da concessionária e possibilidade de treinamentos para a comunidade do entorno, entre outros pontos”.

R7: “responsabilidade em apoiar grupos de esporte e cultura [...] política de ter maior parte da sua folha de pagamento com

funcionários [...] [e] garantir a participação dos condutores de turistas nas decisões sobre o uso público no Parque”.

R13: “utilização de materiais recicláveis em construções por exemplo”.

Por outro lado, houve predomínio de avaliações ruins para critérios relacionados aos planos para minimizar impactos do transporte de mercadorias, de funcionários e de visitantes, em relação à compensação das emissões de carbono das atividades concessionadas e em relação ao uso de técnicas de biodegradação para a gestão de resíduos. No que tange o transporte de mercadorias, funcionários e visitantes, ficou evidenciado pelos comentários dos respondentes que há um maior controle caso o parque ofereça o sistema de transporte no interior da UC, caso contrário, há mais dificuldade em controlar a circulação e velocidade dos veículos. Assim, observa-se que a questão do monitoramento em relação à velocidade dos veículos e atropelamento de fauna, por exemplo, é uma fragilidade.

Quanto à gestão dos materiais utilizados e dos resíduos por parte da concessionária, parece haver uma certa preocupação com questões como separação dos recicláveis e rejeitos em lixeiras distintas, envio dos resíduos para reciclagem, descarte adequado de substâncias tóxicas ou perigosas, que são obrigações legais, de acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Porém, outras práticas voluntárias, mas não menos importantes, não costumam estar presentes e, conforme um respondente relata, estes pontos não estão incluídos nos contratos. Entretanto, um relato de outro respondente mostrou que essas práticas podem ser desenvolvidas independentemente e voluntariamente pelas concessionárias, caso haja essa preocupação:

R12: “Uma cooperativa de reciclagem de resíduos foi incubada [...]. A empresa [...] inclusive doou um caminhão para transporte dos resíduos. Esta cooperativa faz a coleta, a seleção e a destinação final do lixo reciclável coletado nas instalações [...]”.

O cumprimento das medidas ambientais determinadas pelo órgão ambiental e a demonstração de um alto nível de administração ambiental nas operações diárias apresentou avaliações e comentários heterogêneos. Os comentários feitos evidenciaram que há, no geral, um maior foco para ações comerciais, necessidade de fiscalização das atividades realizadas, mas que algumas concessionárias têm essas preocupações. Segundo

estes comentários fornecidos, uma concessionária realiza voluntariamente mais do que aquilo que é exigido em contrato, enquanto outra concessionária tende a resistir àquilo que é exigido nos contratos:

R7: “é possível observar um cuidado com a questão ambiental. No entanto, o foco para as ações comerciais e de venda de ingressos é bem maior”.

R9: “Há necessidade de fiscalizar as Concessionárias”.

R12: “A Concessionária [...] tem uma postura [...] reativa e tende a resistir às solicitações de investimentos contratuais e ou adicionais que por ventura sejam necessários de serem implementados”.

Em relação aos conflitos entre a necessidade/obrigação de proteção dos valores ambientais do local (flora, fauna, água, paisagem etc.) e as necessidades/demandas/interesses dos visitantes (acessibilidade, conforto, expectativa etc.), as avaliações também foram heterogêneas, e os comentários evidenciaram uma maior responsabilização destas preocupações para o órgão gestor, e não a concessionária:

R1: “No âmbito do ICMBio, o planejamento e a gestão do uso público têm esses dois enfoques: a experiência do visitante e a proteção dos recursos naturais e culturais. Isso deve ser objeto tanto dos planos de manejo quanto dos planos de uso público das UCs”.

iii. Ações da Concessionária

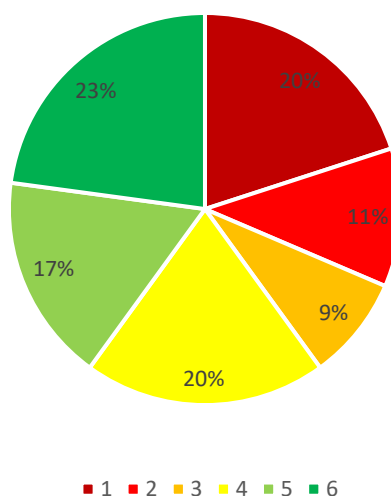
Esta categoria usou como fonte dos dados os questionários para gestores e ex-gestores dos Parques. A categoria relacionada às ações da concessionária obteve avaliações variadas, com predomínio de avaliações satisfatórias e a avaliação 6 a avaliação que obteve maior frequência (Tabela 20, Figura 18).

Tabela 20 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Ações da Concessionária nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

	1	2	3	4	5	6
1. A concessionária possui um documento (ex: Programa de Gestão Ambiental) que define objetivos de gestão ambiental e é atualizado com frequência? Comente, se possível.	4	1	0	2	2	0
2. A concessionária se empenha em cumprir as regras definidas em contrato quanto a:						
a - obras e instalações, como pequenas reformas, equipamentos, lixeiras, etc.	2	2	1	4	2	2
b - características da visitação, como número de visitantes, horário permitido, etc.	1	1	2	1	2	6

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 18 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Ações da Concessionária nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques



Fonte: elaborado pela autora.

Houve predomínio de avaliações positivas no critério que diz respeito ao empenho da concessionária para cumprir regras relacionadas às características da visitação (número de visitantes, horário permitido, etc.). Em contrapartida, ficou evidenciado, na maioria dos casos, uma falta de existência de Programas de Gestão Ambiental, ou outro documento correspondente, que defina os objetivos de gestão ambiental da concessionária, este devendo ser atualizado com frequência, com predomínio de avaliações 1. Os comentários deste critério reforçam o observado com as avaliações:

R4: “Não tem plano algum”.

R8: “Não há um Programa, mas a "Gestão Ambiental" encontra-se descrita no Projeto Básico da Concessão”.

R9: “A concessionária procura cumprir o determinado no Edital de Concessão”.

R11: “Não com a frequência ideal”.

Ainda nesta linha, o Respondente 12 detalhou a situação, evidenciando a falta de alinhamento para que haja um programa efetivo:

R12: “Os Programas socioambientais estão presentes [...], entretanto nota-se que [...] [a concessionária] não tem facilidade de compreender o que caracteriza um programa socioambiental, com a definição de um horizonte, e atividades que se sucedem no tempo para o alcance destes resultados. [...] [Está listada] uma série de atividades dispersas e desconexas que não compõem um programa. Em relação à gestão ambiental apenas, notamos uma série de exigências também dispersas [...], que também não são coordenadas entre si estruturando um programa”.

iv. Conservação

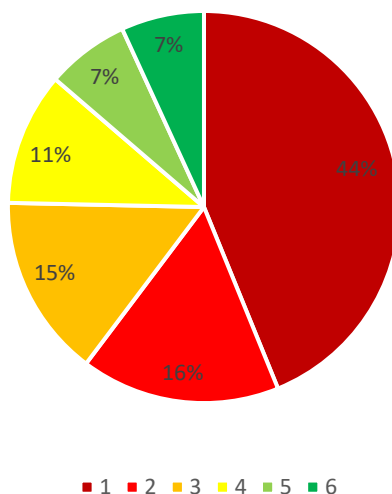
A categoria Conservação usou como fonte dos dados os questionários para gestores e ex-gestores dos Parques. Quanto às ações da concessionária relacionadas com atividades de conservação, foi obtida uma maioria de avaliações negativas, com um total de 5 avaliações 6 e 32 avaliações 1 (Tabela 21, Figura 19).

Tabela 21 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Conservação nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

	1	2	3	4	5	6
1. A concessionária, utilizando recursos próprios, tem iniciativas de conservação dos atributos naturais, como:						
a - Contribuir com a captação de recursos (além de suas taxas de concessão) para patrocinar projetos ou equipamentos de conservação realizados por terceiros ou por outras entidades/instituições?	4	1	2	2	2	0
b - Realizar ações de controle de espécies exóticas e/ou invasoras?	6	2	1	1	0	3
c - Contribuir para a realização de pesquisas com foco na conservação?	7	3	2	0	0	0
d - Dar suporte para fiscalização e controle de atividades ilegais (como, por exemplo, caça, incêndios...) inclusive informando atividades suspeitas e implementando/mantendo estradas de acesso, pistas de pouso, aceiros, torres de observação de incêndios etc.?	8	1	2	1	0	0
e - Contribuir com transporte e apoio logístico para a equipe da área protegida?	4	3	2	0	2	1
2. A concessionária adota um conjunto de ações e tem metas voltadas para a conservação de água e energia e para uso mínimo de combustível?	3	2	2	4	1	1

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 19 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Conservação nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques



Fonte: elaborado pela autora.

Quando questionados sobre as iniciativas das concessionárias para contribuir para a realização de pesquisas com foco na conservação, não houve o retorno de nenhuma avaliação superior a 3. Ainda, em relação ao fornecimento de suporte, por parte da concessionária, para a fiscalização e controle de atividades ilegais (como, por exemplo, caça, incêndios...) inclusive informando atividades suspeitas e implementando/mantendo estradas de acesso, pistas de pouso, aceiros, torres de observação de incêndios etc., foi obtida apenas uma avaliação 4, e o restante inferior ou igual a 3.

Comentários enviados permitiram um maior detalhamento da prática:

R9: “A Concessionária até procura colaborar, mas somente em casos extremos, como no caso de incêndios florestais”.

R12: “[...] tem programas de manejo de espécies invasoras nos planos básicos; A concessionária [...] é responsável pelo pagamento de 15 monitores de trilhas, que atuam na gestão e segurança das trilhas da Unidade, desenvolvendo atividades de manejo da fauna e flora e, redução de risco de incêndios; [...] apoio de transporte para equipe do parque”.

v. Comunidade Local

Foram usadas como fonte de dados para a análise os questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques e as atas obtidas.

- Questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

Os critérios relacionados às preocupações com as comunidades locais tiveram um predomínio de avaliações insatisfatórias, com uma parcela significativa de avaliações 1, e diversas avaliações respondidas com N/A ou Não sei/Prefiro não responder, que não estão inseridas na tabela e no gráfico (Tabela 22, Figura 20).

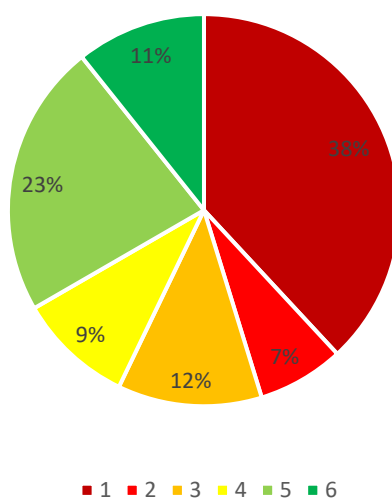
Tabela 22 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Comunidade local nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

	1	2	3	4	5	6
1. A concessionária emprega pessoas das comunidades locais?	0	0	1	0	6	6
2. A concessionária se atenta para que as comunidades não fiquem excessivamente dependentes economicamente das atividades turísticas?	6	1	1	0	0	0
3. Existem ações da concessionária voltadas para o alívio da pobreza etc., especialmente focadas nas famílias pobres, comunidade indígenas e mulheres do entorno?	5	1	1	1	0	0
4. A concessionária compra bens e serviços de empresas e produtores locais?	2	0	1	1	5	0
5. Existem ações da concessionária voltadas ao combate da exploração comercial, principalmente de crianças e adolescentes, incluindo a exploração sexual?	5	0	0	0	1	0
6. A concessionária dá treinamento técnico e capacitação para as comunidades locais?	5	1	1	1	1	1
7. A concessionária adota ações para garantir que suas atividades não comprometam ou piorem a prestação de serviços básicos, como saneamento (água, esgoto, resíduos) ou energia, às comunidades vizinhas?	3	0	1	2	2	1
8. A concessionária contribui para proporcionar às pessoas locais, principalmente crianças e jovens, oportunidades de visitar a área	3	1	3	1	3	1

protegida e participar de atividades educativas sobre a conservação ambiental?						
9. As concessionárias trabalham para fornecer benefícios às iniciativas locais de conservação e pesquisa, públicas e privadas?	3	2	1	2	1	0

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 20 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Comunidade local nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques



Fonte: elaborado pela autora.

Foi possível identificar que a maioria das concessionárias emprega pessoas das comunidades locais, pois este critério obteve praticamente apenas avaliações positivas. Isto foi reforçado também em comentários enviados:

R12: “A maior parte dos funcionários da Concessionária [...] residem em comunidades do entorno da Unidade”.

Entretanto, apesar de ter sido observado no quadro anterior que alguns contratos exigem que haja contratação de bens e serviços locais, um comentário retornou com a seguinte informação:

R13: “Importante ressaltar que não podemos exigir a contratação de mão de obra local em contrato e que nem sempre conseguimos mão de obra especializada na localidade. Aqui a empresa cumpre

uma política interna de contratar ao menos 90% de mão de obra local, mas ela não é obrigada a isso e com essa política, nem sempre temos a qualidade do serviço como gostaríamos”.

Houve também um predomínio de avaliações positivas no critério relacionado à compra de bens e serviços de empresas e produtores locais, mas, como observado na análise documental, e retomado em um comentário de um respondente, isso por vezes está atrelado aos benefícios que a concessionária pode obter, e não a uma obrigação do contrato ou um ato voluntário:

R1: “O contrato de concessão no [...] prevê benefícios à concessionária no caso de contratação de mão de obra local, aquisição de produtos locais e qualificação da mão de obra local, o que entende-se bastante positivo para todas as partes”.

Por outro lado, evidenciou-se que, no geral, as concessionárias não possuem ações voltadas para o alívio da pobreza, especialmente focadas nas famílias pobres, comunidade indígena e mulheres do entorno, com apenas uma concessionária se atentando a estas questões, fato evidenciado no comentário a seguir:

R12: “Durante a pandemia a Concessionária [...] doou cerca de 400 cestas básicas para famílias vulneráveis, moradoras do entorno da Unidade”.

Enquanto que outro respondente evidenciou não compreender a relação da concessionária com este tipo de prática:

R13: “Qual a relação??”.

Também observou-se que há fragilidades no cuidado por parte da concessionária para que as comunidades não fiquem excessivamente dependentes economicamente das atividades turísticas, reforçado pelo comentário:

R12: “Esta preocupação nunca foi sequer aventada em reuniões ou atividades desenvolvidas pelas equipes da Unidade e das Concessionárias”.

Entretanto, novamente o Respondente 13 não identificou relação com essa boa prática:

R13: “Qual a relação??”.

Também não existem, no geral, ações voltadas ao combate da exploração comercial, principalmente de crianças e adolescentes, incluindo a exploração sexual, e há um predomínio de avaliações que atestam uma falta de treinamento técnico e capacitação para as comunidades locais, apesar dessa prática ser observada em alguns Parques:

R11: “Oferece cursos de inglês e treinamentos pontuais”.

R12: “[...] tem medidas voltadas a capacitação de moradores das comunidades do entorno”.

Avaliações intermediárias para os critérios que tratam de ações da concessionária para garantir que suas atividades não comprometam ou piorem a prestação de serviços básicos, como saneamento (água, esgoto, resíduos) ou energia, às comunidades vizinhas, e também que proporcionem às pessoas locais, principalmente crianças e jovens, oportunidades de visitar a área protegida e participar de atividades educativas sobre a conservação ambiental, evidenciaram que estas ações não devem estar sendo realizadas de maneira suficiente. Em relação a este último ponto, foram fornecidos comentários que reforçam que esta prática está ocorrendo, mas por iniciativa do órgão ambiental, e não da concessionária:

R3: “Muitas dessas agendas são conduzidas pelos gestores do parque. As concessionárias apoiam sempre. Eventualmente são proativas com algumas iniciativas”.

R7: “contribui, mas não protagoniza”.

R12: “A Concessionária colabora na medida do possível” (R9); “As Concessionárias tem de disponibilizar ingressos cortesias a moradores das comunidades do entorno, entretanto não existe um programa formal de visitas e de cortesias mínimas por ano. Este devia ser criado pela própria unidade”.

R13: “Essas ações são protagonizadas pelo ICMBIo com o apoio deles mas não sei se já houve em outros momentos o protagonismo deles”.

Outro critério que obteve avaliações medianas foi sobre ações que fornecem benefícios às iniciativas locais de conservação e pesquisa, públicas e privadas, cuja falta destas iniciativas foi reforçada pelos comentários feitos pelos respondentes:

R1: “[...] não se aplica, pois isso não foi previsto em contrato”.

R3: “Apesar de algumas iniciativas é uma agenda que deve ser melhorada. Acredito que esteja atrelada a melhoria da gestão da própria unidade, provocando e trazendo as concessionárias para a ampliação desta agenda”.

Entretanto, alguns comentários retrataram práticas positivas:

R7: “Ela apoia algumas iniciativas de conservação ambiental e de grupos culturais e de esporte [...]”.

R11: “Apoia alguns projetos nas comunidades do entorno e libera transporte para pesquisadores, entre outras ações”.

- Atas das reuniões dos Conselhos Consultivos dos Parques

Retomando a questão da contratação de mão de obra local, a leitura das atas permitiu identificar um trecho da Ata IV de 2018 do PARNAMAR que confirma que esta questão é realizada:

“[nome] informa que a mão de obra da Econoronha que é em sua maioria composta de Ilhéu. Tem um total de 63 funcionários hoje e 47 são moradores permanentes da Ilha (sic). Fala sobre as pessoas que vieram de fora para cargos na empresa e explica que foram cargos em que não encontraram mão de obra em Noronha”.

vi. Educação Ambiental

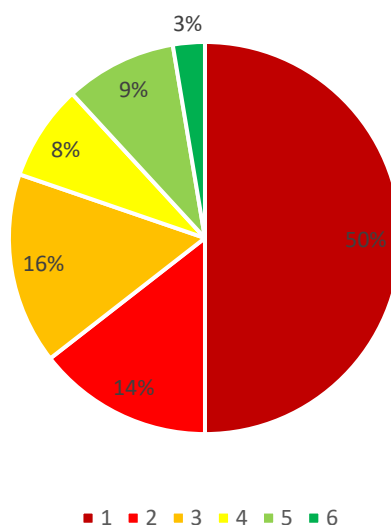
A categoria Educação Ambiental usou como fonte de dados os questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques. Esta categoria apresentou um predomínio de avaliações negativas, com metade das avaliações atribuídas sendo 1. Foram obtidas apenas duas avaliações 6 e sete avaliações 5 (Tabela 23, Figura 21).

Tabela 23 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Educação Ambiental nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

	1	2	3	4	5	6
1. Existe um programa de interpretação ambiental efetivo em termos de alcance dos resultados esperados?	4	2	4	0	2	0
2. As vendas de produtos e serviços nos restaurantes, cantinas, lanchonetes etc. estão alinhados com os objetivos da UC em termos de responsabilidade cultural, social e ambiental?	0	3	1	1	1	2
3. Em relação às iniciativas adotadas pela concessionária no tema da educação ambiental:						
a - Existe material informativo oferecido pela concessionária que fornece informações sobre tradições culturais e costumes da comunidade?	9	1	1	0	0	0
b - A concessionária fornece informações aos visitantes sobre como compensar as emissões de carbono de sua viagem?	10	0	2	0	0	0
c - Os visitantes são informados sobre o comportamento apropriado às atividades desenvolvidas, e vincula-se isso a mensagens de conservação?	3	1	2	3	3	0
d - Os visitantes são informados sobre como as atividades realizadas apoiaram a conservação e como eles podem continuar fazendo isso através de ações apropriadas?	5	3	1	2	1	0
e - Existe um código de conduta para atividades em comunidades indígenas e locais, desenvolvidas com o consentimento e em colaboração com a comunidade?	7	1	1	0	0	0

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 21 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Educação Ambiental nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques



Fonte: elaborado pela autora.

O critério que obteve maior quantidade de avaliações positivas foi sobre a existência de iniciativas da concessionária para informar os visitantes sobre o comportamento apropriado frente às atividades desenvolvidas, vinculadas a mensagens de conservação. Em contrapartida, três critérios obtiveram apenas avaliações negativas, evidenciando que a concessionária, no geral, não fornece material informativo contendo informações sobre tradições culturais e costumes da comunidade, informações aos visitantes sobre como compensar as emissões de carbono de sua viagem, e faltam códigos de conduta para atividades em comunidades indígenas e locais, desenvolvidas com o consentimento e em colaboração com a comunidade.

Outros critérios obtiveram um predomínio de avaliações negativas, indicando que ainda deve haver melhorias na formulação e implementação de programas de interpretação ambiental, no alinhamento dos produtos vendidos em termos de responsabilidade cultural, social e ambiental, e na comunicação aos visitantes de como as atividades realizadas apoiaram a conservação e como eles podem continuar fazendo isso através de ações apropriadas. Quanto à existência de programas de interpretação ambiental efetivo em termos de alcance dos resultados esperados, retornaram os seguintes comentários dos respondentes evidenciando que ainda há necessidade de melhorias, e que

estes programas muitas vezes se limitam às exposições permanentes dos centros de visitantes:

R3: "Há uma grande lacuna ainda na interpretação ambiental"

R7: "A contratada tem a responsabilidade de estabelecer a interpretação ambiental em alguns pontos do Parque, mas até o momento não havia sido implementado".

R11: "Considerando a exposição permanente e programa de visitação escolar, sim".

R13: "Não está previsto em contrato, exceto o monitor de interpretação que ficará à frente da exposição do centro de visitantes [...]".

Sobre o alinhamento dos produtos vendidos e serviços nos restaurantes, cantinas, lanchonetes etc. com os objetivos da UC em termos de responsabilidade cultural, social e ambiental, observou-se que a prática necessita de melhorias, conforme comentários recebidos:

R7: "Esse cuidado precisaria ser melhor. [...] o conteúdo ambiental não era muito percebido" (R7).

"Este é um dos maiores desafios do fomento a Concessão de atividades comerciais em Unidades de Conservação é o alinhamento entre os serviços e atividades comercializadas, e os objetivos de conservação das Unidades. Não existe uma lista de serviços e um grupo de diretrizes específicas para definir quais os produtos e atividades são mais compatíveis com objetivos da UC e quais são incompatíveis, incluindo tipos de alimentos a serem ofertados, medidas de redução de geração de resíduos, preferências por produtos embalagens biodegradáveis, tipo de atividades a serem realizadas e diversificadas, comunicação visual e atividades de marketing" (R12).

Entretanto, algumas ações neste sentido parecem estar ocorrendo:

R3: “Ao longo dos últimos [...] anos vem se ampliando estas agendas, com espaços para maiores alcances/alinhamentos”.

R13: “Fora as exigências há uma tendência do próprio concessionário na busca de produtos que prezam pela sustentabilidade”.

Outro comentário evidenciou que estas ações podem não estar ocorrendo devido à falta de inclusão de diretrizes nos contratos:

R13: “importante destacar que a tendência nos contratos é pela NÃO descrição do que se vender nas lojas e lanchonetes”.

vii. Comunicação

A análise desta categoria usou como fontes dos dados os questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques e as atas obtidas.

- Questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

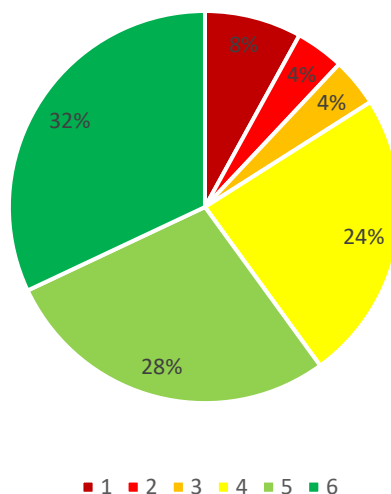
Retornaram desta análise uma maioria de avaliações positivas, totalizando 84% das avaliações conferidas (Tabela 24, Figura 22).

Tabela 24 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Comunicação nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

	1	2	3	4	5	6
1. Existe um espaço de diálogo (ex: reuniões periódicas), onde há troca de informações que permita comunicação aberta entre os parceiros?	1	0	0	2	3	6
2. As divergências entre concessionária e órgão gestor são resolvidas predominantemente de forma consensual e sem necessidade de serem levadas a níveis superiores ou resolvidas de forma litigiosa?	1	1	1	4	4	2

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 22 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Comunicação nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques



Fonte: elaborado pela autora.

Sobre a comunicação existente entre as partes, a avaliação dos critérios apresentou um predomínio de avaliações positivas, com um retorno de apenas duas avaliações 1, uma avaliação 2 e uma avaliação 3. A partir dos comentários fornecidos, observa-se que são usados diversos canais de comunicação de acordo com cada Parque e concessionária:

R7: “[...] reuniões semanais e/ou quinzenais”.

R8: “Reuniões do Conselho do Parque onde a Concessionária participa”.

R9: “Sempre que ocorrer algum problema, os responsáveis são convidados para prestar esclarecimento”.

R13: “Além da comunicação formal (via e-mail ou SEI) temos um grupo de whatsapp para ações de pronto atendimento”.

Ainda, pôde-se identificar que as divergências entre concessionária e órgão gestor são predominantemente resolvidas de forma consensual, sem necessidade de serem levadas a níveis superiores ou resolvidas de forma litigiosa, mas existem casos em que esta última foi/é necessária de ser realizada:

R7: “Discordâncias sempre houveram, algumas tensões, mas buscava-se resolver dentro [...] Algumas coisas mais importantes tinham que envolver o ICMBio Sede e a sede da concessionária”.

R12: “[...] judicializou sanções impostas relativas ao descumprimento de itens do contrato e do Plano Básico [...]”. “[...] a concessionária [...] tem a cultura de tratar administrativamente as questões em disputa ou necessidades de aperfeiçoamentos solicitados pelo Instituto”.

- Atas das reuniões dos Conselhos Consultivos dos Parques

A leitura das atas das reuniões dos Conselhos Consultivos dos Parques também possibilitou que aspectos relacionados à comunicação entre os envolvidos fosse analisada.

Sobre a existência de um espaço de diálogo (ex: reuniões periódicas), onde há troca de informações que permita comunicação aberta entre os parceiros, observou-se que no PN Marinho de F. de Noronha, a EcoNoronha não é membro do Conselho, e está presente em apenas parte das reuniões. A presença da empresa nas reuniões não é sempre evidente, pois diversas vezes foi constatado que os representantes não estavam listados na lista de ouvintes, mas em momentos da ata está transcrito que eles se manifestaram. Assim, não fica evidente se eles estiveram presentes em todas as reuniões, mesmo que o nome não estivesse na lista de presentes.

Em contrapartida, na reunião do PN Marinho de F. de Noronha apresentada pela ata 3 2016, observou-se um trecho que evidencia a necessidade de se abordar as questões relacionadas à concessão:

“[nome]: informa que uma das orientações do GT Concessões é que as reuniões do Conselho possuam sempre um momento para falar sobre o processo de concessão da Eco Noronha, o que está sendo feito e o que não está sendo feito.”

No PN do Itatiaia, por sua vez, na reunião do Conselho Consultivo do dia 30/03/19, a primeira após o processo de licitação da concessão, há a apresentação da

concessionária Hope Recursos Humanos Eireli, empresa que venceu a licitação, e nesta primeira reunião ela entra como membro do Conselho. A partir desta data a empresa está presente em quase todas as reuniões. No PN da Serra dos Órgãos, a empresa Hope Recursos Humanos Eireli, também responsável pela concessão, não é membro do Conselho, e sugere-se que ela seja convidada a participar de algumas reuniões após o Conselho apresentar diversos problemas com a concessionária. Por fim, no PN do Iguaçu, também houve representação das concessionárias no Conselho Consultivo nas atas consultadas.

Quanto às divergências entre concessionária e órgão gestor, foi possível identificar que existem conflitos entre os gestores e a concessionária do PN da SO, cuja situação é longamente debatida nas reuniões do conselho, com um membro descrevendo a situação como “situação caótica”.

viii. Monitoramento

As fontes dos dados utilizadas para a análise da categoria Monitoramento foram os questionários para gestores e ex-gestores dos Parques, questionários para a equipe do ICMBio de Brasília e as atas obtidas.

- Questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

Os critérios relacionados ao monitoramento apresentaram avaliações variadas, com um leve predomínio de avaliações positivas (Tabela 25, Figura 23). Foi possível observar um padrão mais evidente dentro das avaliações obtidas por um mesmo parque do que para cada critério.

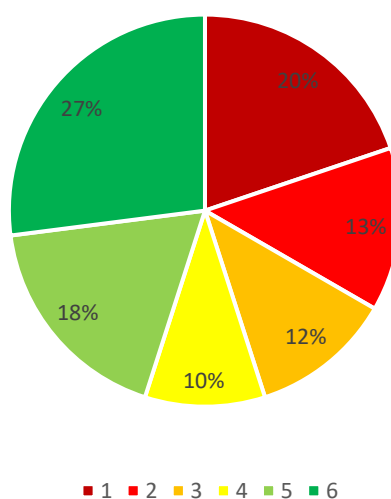
Tabela 25 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Monitoramento nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

	1	2	3	4	5	6
1. Em relação ao monitoramento das ações previstas no contrato:						
a - O órgão gestor tem recursos financeiros suficientes e funcionários qualificados?	2	2	2	2	2	2
b - O resultado do monitoramento é armazenado em um local acessível a todos?	2	3	1	0	1	5
c - Os gestores avaliam o que funciona bem e o que não funciona, aprendem com os erros e examinam como outras UCs lidam com questões semelhantes sobre as concessões?	3	1	1	1	3	3
d - A concessionária é informada previamente e é dada a possibilidade para apresentar seus dados durante o processo de forma transparente?	1	0	2	0	2	7
2. Em relação ao monitoramento dos impactos nos meios físicos, bióticos e socioeconômicos, decorrentes das atividades desenvolvidas pela concessionária						

a - O órgão gestor tem recursos financeiros suficientes e funcionários qualificados	1	3	2	1	1	3
b - O resultado do monitoramento é armazenado em um local acessível a todos?	2	2	2	0	2	2
c - O monitoramento é feito predominantemente pela equipe de campo local?	2	0	0	1	4	2
d - A concessionária está envolvida no desenvolvimento, implementação e execução do monitoramento dos impactos e contribui financeiramente para tais programas.	4	1	2	4	0	0
e - Os gestores acompanham os dados relativos aos impactos, aprendem com os erros e examinam como outras UCs lidam com questões semelhantes?	3	1	0	0	3	3
3. Os funcionários da UC que têm a responsabilidade de realizar/acompanhar a concessão são adequadamente treinados?	2	2	1	2	2	3

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 23 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Monitoramento nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques



Fonte: elaborado pela autora.

O critério mais bem atendido de acordo com as avaliações, em relação ao monitoramento das ações previstas no contrato, foi sobre a concessionária ser informada previamente e ser dada a possibilidade para apresentar seus dados durante o processo de forma transparente.

Foi possível identificar que na maioria dos casos analisados, as concessionárias não são amplamente envolvidas no desenvolvimento, na implementação e na execução do monitoramento dos impactos, e não existem requisitos suficientes para que todas contribuam financeiramente para tais programas e para que os resultados do monitoramento sejam armazenados em locais acessíveis a todos. Além disso, a partir de comentários dos respondentes, foi possível identificar que existe falta de monitoramento em alguns casos:

R2: “Não é realizado monitoramento dos impactos nos meios físicos, bióticos e socioeconômicos, decorrentes das atividades desenvolvidas pela concessionária”.

A aprendizagem comparativa com outros contratos de concessão em outros parques apresentou avaliações variadas, e foi possível identificar, por meio de um comentário de um respondente, que a falta dessa prática pode decorrer de falta de tempo e recursos humanos para desenvolver tal prática:

R12: “[...] não há tempo hábil para análises comparativas com outras unidades, sobre o cumprimento dos contratos de concessão”.

Quanto ao treinamento dos funcionários da UC responsáveis por desenvolver e acompanhar a concessão, também houve avaliações variadas, com comentários evidenciando que não parece haver sempre apoio/capacitação da instituição:

R2: “Em função de interesse pessoal, mas sem apoio institucional” (R2).

R13: “Não temos capacitação para isso”.

- Questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília

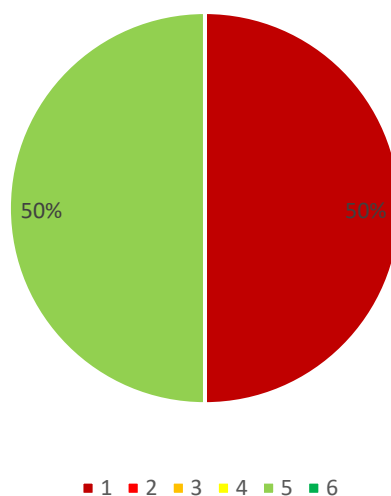
Os critérios retornaram dos respondentes com avaliações diferentes, com todos os critérios obtendo uma avaliação 5 e uma avaliação 1 (Tabela 26, Figura 24).

Tabela 26 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Conservação nos questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília

	1	2	3	4	5	6
1. A equipe envolvida com o monitoramento dos contratos:						
a - É capacitada para prever e ajudar a identificar os impactos socioambientais negativos de várias operações e realizar atividades de monitoramento no terreno?	1	0	0	0	1	0
b - Sabe aconselhar concessionárias e comunidades sobre impactos socioambientais negativos aceitáveis e ações alternativas que têm menos impacto?	1	0	0	0	1	0
c - Sabe avaliar os impactos socioambientais e econômicos positivos?	1	0	0	0	1	0

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 24 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Conservação nos questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília



Fonte: elaborado pela autora.

Destaca-se um comentário fornecido por um respondente, que evidencia a falta de capacitação da equipe para atividades relacionadas a visitação em UCs e aspectos socioambientais.

- Atas das reuniões dos Conselhos Consultivos dos Parques

A análise das atas permitiu identificar que, de forma geral, os dados do monitoramento não são apresentados nas reuniões dos Conselhos. Apenas no PN da SO, devido à não conformidade das concessionárias com as atividades previstas em contrato, este assunto surge e o resultado da fiscalização é exposto na ata de agosto de 2015, conforme já explicitado anteriormente.

ix. Conhecimento

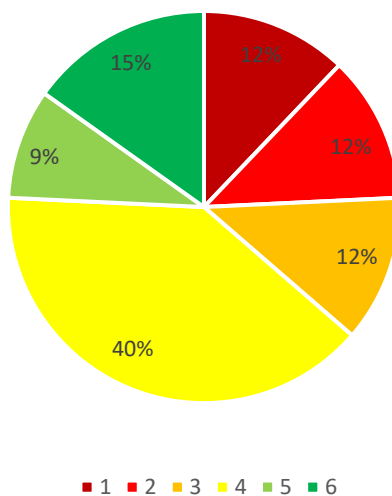
Esta categoria usou como fonte dos dados os questionários enviados aos gestores e ex- gestores dos Parques. Esta categoria apresentou um predomínio de avaliações positivas, com maioria sendo a avaliação 4, que é considerada uma avaliação intermediária, mas positiva (Tabela 27, Figura 25). Ainda, um critério obteve diversas respostas N/A ou Não sei/Prefiro não responder, sobre o fato da equipe contratada para realizar obras na UC ser informada pela concessionária sobre os valores naturais e culturais do local antes de iniciar o trabalho.

Tabela 27 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Conhecimento nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

	1	2	3	4	5	6
1. Os funcionários da concessionária são adequadamente treinados em relação às questões ambientais e culturais da UC?	1	2	2	6	1	1
2. A equipe contratada para realizar obras na UC é informada pela concessionária sobre os valores naturais e culturais do local antes de iniciar o trabalho?	1	1	1	3	0	2
3. A pessoa/equipe da UC responsável pelo acompanhamento da concessão possui os conhecimentos necessários para acompanhar todos os aspectos envolvidos no contrato (ex: avaliação de impacto ambiental, finanças, cultural)? Se possível comente quais conhecimentos ou habilidades são deficientes.	2	1	1	4	2	2

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 25 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Conhecimento nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques



Fonte: elaborado pela autora.

O critério sobre o membro da UC responsável pelo acompanhamento da concessão possuir os conhecimentos necessários para acompanhar todos os aspectos envolvidos no contrato (ex: avaliação de impacto ambiental, finanças, cultural) retornou com um predomínio de avaliações positivas e comentários que detalham que esses conhecimentos são por vezes limitados àqueles sobre o meio ambiente, que não há necessariamente conhecimento sobre questões culturais, e que as questões financeiras e econômicas são de responsabilidade de servidores de Brasília, conforme consta a divisão de competências dadas pela IN nº 9 de 13 de julho de 2018 (ICMBIO, 2018a):

R12: “A Fiscalização de Contratos é feita com base no trabalho de uma Comissão de Fiscalização de Contratos Administrativos (CFAC). O Gestor do contrato fica em Brasília (CGEUP), assim como o fiscal econômico. A técnica da Unidade atua como fiscal técnica sendo responsável pelo monitoramento e fiscalização de atividades dos contratos de natureza técnica e local. Esta distribuição de atribuições torna o processo de fiscalização mais efetivo e possível de ser implementado, em relação a um modelo tradicional com todas as obrigações sendo monitoradas por um único profissional. **Entretanto seria relevante o**

desenvolvimento de um programa de capacitação destas comissões de forma a aumentar a compreensão sobre as responsabilidades e habilidades necessárias a cada um dos membros da comissão” (grifo nosso).

x. Participação

A categoria Participação obteve dados dos questionários para gestores e ex-gestores dos Parques, questionários para a equipe do ICMBio de Brasília e das atas obtidas.

- Questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

Esta categoria apresentou apenas um critério no questionário enviado para os gestores: 1. Existem ações para melhorar as condições de participação dos atores locais menos favorecidos nos espaços de tomada de decisão (Conselho)?

Este retornou com maioria de avaliações positivas: dez avaliações entre 4 e 6, e duas avaliações 2. Assim, quanto à participação, pode-se inferir que, de modo geral, existem ações para melhorar as condições de participação dos atores locais menos favorecidos nos espaços de tomada de decisão. Isto é reforçado pelos comentários dos respondentes a seguir:

R1: “A Câmara Temática de Turismo do Conselho Consultivo [...] tem como uma de suas pautas prioritárias o acompanhamento do contrato de concessão”.

R7: “Ação realizada pelo ICMBio e não pela concessionária”.

R12: “O Conselho Gestor é forte e atuante”.

- Questionários enviados aos funcionários do ICMBio de Brasília

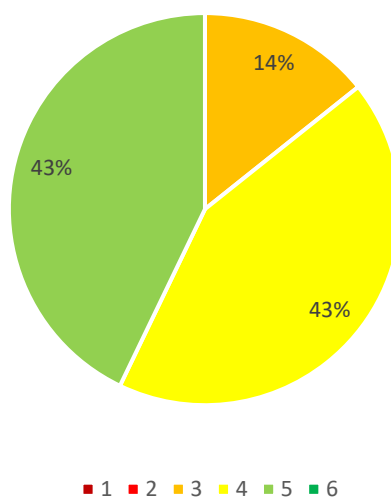
Os questionários enviados à equipe do ICMBio de Brasília retornaram com maioria de avaliações positivas, e nenhuma avaliação 1 e 2. Também não houve nenhuma avaliação 6 para nenhum critério (Tabela 28, Figura 26).

Tabela 28 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Participação nos questionários enviados aos funcionários do ICMBio de Brasília

	1	2	3	4	5	6
1. Há inclusão de todos os stakeholders em todos os processos, decisões e ações? (Envolvendo e consultando as partes interessadas, envolvendo-as no planejamento das discussões e informando-as para mantê-las a par dos desenvolvimentos)	0	0	1	0	1	0
2. Sobre o envolvimento dos stakeholders:						
a - Inicialmente, as partes interessadas, os beneficiários e os prejudicados são identificados e mapeados?	0	0	0	1	0	0
b - Para cada stakeholder, decide-se qual nível de envolvimento é apropriado e os mecanismos para engajar e se comunicar efetivamente?	0	0	0	0	1	0
c - Informa-se os stakeholders sobre o processo e o progresso alcançado através de reuniões, visitas ao local e mídia?	0	0	0	1	0	0
d - As expectativas dos stakeholders são gerenciadas, eles são notificados de atualizações no processo e seus comentários/dúvidas/questionamentos/críticas são respondidos?	0	0	0	0	1	0
f - Entidades que incluem representação de todas as partes interessadas são envolvidas (ou participam) no processo?	0	0	0	1	0	0

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 26 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Participação nos questionários enviados aos funcionários do ICMBio de Brasília



Fonte: elaborado pela autora.

A questão da participação parece dividir opiniões dos respondentes da equipe que acompanha/acompanhou as concessões no escritório de Brasília. Foram fornecidas apenas avaliações boas/médias por um respondente, com 4 ou 5 para todos os critérios. Em contrapartida, o outro respondente avaliou um critério com a avaliação 3.

- Atas das reuniões dos Conselhos Consultivos dos Parques

A análise das atas permitiu identificar que para o PN Marinho de F. de Noronha existem ações para melhorar as condições de participação dos atores locais menos favorecidos nos espaços de tomada de decisão, pois houve discussões para definição de horário e local das reuniões, e diversas reuniões tiveram como pauta a junção das reuniões dos Conselhos do PN Marinho e da APA, por estes terem uma gestão integrada. Isso foi votado, discutido, teve divergências, mas o voto da maioria (reunião extraordinária 2017) foi a favor da junção.

Entretanto, não é possível assegurar que há representação de todas as partes interessadas envolvidas no processo de concessão dos Parques de modo geral, uma vez que o tema das concessões não está presente na discussão de todos os Conselhos Consultivos dos Parques, e muitas vezes esta discussão se dá apenas como caráter informativo.

xi. Gestores e Concessionárias

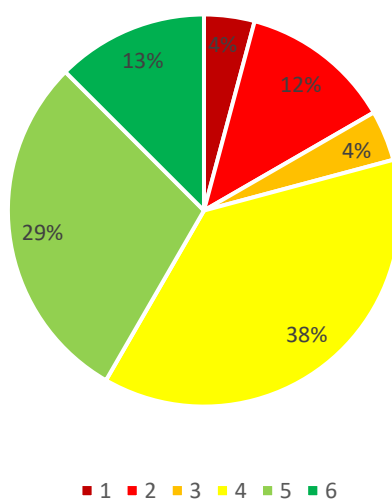
Esta categoria usou como fonte de dados os questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques. Esta categoria apresentou apenas dois critérios de análise no questionário enviado, e estes obtiveram 80% de avaliações positivas, sendo a avaliação 4 a avaliação predominante (Tabela 29, Figura 27).

Tabela 29 - Número de avaliações recebidas por critério da categoria Gestores e Concessionárias nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques

	1	2	3	4	5	6
1. O órgão gestor tem recursos humanos e financeiros suficientes para criar condições necessárias que permitam à concessionária oferecer seus serviços conforme o contrato	1	3	1	4	2	1
2. Há uma colaboração entre gestores e concessionária no desenvolvimento de atividades ou tarefas	0	0	0	5	5	2

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 27 - Gráfico das avaliações atribuídas para a categoria Gestores e Concessionárias nos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques



Fonte: elaborado pela autora.

Nesta categoria, retornaram apenas avaliações positivas para um critério que evidencia que existe colaboração entre gestores e concessionária no desenvolvimento de atividades ou tarefas. Em contrapartida, em relação à existência de recursos humanos e financeiros por parte do órgão gestor, que cria condições necessárias que permitam à concessionária oferecer seus serviços conforme o contrato, houve uma grande variedade de avaliações, que não permite identificar uma tendência para este quesito. Os comentários dos respondentes permitiram evidenciar que a falta de recursos humanos e financeiros é um problema existente e que dificulta um desenvolvimento das atividades:

R9: “Esse é o maior problema”.

R12: “O número ideal de servidores para acompanhar os contratos seria de pelo menos 3 servidores, e atualmente apenas uma [...] está à frente da fiscalização técnica”.

R13: “Não temos recursos humanos suficientes para monitorar bem os contratos o que de fato dificulta a implementação”.

Os comentários fornecidos também permitiram identificar como é feita a colaboração entre gestores e concessionária no desenvolvimento de atividades ou tarefas:

R7: “Na medida do possível sim. [...] parte dos nossos alojamentos abrigavam alguns monitores de trilha que a concessionária contratava, por exemplo. Área do ICMBio foi disponibilizada pra gestão administrativa da concessionária até a construção da sede própria”.

R12: “Nesta atual administração do [...] estamos desenvolvendo um modelo de gestão [...] na qual estabelecemos temas e um cronograma de atividades mutuamente importantes de serem tratados entre a administração da Unidade e as Concessionárias, e um cronograma de reuniões e de encaminhamentos nos quais vamos enfrentando os problemas de acordo com a sua prioridade ou acontecimentos no tempo. Desta forma a Unidade trabalha em colaboração e parceria com os representantes das Concessionárias”.

E, ainda, que há necessidade que os termos estejam definidos no contrato de concessão para que as ações ocorram:

R1: “[...] as obrigações todas tanto do ICMBio quanto da concessionária são definidas em contrato. Eventuais colaborações entre as partes podem ocorrer, mas o importante é o que está previsto em contrato”.

Discussão do Quadro de gestão dos contratos e fiscalização

Pôde-se observar nesta pesquisa que os Planos de Manejo estão sendo implementados, mas que, apesar de existir uma IN (07/2017) que orienta a revisão/atualização dos PM, a revisão destes não é amplamente facilitada/otimizada. Ainda, os comentários feitos pelos respondentes evidenciaram que a implantação dos PMs é dificultada por falta de recursos humanos e financeiros, ponto que será discutido mais à frente.

Quanto aos impactos socioambientais no desenvolvimento das atividades concessionadas, na maioria dos casos analisados, os gestores acompanham/verificam se, durante as obras conduzidas pela concessionária, os impactos ambientais negativos são minimizados e a arquitetura, o paisagismo e a comunicação visual relacionadas às concessões estão em harmonia com o ambiente natural. No entanto, existem deficiências nas ações para minimizar impactos do transporte de mercadorias, funcionários e clientes, em relação à compensação das emissões de carbono das atividades concessionadas e em relação ao uso de técnicas de biodegradação para a gestão de resíduos. Em relação à gestão dos materiais utilizados e dos resíduos por parte da concessionária, parece haver um foco nas questões obrigatórias de descarte de resíduos, como separação dos recicláveis e rejeitos em lixeiras distintas, envio dos resíduos para reciclagem, descarte adequado de substâncias tóxicas ou perigosas. Porém, outras práticas relacionadas à gestão dos materiais e destinação dos resíduos também consideradas importantes não costumam estar presentes.

Entretanto, em relação à gestão dos resíduos, uma análise realizada por Da Cruz et al. (2023) especificamente sobre a concessão do Parque Nacional da Serra dos Órgãos evidenciou, dentre outras lacunas, que durante a operação não houve, por parte da concessionária, “o cumprimento da cláusula contratual que trata da obrigatoriedade da empresa possuir um programa de recolhimento de lixo e da obrigatoriedade de possuir um programa de separação de lixo e reciclagem” (pg. 197).

O cumprimento das medidas ambientais determinadas pelo órgão ambiental e a demonstração de um alto nível de administração ambiental nas operações diárias apresentou avaliações e comentários heterogêneos, com comentários evidenciando que

há um maior foco para ações comerciais, que há necessidade de fiscalização das atividades realizadas, mas que algumas concessionárias têm essas preocupações. Houve relato de uma concessionária realizando voluntariamente mais do que aquilo que é exigido em contrato, enquanto que outros comentários apontaram que as concessionárias cumprem apenas aquilo que é exigido nos contratos, e houve dois casos que foi descrito que as concessionárias não cumprem ou resistem a cumprir aquilo que é exigido. Estas observações estão de acordo com o que Dinica (2016) observou com concessões na Nova Zelândia, onde a autora identificou que é improvável que as concessionárias adotem as boas práticas ambientais recomendadas internacionalmente de modo voluntário, sem que haja obrigação contratual.

Por fim, o comentário: “O termo parceria, no meu entendimento, não se aplica. Como já disse, concessão de serviços é um acordo comercial regido por contrato” (R1) evidenciou uma falta de alinhamento da aplicação de um contrato de concessão como um modelo de parceria para a gestão dos serviços de apoio à visitação, e o que parece ocorrer na prática. De modo semelhante, Rodrigues e Abrucio (2019) identificaram uma diferença de entendimento das parcerias na pesquisa realizada sobre parcerias e concessões com gestores de UCs, sendo que, para estes, existe uma diferença de concepção entre “parceria entendida também como um “negócio” para a iniciativa privada com fins lucrativos, e a parceria como uma forma de atuação do terceiro setor para atingir objetivos sociais, ambientais e educativos” (pg. 111). Assim, as parcerias desenvolvidas com o setor privado com fins lucrativos seriam mais semelhantes a contratos comerciais do que parcerias.

Nota-se, portanto, uma falta de alinhamento entre os envolvidos nos processos de estabelecimento de concessões quanto ao fato desta ser uma modalidade de parceria, e não um contrato comercial, firmado apenas com base em critérios econômicos. Esta falta de alinhamento pode refletir diretamente no acompanhamento da parceria, assim como na responsabilização dos impactos ambientais decorrentes e do monitoramento destes.

O presente estudo identificou que a maioria das concessionárias se empenha para cumprir regras relacionadas às características da visitação (número de visitantes, horário permitido, etc.), contudo, não desenvolve Programas de Gestão Ambiental, ou outros documentos correspondentes, que definem seus objetivos de gestão ambiental. Observou-se também que existem poucas iniciativas por parte das concessionárias para contribuir

para a realização de pesquisas com foco na conservação, e para o fornecimento de suporte para a fiscalização e controle de atividades ilegais (como, por exemplo, caça, incêndios...). Uma falta de ações voluntárias de conservação ambiental também foi observadas na Nova Zelândia, após análise do desenvolvimento de 12 contratos de concessão (DINICA, 2016).

Quanto às atividades de educação, sensibilização e interpretação ambiental, foram identificadas lacunas e necessidade de melhorias. Na mesma linha do que foi identificado nesta pesquisa, Da Cruz et al. (2023), na análise sobre a concessão no Parque Nacional da Serra dos Órgãos, obtiveram a seguinte resposta de um interlocutor: “na qualidade da visitação, de informação, foi pouco o investimento da concessionária nesse sentido. [...], mas, sendo franco, é mais esforço da própria equipe do parque e do ICMBio do que da concessionária em si” (pg. 198).

Spenceley et al. (2019) identificaram que, dentre os modelos de gestão existentes, a probabilidade do modelo de concessão contribuir para a conservação da biodiversidade é baixo, diferentemente do que se observa na gestão por ONGs ou pelo próprio órgão ambiental. Ainda, segundo os autores, a probabilidade de uso de sistemas de gestão ambiental é alta para parcerias com ONGs e *joint ventures*, mas moderado para parcerias com empresas com fins lucrativos (SPENCELEY et al., 2019). Possivelmente, estas ações teriam seu desenvolvimento garantido somente caso estivessem listadas em contrato.

Alguns comentários feitos pelos respondentes nesta presente pesquisa também evidenciaram a importância de que o contrato contemple as questões socioambientais consideradas necessárias de estarem presentes no desenvolvimento das concessões:

R13: “O que podemos exigir é o que está em contrato. Não podemos exigir além e não podemos considerar uma má concessionária por não executar uma dessas ações. Não vi muito sentido nessa pergunta pois conhecendo o contexto geral de nossas concessões pode vir a impressão no resultado da pesquisa de que elas só visam o lucro e não apoiam a gestão. Desta forma destaco: temos um contrato e precisamos cobrar para que o contrato seja seguido. **se queremos mais ações para a conservação da unidade, precisamos prever nas obrigações**” (grifo nosso).

R13: “Destaco novamente que temos como avaliar o que está em contrato. Valeria a pena, **ao invés de olhar o que elas fazem nos aspectos perguntados como ambiental, social, cultural, verificar o que os órgãos gestores estão inserindo como obrigação nos contratos de concessão**, pois aí que vai haver uma mudança. Aqui temos como exemplo de obrigação, o suporte ao programa de voluntariado. Em outras unidades, a gestão de alojamentos para apoio à pesquisa. Em outros, a contratação de brigadas de incêndio. Desta forma, mais eficiente são as obrigações que conseguimos inserir em contrato para ter um parceiro com ações mais próximas à gestão da unidade. Ou seja, nestes aspectos perguntados no formulário onde a nota é baixa, **a falha é nossa e não do concessionário**. Outro aspecto de gargalo é que temos poucas unidades com viabilidade econômica para inserirmos muitas obrigações de suporte à gestão. então teremos ainda muitos contratos com o essencial como instalação de sistema de bilheteria, lanchonete, loja e no máximo, vigilância patrimonial” (grifos nossos).

Este cenário aponta a importância de se avaliar a melhor escolha de parceria de modo prévio, durante a elaboração das políticas, planos ou programas, a fim de que a escolha que mais se adequa à realidade em questão seja escolhida. Ainda, destaca-se a necessidade de que existam obrigações legais e contratuais para que os processos de concessão incluam os aspectos ambientais nas diferentes etapas, visto que as concessionárias parecem cumprir aquilo que é definido em contrato, visando, possivelmente, maximizar o lucro decorrente da parceria firmada. Em contrapartida, estudos sobre parcerias com ONGs em Parques Nacionais seriam interessantes para identificar se os pontos observados por Spenceley et al. (2019) sobre a probabilidade dos modelos contribuírem para a conservação da biodiversidade também se aplicam no caso dos Parques Nacionais brasileiros.

Foi possível identificar também neste estudo que a maior parte das concessionárias emprega pessoas das comunidades locais e prioriza compra de bens e serviços de empresas e produtores locais, mas, como observado na análise documental, e reforçado com o comentário de um respondente, isso por vezes está atrelado aos

benefícios que a concessionária pode obter, e não a uma obrigação do contrato ou um ato voluntário. Essa falta de envolvimento das concessionárias no desenvolvimento social local também pode ser observada no trabalho de Da Cruz et al. (2023), onde os autores evidenciaram que, segundo os gestores do PN da Serra dos Órgãos, a concessionária do Parque não remunera adequadamente os funcionários, oferece condições de trabalho precárias, resultando em uma insatisfação no quadro de funcionários. De Almeida et al. (2023), também identificaram insatisfações dos funcionários da concessionária que atuava no Parque Nacional do Itatiaia, que culminou em uma greve destes.

Por outro lado, evidenciou-se que, no geral, as concessionárias não possuem ações voltadas para o alívio da pobreza, com apenas uma concessionária se atentando a estas questões. Também se observou que não há um cuidado suficiente por parte das concessionárias para que as comunidades não fiquem excessivamente dependentes economicamente das atividades turísticas, e há também indicativos de falta de treinamento técnico e capacitação para as comunidades locais, apesar dessa prática ser observada em alguns Parques.

Ainda, não foi possível afirmar, a partir da análise, que as concessionárias garantem que suas atividades não comprometem ou pioram a prestação de serviços básicos, como saneamento (água, esgoto, resíduos) ou energia, às comunidades vizinhas. Também não foi possível identificar que elas proporcionam às pessoas locais, principalmente crianças e jovens, oportunidades de visitar a área protegida e participar de atividades educativas sobre a conservação ambiental, pois houve predomínio de avaliações medianas. Em relação a este último ponto, foram fornecidos comentários que evidenciam que esta prática ocorre, mas por iniciativa do órgão ambiental, e não da concessionária. Nesta linha, Botelho e Maciel (2018) descrevem a concessão Paineiras no Parque Nacional da Tijuca como um local que se tornou mais inacessível às classes sociais vulnerabilizadas, seja para ser usado por estas como um local para oferta de serviços quanto para o consumo destes serviços oferecidos pela concessionária. Assim, compreende-se que deve existir um cuidado e atenção especial no envolvimento da população local nos Parques com concessões.

Para Rodrigues e Abrucio (2019)

não se trata apenas de evidenciar a geração de emprego e renda por meio das concessões, mas principalmente de adotar um modelo que

problematize a qualidade dos empregos gerados, o envolvimento da população na tomada de decisão sobre um processo de concessão e o impacto socioeconômico das concessões no contexto local.

Deste modo, nota-se que o argumento de geração de emprego para a população local, amplamente utilizado como uma das justificativas para a implementação de concessões dos serviços de apoio à visitação, deve ser cuidadosamente analisado para que os impactos sociais sejam de fato positivos. Deve-se, assim, ter atenção especial para algumas questões, como a qualidade dos empregos, o impacto na qualidade dos serviços básicos do entorno, o acesso da população local ao Parque, e a capacitação da população em atividades ligadas ao turismo e não ligadas também.

O estudo realizado por Wyman et al. (2011) demonstrou que diversos países possuíam ações voltadas para beneficiar a comunidade local. Alguns países exigiam que as concessionárias empregassem comunidades locais, como no caso na província de Sichuan, na China, onde o contrato de concessão garantia a participação da comunidade empregando pelo menos 20% da equipe das comunidades locais. De modo semelhante, na Namíbia, todos os projetos de concessão deviam incluir acordos com a comunidade local antes de serem aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente e Turismo, que fornecia incentivos financeiros e fiscais e dava preferência para parcerias comunidade-setor privado (WYMAN et al., 2011).

Entretanto, algumas práticas observadas pelos autores iam além desta priorização para que concessionárias empregassem a comunidade local, como, por exemplo, a contratação ou favorecimento na escolha de concessionárias de comunidades locais. No Chile, 18% das áreas protegidas apresentavam vínculos com comunidades indígenas por meio da outorga de concessões diretamente às comunidades (WYMAN et al., 2011). Nas ilhas Seychelles, a legislação local determinava que deveria haver parceiros locais em todos os negócios turísticos, além de atingir uma porcentagem mínima de cidadãos das Seychelles na equipe contratada (WYMAN et al., 2011). Por fim, foi observado pelos autores que no Parque Nacional Yasuní, no Equador, o Napo Wildlife Center era uma parceria firmada com a comunidade, que recebia 49% do lucro líquido da loja, e onde mais de 90% dos funcionários da hospedagem eram dessa comunidade (WYMAN et al., 2011).

Em relação ao monitoramento das ações previstas no contrato, um entrevistado comentou: “Acho que aqui faltou uma pergunta sobre a metodologia de monitoramento. p.ex.: é adequada? Os funcionários estão capacitados para fazer monitoramento? a periodicidade é adequada? Etc.” (R4), o que pode levar a entender que, segundo ele, estes pontos são importantes que não estão sendo atendidos. Da Cruz et al. (2023) também identificaram, na concessão do PN da Serra dos Órgãos, que a fiscalização/monitoramento foi um dos aspectos mais evidenciados nas lacunas observadas.

Ainda, observou-se que, na maioria dos casos, as concessionárias não estão diretamente envolvidas no desenvolvimento, na implementação e na execução do monitoramento e não contribuem financeiramente para tais programas. A implementação de uma concessão tende a aumentar a visitação e, conseqüentemente, aumentar a pressão sobre os atributos ambientais. Para que o objetivo principal das Unidades de Conservação, que é a conservação destes atributos ambientais, seja mantido, é necessário que haja uma preocupação no acompanhamento de ambas as questões ambientais e dos visitantes. Ainda, isto gera uma demanda em relação ao monitoramento e desenvolvimento das medidas mitigadoras, que recai sobre a equipe dos Parques e o órgão gestor como um todo.

A concessionária é corresponsável pelo aumento da pressão sob os atributos ambientais, mas quem paga pelo monitoramento desses impactos (equipamentos, equipe mobilizada, por exemplo) e pelas medidas mitigadoras eventualmente necessárias é, prioritariamente, o órgão ambiental. Ainda, é necessário que a equipe esteja atenta aos impactos causados pela visitação e exigir mudanças nos procedimentos da concessionária, caso se identifique que os impactos estão ultrapassando os limites aceitáveis. Uma vez que as atividades de visitação, operadas pela concessionária, são fatores indutores de impactos, observa-se que o bônus do aumento da visitação (lucro gerado) é internalizado pela concessionária, mas o ônus (custo de monitoramento e ações de mitigação) é absorvido somente pelo poder público e pela sociedade, na forma de externalidade negativa.

Além disso, de forma geral, os dados do monitoramento não são armazenados em um local acessível a todos, e não são apresentados nas reuniões dos Conselhos. De modo semelhante, Estima et al. (2014), analisando a concessão no PN Marinho de Fernando de

Noronha, não tiveram acesso aos dados do monitoramento das atividades da concessão. E, ainda, para Rodrigues e Abrucio (2019), apesar de avanços na institucionalização dos procedimentos de fiscalização dos contratos de concessão terem sido alcançados, um interlocutor do estudo afirmou que há um “desafio do órgão para registrar, sistematizar e divulgar os resultados das concessões para a sociedade, garantindo assim uma maior transparência no processo” (pg. 116).

A aprendizagem comparativa com as concessões de outros parques apresentou avaliações variadas, e foi possível identificar, por meio de um comentário de um respondente, que isto pode decorrer de falta de tempo e recursos humanos para desenvolver tal prática. Nesta linha, segundo Rodrigues e Abrucio (2019, pg. 115),

a gestão e o monitoramento adequados das parcerias depende de uma estrutura condizente, em termos quantitativos e qualitativos, para conduzir o processo de forma adequada, considerando aspectos como conservação da natureza, diversidade de oportunidades e acesso, protagonismo dos empreendimentos locais, qualidade dos serviços prestados, entre outros.

Segundo os autores, é necessário que haja um Estado forte e capacitado para poder desenvolver e acompanhar as concessões, e não apenas realizar uma transferência ao setor privado das funções antes realizadas pela agência ambiental (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019). Um interlocutor do estudo citado afirmou que “a ideia de que com a chegada do concessionário a gente vai se liberar para poder cumprir outras atividades, isso não é verdade” (pg. 116). Este interlocutor disse também que “quando o parceiro não é tão bom, exige muito em termos de você ter que estar notificando para cumprir determinada obrigação, às vezes autuando. E esse processo nem sempre vem acompanhado de um reforço na equipe para poder dar um suporte, então realmente a gente fica sobrecarregado” (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019, pg 116).

Nessa linha, em relação à existência de recursos humanos e financeiros por parte do órgão gestor, que permite que haja condições necessárias para o desenvolvimento, andamento e acompanhamento efetivo das concessões, a presente pesquisa identificou variedade nas avaliações, mas os comentários dos respondentes permitiram evidenciar que a falta de recursos humanos e financeiros é um problema existente e que dificulta um desenvolvimento das atividades. Entretanto, esta falta de tempo dentro do quadro de

funcionários da autoridade da AP, também apontada por Rodrigues e Abrucio (2019), e Moro, Omena e Magro-Lindenkamp (2022), é frequentemente apontada como motivo para a terceirização dos serviços (SPENCELEY et al., 2019).

Segundo Bushell e Eagles (2007), a redução no financiamento governamental para a conservação leva a uma maior dependência de fontes externas de financiamento, principalmente aquelas oriundas do turismo, e cria pressão por maior visitação e pela implementação de mais concessões. Mas isso pode levantar uma série de questões, incluindo um possível aumento das pressões sobre os valores das áreas protegidas, devido ao aumento da visitação. e levanta um debate em torno da potencial mercantilização da biodiversidade e dos valores culturais e recreativos dentro das Áreas Protegidas, resultante do aumento da dependência do setor privado. Para os autores, as pressões para obter esses recursos financeiros aumentam o potencial de consequências negativas para a proteção da biodiversidade, para o patrimônio cultural e para as experiências dos visitantes (BUSHELL; EAGLES, 2007).

Nesta mesma linha, no estudo realizado por Spenceley et al. (2019), os custos do gerenciamento e do monitoramento dos contratos foram considerados altos para os modelos de gestão por concessionárias. **Deste modo, nota-se que a implementação de uma concessão não pode ser justificada pela falta de recursos humanos em determinada UC, mas sim requer que haja um quadro adequado de funcionários para o acompanhamento desta, e que uma má gestão da concessão pode acarretar impactos socioambientais negativos.**

Quanto à capacidade dos funcionários da UC responsáveis por desenvolver e acompanhar a concessão, houve um predomínio de avaliações positivas, mas com comentários evidenciando que não parece haver apoio ou treinamento/capacitação da instituição, principalmente para as atividades relacionadas à visitação em UCs e à gestão dos contratos. Os responsáveis da UC pelo acompanhamento da concessão possuem conhecimentos que por vezes são limitados àqueles sobre o meio ambiente, enquanto que as questões financeiras e econômicas são de responsabilidade de servidores de Brasília, conforme consta na divisão de competências dadas pela IN 02/2017.

Esta falta de capacitação para acompanhar as concessões também ficou evidenciada nos comentários de um respondente em dois critérios de avaliação, como já especificado neste trabalho, ambos oriundos das boas práticas para o desenvolvimento

das concessões em Áreas Protegidas: “A concessionária se atenta para que as comunidades não fiquem excessivamente dependentes economicamente das atividades turísticas?” e; “Existem ações da concessionária voltadas para o alívio da pobreza etc., especialmente focadas nas famílias pobres, comunidades indígenas e mulheres do entorno?” Nos dois casos o respondente 13 comentou: “Qual a relação??”.

Ainda que a literatura aponte que o órgão ambiental responsável da área protegida deve ter recursos humanos especializados e com experiência na gestão do turismo e na gestão de contratos de concessão (SPENCELEY et al., 2019), este ponto também foi identificado como um dos principais desafios citados pelos interlocutores do estudo realizado em UCs brasileiras dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais por Rodrigues e Abrucio (2019), tanto da esfera federal quanto da estadual.

Estudos identificaram que a principal função da equipe das áreas protegidas muitas vezes está relacionada à conservação da biodiversidade, resultando em falta de qualificação e experiência na gestão do turismo, e esta falta de conhecimento sobre o turismo é frequentemente apontada como motivo para a terceirização (SPENCELEY et al., 2019). No entanto, desenvolver a capacidade da equipe de turismo dentro da área protegida é essencial, quer a equipe desenvolva ou concessione o serviço, pois garante parcerias mais equitativas e capacitadoras, e maior sustentabilidade a longo prazo (SPENCELEY et al., 2019).

Ainda, além do conhecimento sobre a gestão do turismo, os funcionários que administram os contratos de concessão devem ser bem treinados em todos os aspectos da administração destes contratos (SPENCELEY et al., 2019). Nesta linha, Rodrigues e Abrucio (2020, pg. 82 e 83) defendem que

com a ampliação dos contratos de parceria e o envolvimento crescente do setor privado na gestão do turismo em parques nacionais e outras áreas protegidas, faz-se necessário também o aumento da capacidade administrativa dos órgãos gestores para gerenciar e monitorar as atividades do setor. [...] [Ainda,] é necessário garantir valores gerais como transparência, participação e qualidade da gestão (em termos de monitoramento da contratualização e do planejamento geral da política).

A pesquisa realizada por Spenceley et al. (2019) com 28 gestores de áreas protegidas em 11 países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral constatou que a maioria das áreas protegidas possuía equipe especializada cujo trabalho era a administração de políticas e contratos de concessão, licenças e permissões. No entanto, também foi constatada uma deficiência de programas de capacitação profissional para este trabalho: a maioria dos funcionários tinha pouco treinamento formal em gestão de negócios turísticos e desenvolveu seus conhecimentos trabalhando em níveis progressivos de responsabilidade na gestão da área protegida. Deste modo, a pesquisa identificou a necessidade de provisão de todos os níveis de treinamento profissional formal no planejamento e gestão de políticas de concessão, licença e permissão e contratos para o turismo em áreas protegidas (SPENCELEY et al., 2019). Frente a isso, segundo os autores, o desenvolvimento do turismo deveria ser iniciado por um programa de treinamento detalhado, com foco na operação da gestão do turismo em áreas protegidas, e também incluir o compartilhamento de experiências e conhecimentos técnicos entre pares e intercâmbio de pessoal. O que, observando os dados coletados na tese, também se mostra uma recomendação bastante pertinente para o caso brasileiro.

No que tange à participação, de modo geral existem ações para melhorar as condições de participação dos atores locais menos favorecidos nos espaços de tomada de decisão (ex: Conselho gestor). Entretanto, não é possível assegurar que há representação de todas as partes interessadas envolvidas no processo de concessão dos Parques de modo geral, uma vez que o tema das concessões não está presente na discussão de todos os Conselhos Consultivos dos Parques: muitas vezes esta discussão se dá apenas como caráter informativo e os relatórios de monitoramento não são comumente tratados nas reuniões.

Esta relação entre a transparência nas parcerias desenvolvidas e o estímulo à participação na reunião dos conselhos também foi destacada no estudo de Rodrigues e Abrucio (2019). O estudo realizado por estes autores com concessões em unidades de conservação dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais revelou que parece haver uma maior preocupação com a eficiência do que com a transparência e a participação. As entrevistas realizadas pelos autores revelaram que há um histórico de projetos mal entendidos pela população local, e que, segundo os entrevistados, deve ocorrer uma maior participação social por meio dos conselhos gestores, com apresentação de relatórios de atividades que permitam o acompanhamento dos projetos (RODRIGUES;

ABRUCIO, 2019). Ainda nesta linha, segundo Brumatti e Rozendo (2021), existem desafios na gestão do uso público em Parques Nacionais para que não ocorra um reforço do processo histórico de exclusão das populações tradicionais através da exclusão das comunidades locais do processo de gestão, governança e conservação socioambiental.

Foi possível identificar na presente pesquisa que na maioria dos casos analisados há uma comunicação efetiva entre as partes, e são usados diversos canais de comunicação de acordo com cada Parque e concessionária. Ainda, as divergências entre concessionária e órgão gestor são predominantemente resolvidas de forma consensual, sem necessidade de serem levadas a níveis superiores ou resolvidas de forma litigiosa, mas existem casos em que esta última foi/é necessária de ser realizada. No geral, existe também colaboração entre gestores e concessionária no desenvolvimento de atividades ou tarefas. Segundo Spenceley et al. (2019) os custos financeiros despendidos para a resolução de conflitos foram identificados como altos para o modelo de gestão com concessionárias, assim, uma resolução consensual e boa colaboração entre as partes permite evitar que recursos elevados sejam gastos com estas questões.

Por fim, pôde-se identificar que a premissa defendida que as empresas privadas têm maior capacidade para desenvolver atividades turísticas, e, assim, irão prover serviços de uso público de melhor qualidade, não é necessariamente a realidade observada na prática. Foram analisados casos em que o serviço prestado é de pior qualidade do que o observado previamente à concessão:

R5: “[...] e o parque está sofrendo com a total falta de investimentos da mesma [a concessionária].

R4: “A concessionária [...] não apresentou condições de executá-lo [o contrato] [...]. Apesar do objetivo da concessão ser melhorar os serviços de gestão da visitação, a execução da operação de suas atividades apresenta resultado pior do que quando era executada anteriormente diretamente pelo órgão gestor representante do poder público”.

Isso também foi observado no PN da Serra dos Órgãos por Da Cruz et al. (2023), que identificaram uma tendência da concessionária em se posicionar como fornecedora de mão de obra, e não como responsável pelo desenvolvimento de certas atividades.

Também foi apontado uma lacuna na compreensão, por parte da concessionária, da dinâmica da visitação em uma UC. E também por De Almeida et al. (2023) que, por meio de entrevistas com a equipe do Parque Nacional do Itatiaia, evidenciaram que a prestação de serviços realizada pela concessionária era de baixa qualidade, não fizeram investimentos, e nem houve manutenção, sendo considerada por um dos entrevistados da pesquisa como “abaixo do mínimo” aceitável.

Vale ressaltar que os problemas do PN da Serra dos Órgãos com a concessionária Hope Recursos Humanos Eireli vinham ocorrendo desde o início da assinatura do contrato, em 2010, e, mesmo assim, a mesma empresa foi vencedora da licitação para assumir a concessão do PN do Pau Brasil em 2018, e do PN do Itatiaia em 2019.

Por fim, é necessário ressaltar também que, com a ampliação das concessões nas UCs, o quadro de funcionários diretamente em contato com o público pode passar a ser predominantemente da empresa, e não mais dos funcionários das UCs, reduzindo o contato e distanciando a população do órgão ambiental (SPENCELEY et al., 2019). Deste modo, o posicionamento da concessionária em relação às atividades de conservação e sensibilização ambiental, atividades para reduzir e evitar impactos socioambientais negativos e potencializar os impactos positivos, dentre outras ações que envolvem questões socioambientais, poderão afetar a experiência e o grau de sensibilização dos visitantes.

Principais lacunas identificadas no Quadro de gestão e fiscalização dos contratos

Quadro 5 - Principais deficiências identificadas para o Quadro de Gestão e Fiscalização dos contratos do planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação

1. Plano de Manejo

- Diversos Planos de Manejo são antigos e podem não refletir a realidade atual dos Parques.
- Diversos PM não seguem o novo modelo de planos de manejo, mais objetivos e focados no planejamento estratégico

2. Impactos

- Há um predomínio de falta de atenção aos impactos de transportes e emissões
- Técnicas de biodegradação não são estimuladas/solicitadas.
- Falta elevar a preocupação/atenção/responsabilidade da concessionária com as questões ambientais (especialmente os impactos gerados pelas atividades concessionadas) ao mesmo patamar da preocupação observada em relação as questões econômicas (tarifas, retorno, custos...).
- Falta participação das concessionárias na equalização entre os valores ambientais e os interesses dos visitantes, e nas tarefas de compatibilizar a visitação com conservação.

3. Ações da concessionária

- Faltam Programas de Gestão Ambiental elaborados pelas concessionárias.

4. Conservação

- Falta envolvimento da concessionária em questões de conservação (ex: dar suporte para fiscalização e controle de atividades ilegais, contribuir para a realização de pesquisas com foco em conservação)

5. Comunidade local

- Faltam ações voltadas para beneficiar a comunidade do entorno, aliviar a pobreza, não deixar que estas se tornem excessivamente dependentes economicamente do turismo.
- Faltam atividades de treinamento e capacitação da população local.
- Falta a realização de compras de bens e serviços locais.

6. Educação ambiental

- Faltam iniciativas de educação ambiental pela concessionária.
- Faltam materiais com informações para os visitantes sobre o local, tradições culturais, informações ambientais além da área (ex: como compensar emissões de carbono da viagem), e formas de conduta para atividades em comunidades locais, indígenas etc.
- Falta uma maior atenção à alimentação oferecida, para que esta passe uma mensagem em acordo com os objetivos da Unidade de Conservação.

7. Comunicação

- As concessionárias não são sempre inseridas como membro dos Conselhos Gestores dos Parques

8. Monitoramento

- Falta envolvimento da concessionária no desenvolvimento, na implementação e na execução do monitoramento dos impactos, inclusive financeiramente.
- Falta transparência e acesso aberto aos dados do monitoramento
- Falta troca de informações/aprendizado com o que acontece em outras UCs com concessão
- Falta uma responsabilidade compartilhada entre o órgão gestor e a concessionária do monitoramento dos impactos da concessão nos meios físico, bióticos e socioeconômico.

9. Conhecimento

- Falta capacitação para todos os funcionários que acompanham a concessão, seja na parte de impactos ambientais, culturais ou na parte financeira.

10. Gestores e concessionárias

- Falta alocação de recursos humanos e financeiros suficientes do órgão ambiental para permitir um adequado desenvolvimento de todas as atividades que se relacionam com as concessões, inclusive o acompanhamento destas pelos gestores.

Fonte: elaborado pela autora.

5.1.2. Lacunas identificadas

Os resultados da análise documental, das atas, e das respostas aos questionários enviados aos gestores e ex-gestores dos Parques Nacionais com concessões e à equipe do ICMBio de Brasília envolvida com as concessões, permitiram identificar as principais deficiências observadas no planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação nos Parques Nacionais brasileiros.

Estas principais deficiências estão sintetizadas de acordo com os quadros de análise utilizados nesta pesquisa e estão apresentadas nos 3 quadros trazidos anteriormente (Quadros 3, 4 e 5). A partir destes pontos identificados, serão sugeridos mecanismos para contribuir para superar estas deficiências, apresentados mais adiante, na Etapa 2 desta pesquisa.

Foi então elaborado um fluxograma com as etapas do processo de planejamento das concessões baseado na observação da prática no país (Figura 28). Em seguida, as principais lacunas identificadas nesta pesquisa foram sinalizadas nas etapas do planejamento. As lacunas foram observadas para as seguintes etapas do processo de planejamento das concessões: Arcabouço jurídico, Sinalização/Programas para a promoção de concessões, Estudos de viabilidade, Elaboração dos editais de licitação, contratos e projetos básicos, Licitação e Monitoramento da concessão (Figura 28).

Figura 28 – Fluxograma do planejamento atual das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais brasileiros



Fonte: elaborado pela autora. Legenda: Exclamações em vermelho indicam as etapas em que se encontram as principais lacunas identificadas

5.2. Identificação das contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental para o desenvolvimento das concessões

Para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado, aspectos econômicos, sociais e ambientais precisam ser efetivamente considerados na tomada de decisões (Lee, 2006), e os resultados encontrados na etapa 1 desta pesquisa evidenciaram a falta de incorporação de diversos aspectos socioambientais no planejamento das concessões, seja na esfera mais estratégica quanto na esfera de projetos.

Neste capítulo foi feito um aprofundamento teórico sobre a ferramenta de Avaliação de Impacto Ambiental e, retomando as principais deficiências identificadas na etapa anterior, são feitas recomendações no sentido de aproximar os princípios desta ferramenta para suprir tais deficiências.

Enfatiza-se aqui que a Avaliação de Impacto Ambiental é um processo que não é obrigatoriamente vinculado ao licenciamento ambiental, como geralmente se observa na prática no Brasil. Assim, o objetivo não é sugerir que o planejamento das concessões seja condicionado a uma licença ambiental para ocorrer, mas sim que sejam aplicados procedimentos de avaliação de impacto no seu desenvolvimento para aprimorar a inclusão das questões socioambientais no processo de planejamento e tomada de decisão das concessões.

5.2.1 A Avaliação de Impacto Ambiental

A Avaliação de Impacto Ambiental é “o processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos biofísicos, sociais e outros efeitos relevantes de propostas de desenvolvimento, antes que decisões sejam tomadas e compromissos sejam assumidos” (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 1999, tradução nossa). A sua aplicação visa garantir que as considerações ambientais estejam totalmente presentes e incorporadas no processo de tomada de decisão de propostas de desenvolvimento, além de antecipar e evitar, minimizar ou compensar os

efeitos adversos e significativos de propostas de desenvolvimento (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 1999).

A AIA, como citado no começo desta tese, pode ser realizada em uma esfera estratégica, de elaboração de Políticas, Planos e Programas, por meio da Avaliação Ambiental Estratégica, e na esfera de Projetos, com a AIA de Projetos. De acordo com sua esfera de aplicação, algumas características específicas são observadas, como pode ser visto na Tabela 30 abaixo.

Tabela 30 – Características das diferentes esferas de aplicação da AIA

	AAE	AIA de Projetos
Nível da tomada de decisão	Política – Plano – Programa	Projeto
Natureza da ação	Estratégica, visionária, conceitual	Imediata, operacional
Saída	Geral	Detalhado
Escala dos impactos	Macroscópico, cumulativo, sem detalhe	Microscópico, localizado
Escala de tempo	Longo a médio prazo	Médio a curto prazo
Fonte dos dados	Estratégias de desenvolvimento sustentável, relatórios de estado ambiental, visões	Trabalhos de campo, análise de amostras
Tipo de dados	Mais qualitativos	Mais quantitativos
Alternativas	Área ampla, político, reguladora, tecnológica, fiscal, econômica	Locais específicos, projeto, construção, operação
Rigor da análise	Mais incertezas	Mais rigor
Referências da avaliação	Referências de sustentabilidade (critérios e objetivos)	Restrições legais e boas práticas
Papel do praticante	Mediador para as negociações	Defensor dos valores e normas, técnico, usando os valores dos stakeholders
Percepção do público	Mais vago, distante	Mais reativo

Fonte: traduzido de Fischer (2007)

Assim, será apresentado a seguir um maior detalhamento destas duas esferas de aplicação da AIA, assim como as suas contribuições frente às deficiências encontradas.

5.2.2 Avaliação Ambiental Estratégica

Definição e objetivos

Segundo Partidário (1999), a Avaliação Ambiental Estratégica é

(...) o procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do meio ambiente e das consequências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas tais como a formulação de políticas, planos e programas [...], de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, aos processos públicos de planejamento e tomada de decisão.

João (2005) define a AAE como o processo de avaliação dos impactos ambientais das políticas propostas, planos ou programas, a fim de informar a tomada de decisões. Ainda, para Fischer (2007), a AAE é o processo que “visa assegurar que seja dada a devida consideração aos aspectos ambientais e possivelmente outros aspectos de sustentabilidade na elaboração de políticas, planos e programas acima do nível do projeto”. Isto é (FISCHER, 2007, p. xiii)

- Um processo de apoio à tomada de decisões sistemático, orientado por objetivos, baseado em evidências, proativo e participativo para a formulação de políticas, planos e programas sustentáveis, levando a uma melhor governança; [...]
- Um instrumento de apoio à formulação de políticas, planos e programas que deve adicionar rigor científico à tomada de decisões, aplicando uma gama de métodos e técnicas adequadas.
- Um quadro sistemático de tomada de decisão, estabelecendo um foco substantivo, particularmente em termos de alternativas e aspectos a serem considerados, dependendo do nível sistemático (política, plano ou programa), nível administrativo (nacional, regional, local) e setor de aplicação.

A justificativa para a aplicação da AAE está relacionada às deficiências observadas na elaboração de Políticas, Planos e Programas. Segundo Fischer (2007), a

necessidade de AAE resulta da necessidade de uma representação mais forte do pensamento ambiental estratégico na elaboração de PPP; da necessidade de um raciocínio mais eficaz na tomada de decisões; da necessidade de tomada de decisão mais eficiente; e da necessidade de um melhor apoio à boa governança e ao desenvolvimento sustentável na tomada de decisões. Outra justificativa para a AAE, é a sua capacidade de lidar com impactos cumulativos de forma mais eficaz, em contraste com a avaliação dos impactos de projetos específicos (JOÃO, 2005).

Segundo Fischer (2007), ela pode ajudar, em primeiro lugar, as autoridades do planejamento público e os organismos privados a conduzirem processos estruturados, rigorosos, participativos, abertos e transparentes, especialmente para a elaboração de planos e programas, e processos participativos, flexíveis, abertos e transparentes para políticas. A aplicação da AAE permite adicionar rigor científico ao processo de elaboração de Políticas, Planos de Programas por meio da aplicação de uma série de métodos e técnicas de avaliação (FISCHER, 2007). Além disso, ela proporciona um quadro estruturado, visando apoiar uma tomada de decisão mais eficaz e eficiente, o desenvolvimento sustentável e melhorar a governança, estabelecendo um enfoque substantivo, por exemplo, em termos de questões e alternativas a serem consideradas em diferentes níveis (FISCHER, 2007).

Sánchez (2017) e João (2005) ressaltam que o desenvolvimento de uma AAE deve ser um processo de integração das questões ambientais na formulação de Políticas, Planos e Programas, e não um documento ou um relatório atestando seus impactos ambientais. Ainda neste sentido, observa-se que quando as análises dos impactos de tais PPPs são tratadas de forma reativa, foca-se na posterior mitigação dos impactos negativos, ao invés de se usar de métodos proativos, para evitar tais impactos (FISCHER, 2007).

Além disso, segundo Sánchez (2017, p. 178)

a AAE não deveria estar limitada a planos, programas ou políticas de setores cujos principais projetos já são objeto de licenciamento ambiental, mas voltada, primordialmente para políticas públicas cujas consequências socioambientais são hoje amplamente ignoradas dos tomadores de decisão e de amplos setores da sociedade.

O objetivo final da AAE é ajudar a proteger o meio ambiente e promover a sustentabilidade, por meio da integração das questões ambientais (ou de sustentabilidade)

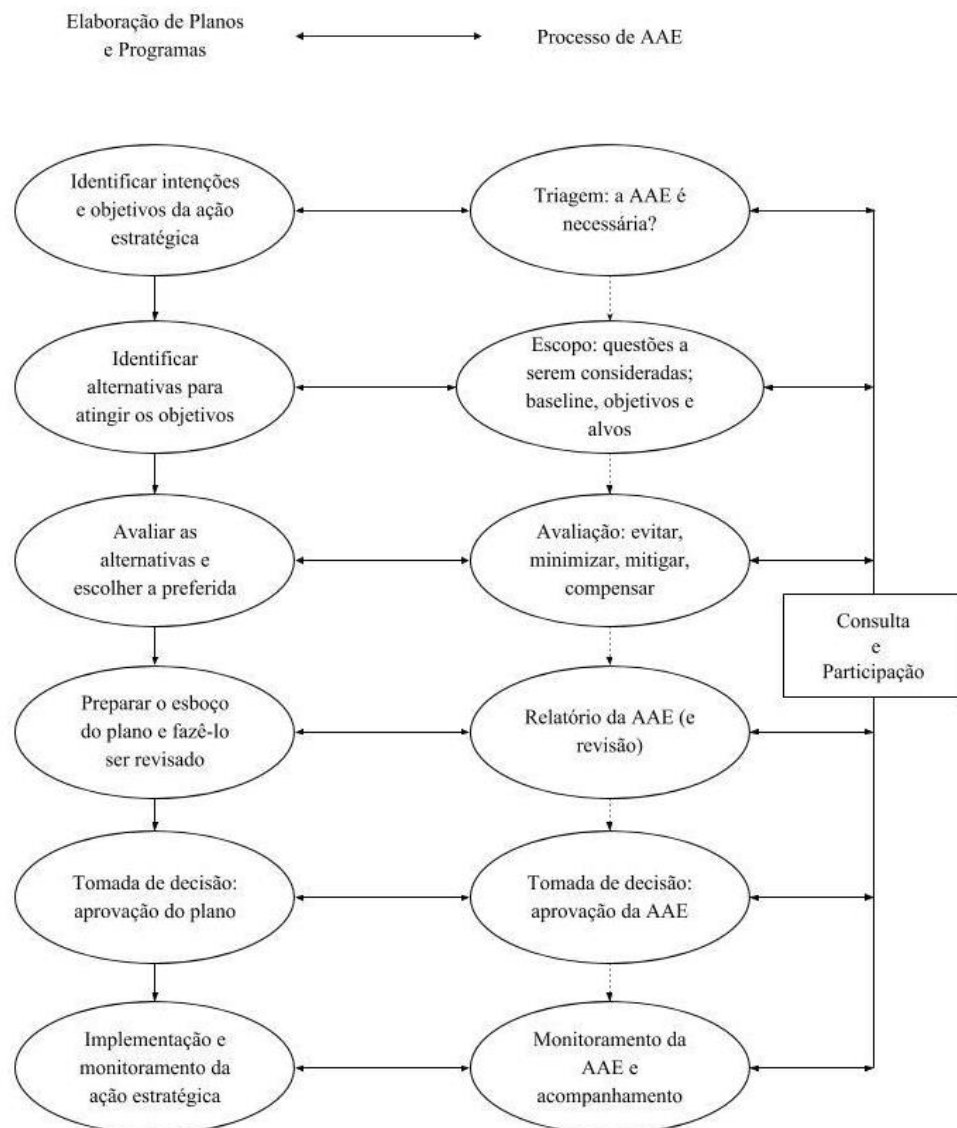
na tomada de decisões (THERIVEL, 2004), fornecendo detalhes de informações sobre os motivos da escolha de uma determinada alternativa (FISCHER, 2007).

Características

A AAE acontece mais cedo em relação à AIA de projetos ou outros sistemas de gestão ou normas ambientais. Ações estratégicas conduzem e moldam projetos, então avaliar as ações estratégicas oferece a chance de influenciar os tipos de projetos que vão acontecer, não apenas os detalhes depois que os projetos já estão sendo considerados (THERIVEL, 2004). Ainda, a AAE pode ser aplicada para uma área geográfica específica (por exemplo: nacional, regional, local), para um setor específico (por exemplo: transporte, agricultura, energia), ou para uma questão específica (por exemplo: mudanças climáticas, biodiversidade) (FUNDINGSLAND TETLOW; HANUSCH, 2012).

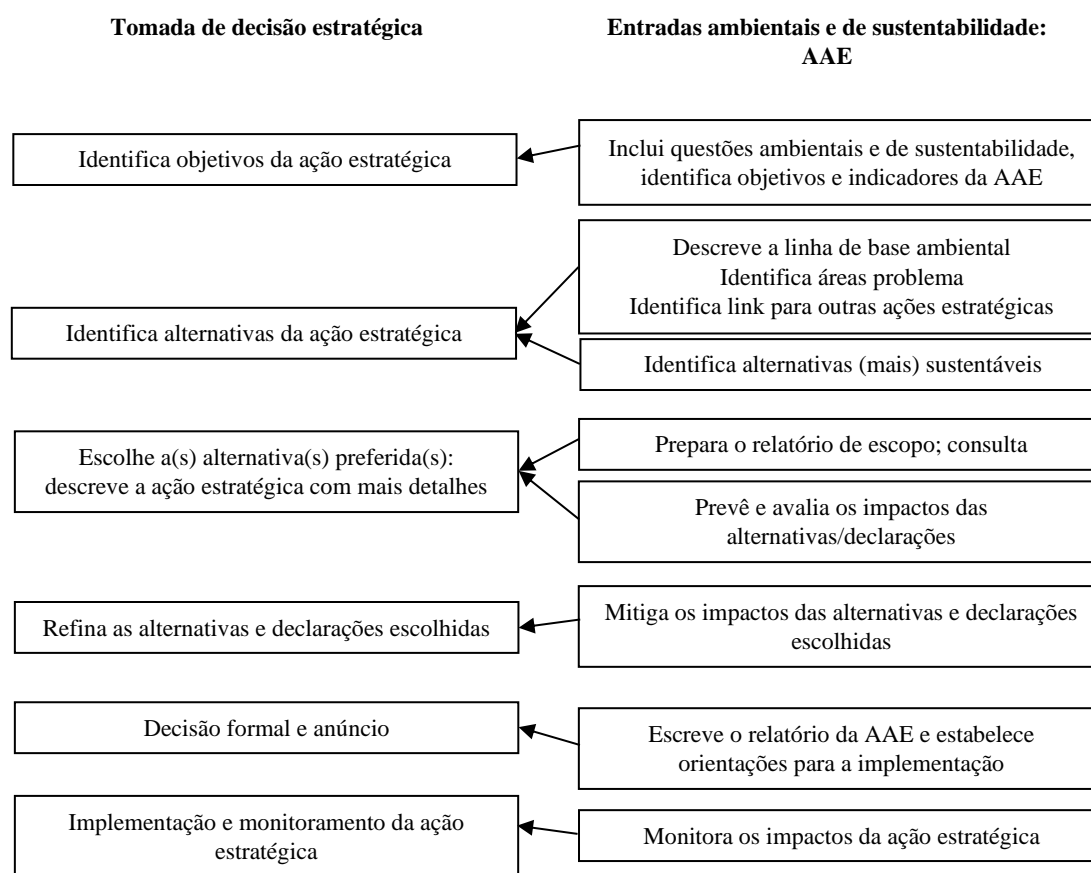
A realização da AAE ocorre **concomitantemente** ao desenvolvimento das PPPs, conforme apresentado na Figura 29 abaixo, e não por meio de uma análise posterior do documento já elaborado (JOÃO, 2005; THERIVEL, 2004; grifo nosso).

Figura 29 – Etapas do processo de AAE



Fonte: traduzido de Fischer (2007).

Seguindo as etapas citadas acima, o desenvolvimento das PPPs tem, com a AAE, os seguintes *inputs* (Figura 30):

Figura 30 – *Inputs* da AAE no processo de desenvolvimento de PPPs

Fonte: traduzido de Therivel (2004).

Se aplicado da maneira mostrada na Figura 30, acredita-se que o processo de AAE seja capaz de influenciar o processo de elaboração de planos e programas subjacentes, com vistas a melhorá-los do ponto de vista ambiental. Além disso, uma AAE aplicada dessa maneira pode reformular o fluxo de decisões das PPPs, apoiando não apenas a consideração das questões ambientais em cada etapa do processo, mas também levando a uma maior transparência e governança (KIDD; FISCHER, 2007).

A AAE é uma ferramenta para melhorar a ação estratégica, não um método post-hoc (THERIVEL, 2004; JOÃO, 2005; SÁNCHEZ, 2017) e, deste modo, deve ser iniciada precocemente, integrada ao processo decisório e focada na identificação de possíveis alternativas e modificações na ação estratégica (THERIVEL, 2004). Assim, a ação estratégica pode ser alterada em função da AAE, com diferentes objetivos, diferentes meios de atingir esses objetivos e diferentes formas de implementação. O decisor deve

estar envolvido no processo de AAE de forma ativa, para garantir que as conclusões da AAE sejam totalmente tidas em conta na tomada de decisões (THERIVEL, 2004).

Segundo a autora, a AAE também deve promover a participação de outras partes interessadas no processo de tomada de decisão. A AAE visa expandir o foco do tomador de decisão para incluir questões (de sustentabilidade e ambientais) que vão além de sua principal área de preocupação, e, deste modo, deve envolver uma série de partes interessadas, incluindo o público (THERIVEL, 2004).

O processo de AAE deve se concentrar nas principais restrições e limites ambientais/de sustentabilidade no nível apropriado de elaboração estratégica, de modo a se adequar à escala de tempo e recursos do processo de tomada de decisão (THERIVEL, 2004). A autora especifica ainda que AAE não deve ter como objetivo ser tão detalhada quanto a AIA de projetos, nem ser uma coleção de dados de linha de base, mas sim se concentrar em questões-chave, identificadas na fase inicial de definição do escopo.

Ainda, esta ferramenta deve ajudar a identificar e avaliar a melhor opção ambiental praticável que atende às demandas, mas minimiza os danos, e opções para o gerenciamento da demanda, a fim de identificar a melhor opção para a ação estratégica (JOÃO, 2005; THERIVEL, 2004). Ela também deve ter como objetivo minimizar os impactos negativos, otimizar os positivos e compensar a perda de recursos e benefícios valiosos, aplicando o princípio da precaução: se o valor do desenvolvimento e seus impactos são incertos, deve haver uma presunção em favor da proteção do que existe (THERIVEL, 2004).

Finalmente, a AAE deve garantir que as ações estratégicas não ultrapassem os limites além dos quais podem ocorrer danos irreversíveis por impactos. Isso requer a identificação de tais limites, previsão dos efeitos da ação estratégica (comparando a situação futura provável sem a ação estratégica – a linha de base – com a situação com a ação estratégica), julgamento sobre a significância dos efeitos e se os limites ambientais serão excedidos (THERIVEL, 2004).

Análise das alternativas na AAE

A etapa de desenvolvimento e análise de alternativas está no cerne da AAE (GONZALEZ et al., 2014; THERIVEL, 2004). Ela identifica e avalia as diferentes formas possíveis de se alcançar os objetivos desejados das políticas, planos, programas (GONZALEZ et al., 2014; JOÃO, 2005).

Esta etapa deve elencar alternativas robustas e razoáveis durante o processo de desenvolvimento das PPPs, e não que estas alternativas apareçam apenas como complementos após a decisão (GONZALEZ et al., 2014; JOÃO, 2005; THERIVEL, 2004). As alternativas devem ser desenvolvidas usando uma abordagem estruturada e transparente, podendo enquadrar um ou diversos temas (GONZALEZ et al., 2014, p. 1):

- Orientadas para os valores (considerando prioridades das políticas, valores culturais ou questões de segurança);
- Orientadas para os efeitos (abrangendo as fontes de quaisquer potenciais impactos identificados durante a delimitação do âmbito);
- Setoriais (formuladas para contemplar as necessidades e a viabilidade setorial ou promover um setor em relação a outro);
- Espaciais (opções de localização para a implementação de objetivos e/ou políticas de planejamento);
- Modais (tecnologias/métodos para alcançar o mesmo objetivo);
- Temporais (período de implementação das medidas do plano).

É necessário que as alternativas sejam desenvolvidas na fase inicial do processo de AAE, e que haja participação pública nesta etapa, para que haja sugestão de alternativas e levantamento dos diferentes pontos de vista em relação aos possíveis impactos, antes que uma alternativa seja escolhida (GONZALEZ et al., 2014). A identificação das possíveis alternativas deve ser realizada conjuntamente entre os responsáveis pelo planejamento e a equipe que está desenvolvendo a avaliação dos impactos (GONZALEZ et al., 2014).

As alternativas da AAE devem ser (GONZALEZ et al., 2014, p. 2)

- Razoáveis: ter em consideração as constatações ambientais e socioeconômicas (isto é, a base de referência e as tendências), assim como os requisitos legislativos e das políticas (por exemplo, lei de planejamento ou legislação de proteção do habitat) para fornecer soluções sustentáveis capazes de alcançar os objetivos do plano;

- Viáveis: técnica e economicamente possíveis, institucionalmente viáveis e implementáveis dentro do período do plano. Perante tal, as alternativas politicamente difíceis ou censuráveis não são necessariamente inviáveis, na medida em que podem ser aceites por uma futura administração.

A avaliação das alternativas elencadas, por sua vez, tem como objetivo comparar as alternativas identificadas, usando um conjunto de critérios e a um nível similar de detalhe (GONZALEZ et al., 2014). Ela deve ser realizada em duas etapas distintas. Primeiramente, deve-se efetuar uma comparação geral de todas as alternativas levantadas, considerando os limites e os requisitos legais, bem como as decisões já existentes no âmbito da área da PPP. Esta etapa servirá como triagem para que passem para a segunda etapa um número reduzido de alternativas. A segunda etapa irá então realizar uma análise mais detalhada das alternativas selecionadas (GONZALEZ et al., 2014).

O processo de avaliação das alternativas deve levar em conta os benefícios e custos ambientais, sociais e econômicos, e as compensações e riscos associados devem ser considerados (por exemplo, equilibrando as perdas ambientais com as necessidades sociais), aplicando-se métodos robustos de avaliação para assegurar a transparência e a comparabilidade dos resultados da avaliação (GONZALEZ et al., 2014). A alternativa selecionada deve ser social, econômica e ambientalmente viável (GONZALEZ et al., 2014).

O relatório da AAE deverá descrever como as alternativas foram consideradas, e trazer um registo claro, objetivo e conciso de (GONZALEZ et al., 2014, p. 2)

- Como foram desenvolvidas as alternativas.
- Quais as partes interessadas que foram consideradas e quais as que foram consultadas.
- Como foram avaliadas e os resultados dessa avaliação (por exemplo, os riscos associados).
- Porque foram selecionadas a(s) alternativa(s) preferidas.
- Quaisquer lacunas de dados e limitações que afetem o desenvolvimento e a avaliação das alternativas.
- A aplicabilidade das conclusões da avaliação de alternativas da AAE para fortalecer a avaliação de alternativas.

Benefícios

A AAE busca fornecer informações relevantes e confiáveis, de maneira eficaz e oportuna, para os envolvidos na elaboração de PPPs (FISCHER, 2007) e, assim, incorporar considerações ambientais e de sustentabilidade na tomada de decisões estratégicas (THERIVEL, 2004; JOÃO, 2005) e apoiar os processos de elaboração de PPPs, levando a um desenvolvimento ambientalmente saudável e sustentável (FISCHER, 2007).

Além disso, a AAE tenta fortalecer os processos estratégicos, melhorar a boa governança e construir a confiança do público na tomada de decisões estratégicas. AAE deve ajudar a abordar os problemas com antecedência suficiente para poder resolvê-los de forma proativa, maximizando os impactos positivos e prevenindo danos, e não somente mitigar os impactos negativos, apoiando uma tomada de decisão mais eficiente e ordenada (FISCHER, 2007). Em última análise, espera-se que ela possa levar a economia de tempo e dinheiro, evitando erros dispendiosos (FISCHER, 2007).

Ainda, a AAE lida com impactos cumulativos e sinérgicos de vários projetos, que são difíceis de considerar no nível de projeto. Da mesma forma, a AAE pode lidar com impactos ambientais de maior escala, como os da biodiversidade ou do aquecimento global, de forma mais eficaz do que AIAs de projetos individuais (THERIVEL, 2004).

A AAE promove uma melhor consideração de alternativas do que em etapas posteriores, pois no momento em que a maioria dos projetos é proposta, muitas alternativas já foram descartadas. A AAE afeta o processo de tomada de decisão em um estágio em que mais alternativas estão disponíveis para consideração (THERIVEL, 2004). Além disso, a AAE pode abordar uma ampla gama de alternativas que abrangem diferentes setores e ser aplicada em uma variedade de situações que podem diferir em termos de sua “estratégia” (FISCHER, 2007).

A AAE também ajuda a garantir que a ação estratégica seja implementada de forma eficaz, que o processo decisório seja mais transparente e robusto, e que nenhum impacto não intencional resulte da ação estratégica (THERIVEL, 2004), além de auxiliar os tomadores de decisão a agirem em determinadas situações, fornecendo elementos com base no conhecimento técnico e nos potenciais conflitos esperados (FISCHER, 2007).

Finalmente, a AAE tem o potencial de promover uma tomada de decisão mais simplificada, onde as decisões tomadas em uma fase de planejamento com AAE podem não precisar ser revisadas em fases subsequentes da tomada de decisão. Isso poderia evitar, por exemplo, a necessidade de longas investigações no nível de projeto que considerem questões de nível estratégico (THERIVEL, 2004).

Participação

A AAE facilita a participação do público na tomada de decisões estratégicas, onde, tradicionalmente, observa-se que há pouca participação pública (THERIVEL, 2004). Ela pode contribuir para aumentar a transparência, a participação e a inclusão, estimulando um processo de avaliação participativo e estruturado (FISCHER, 2007; JOÃO, 2005). A comunicação, a participação e o relato introduzem perspectivas e contribuições de diferentes partes interessadas no processo de elaboração de PPPs (FISCHER, 2007).

Os principais resultados que podem ser esperados deste processo são o empoderamento público de longo prazo, que pode contribuir para uma melhor resolução de conflitos, ganho de apoio público para ações futuras, aumento da confiança no processo de tomada de decisões e aumento do sentimento de pertencimento (FISCHER, 2007). Resulta também um processo de desenvolvimento de PPP melhorado e mais eficaz, incluindo as preocupações do público e a introdução de novas ideias para possíveis soluções, garantindo que as alternativas sejam consideradas e que os tomadores de decisão e os proponentes sejam responsabilizados, e proporcionando a oportunidade de partilhar conhecimentos e se beneficiar do conhecimento local (FISCHER, 2007).

A AAE pode reunir diversos objetivos e valores de atores e partes interessadas, permitindo que atitudes e percepções mudem através da facilitação de uma maior participação (FISCHER, 2007). Assim, se aplicada de forma sistemática, participativa e estruturada, a AAE deve levar a “uma maior responsabilização, melhor integração, maior capacidade de resposta e resiliência da tomada de decisões, apoiando assim uma boa governança” (FISCHER, 2007, p. 13, tradução nossa).

Por fim, Fischer (2007) elenca 7 critérios para garantir a eficácia da AAE. Segundo o autor, a AAE deve ser (FISCHER, 2007, p. 20)

1. Eficaz em garantir que os aspectos ambientais sejam devidamente considerados na elaboração de PPP;
2. Integrada e orientada para a sustentabilidade, apoiando um processo de planejamento proativo que seja orientado por metas e objetivos claros, considerando aspectos ambientais, econômicos e sociais;
3. Realizada com profissionalismo e aqueles que a realizam devem ser responsabilizados;
4. Orientada pelas partes interessadas, abordando explicitamente as contribuições e preocupações do público, garantindo o acesso às informações relevantes do processo de elaboração de PPP;
5. Capaz de fornecer informações suficientes, confiáveis e utilizáveis de maneira eficiente em termos de custo e tempo;
6. Iterativa, fazendo parte de um ciclo de decisão contínuo e deve inspirar o planejamento futuro por meio da potencial alteração de decisões estratégicas;
7. Flexível e adaptável ao processo de PPP.

Critérios de desempenho

A Associação Internacional para a Avaliação de Impactos, por sua vez, define critérios de desempenho para a Avaliação Ambiental Estratégica, visando orientar e melhorar a prática. Estes critérios encontram-se compilados no Quadro 6 abaixo.

Quadro 6 – Critérios de desempenho da Avaliação Ambiental Estratégica

Um processo de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) de boa qualidade informa os planejadores, tomadores de decisão e público afetado sobre a sustentabilidade das decisões estratégicas, facilita a busca da melhor alternativa e garante um processo decisório democrático. Isso aumenta a credibilidade das decisões e leva a uma avaliação ambiental mais eficiente em termos de custo e tempo no nível do projeto. Para isso, um processo de AAE de boa qualidade:

É integrado:

- Garante uma avaliação ambiental adequada de todas as decisões estratégicas relevantes para a consecução do desenvolvimento sustentável.
- Aborda as inter-relações dos aspectos biofísicos, sociais e econômicos.

- Está encadeado com políticas em setores relevantes e regiões (transfronteiriças) e, quando apropriado, à AIA de projetos e à tomada de decisão.

É orientado pela sustentabilidade:

- Facilita a identificação de opções de desenvolvimento e propostas alternativas mais sustentáveis.

É focado:

- Fornece informações suficientes, confiáveis e utilizáveis para o planejamento de ações de desenvolvimento e tomada de decisões.
- Concentra-se em questões-chave de desenvolvimento sustentável.
- É adequado às características do processo decisório.
- É eficiente em termos de custo e tempo.

É responsável:

- É de responsabilidade dos órgãos dirigentes a decisão estratégica a ser tomada.
- É realizado com profissionalismo, rigor, justiça, imparcialidade e equilíbrio.
- Está sujeito a análises e verificações independentes
- Documenta e justifica como as questões de sustentabilidade foram levadas em consideração na tomada de decisão.

É participativo:

- Informa e envolve os órgãos públicos e governamentais interessados e afetados em todo o processo de tomada de decisão.
- Aborda explicitamente suas contribuições e preocupações na documentação e na tomada de decisões.
- Tem requisitos de informação claros e de fácil compreensão e garante acesso suficiente a todos às informações relevantes.

É iterativo/sucessivo:

- Garante a disponibilidade dos resultados da avaliação com antecedência suficiente para influenciar o processo de tomada de decisão e inspirar o planejamento futuro.
- Fornece informações suficientes sobre os impactos reais da implementação de uma decisão estratégica, para julgar se essa decisão deve ser alterada e fornecer uma base para decisões futuras.

Fonte: IAIA, 2002 - Special Publication Series No. 1 - STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT: Performance Criteria

5.2.3. Processo de concessão com AAE

A aplicação de uma AAE no processo poderia contribuir nas etapas do planejamento das concessões a seguir: (a) Arcabouço jurídico das concessões e (b) Sinalização/programas para a promoção de concessões.

Arcabouço jurídico das concessões com AAE

Uma análise estratégica do arcabouço jurídico que contempla as concessões, realizada previamente ou concomitantemente à elaboração de qualquer lei, política, instrução normativa, decreto e afins, baseada nos preceitos da Avaliação Ambiental Estratégica, permitiria identificar: as PPPs e outras regulamentações existentes e faltantes, os objetivos almejados e as melhores alternativas existentes para se alcançar estes objetivos, incluiria uma análise das diferentes esferas envolvidas: social, ambiental e econômica, assim como uma avaliação dos impactos possíveis de cada alternativa identificada.

Deste modo, haveria rigor na definição e elaboração dos documentos e poderia se orientar para decisões mais adequadas, que contemplem todos os pontos importantes, e quais condicionantes deve-se atentar para se obter o melhor de cada decisão. Além disso, essa etapa permitiria que fossem identificadas e inseridas questões relevantes a serem consideradas no processo e condicionantes necessárias para mitigar efeitos negativos.

Ainda, alguns pontos identificados como lacunas na prática de concessão dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais do Brasil poderiam ser trazidos pelos stakeholders mais cedo no desenvolvimento das concessões e contempladas desde o início da prática, por meio de levantamento de informações sobre as áreas envolvidas na estratégia, participação e consulta aos stakeholders, entre outros pontos.

Nesta etapa pode haver análise de alternativas para que sejam implementadas outras estratégias que não sejam a concessão dos serviços de apoio à visitação em UCs, como por exemplo outras modalidades de parcerias (permissões, autorizações, ou parcerias com OSCIP e etc.), para a consecução dos objetivos almejados. Entretanto, no restante deste item, prosseguiremos com o foco na avaliação da estratégia de concessões.

Retomando as deficiências identificadas na etapa 1 desta pesquisa, a Tabela 31 a seguir reúne àquelas que estão relacionadas ao arcabouço jurídico das concessões e atribui características da AAE que permitiriam que estas deficiências fossem evitadas.

Tabela 31 - Síntese da contribuição da AAE para superar as deficiências identificadas em relação ao arcabouço jurídico das concessões

Deficiência identificada	Como a AAE poderia contribuir
Falta legislação específica para as concessões em UCs, que não trate só de que elas podem ocorrer, ou da estrutura das equipes envolvidas, mas dos detalhes e objetivos, instrumentos etc. da concessão.	A AAE faz uma avaliação do arcabouço jurídico existente, das informações e estratégias disponíveis, para que todas estejam em acordo, e todas contemplem as informações e orientações necessárias. Além disso, ela identifica as lacunas existentes para que elas sejam contempladas.
A principal lei que rege as concessões é de concessões gerais e não concessões em UCs/AP, não trazendo como objetivo compatibilizar as atividades turísticas com as de conservação, que são o principal objetivo de uma UC.	
Falta uma lei de concessões em UCs que não traga as provisões já existentes nas leis gerais de concessão e licitação, visando evitar confusões e possíveis equívocos.	A AAE faz uma avaliação das informações e estratégias disponíveis, para que todas estejam em acordo, e a hierarquização da AAE permite que as informações sejam organizadas de acordo com o nível adequado.
Falta uma lei de concessões em UCs, que traga provisões gerais, permitindo à agência ambiental uma flexibilidade para estabelecer os detalhes através de regulamentações e políticas.	
As regulamentações existentes não requerem adequadamente que a concessionária forneça emprego para as populações locais e outros elementos que beneficiem as comunidades locais.	O processo de AAE determina as condicionantes necessárias para evitar, reduzir e mitigar os impactos negativos que foram identificados na avaliação e potencializar os impactos positivos. Assim, critérios relacionados aos contratos, monitoramento ou outros poderiam ser elencados durante a análise e participação social, e inseridas.
Faltam regulamentações sobre o monitoramento, que detalhem que este precisa incluir os impactos socioambientais.	
Não há preferência de escolha de empresas concessionárias que pertençam aos cidadãos locais, podendo inclusive ser empresas estrangeiras.	

Abordagens que beneficiam as populações carentes são priorizadas e totalmente integradas nas leis e políticas.	
Não existe um sistema de certificação que possibilite que haja garantia dos padrões da concessionária.	
As regulamentações existentes sobre as concessões não são detalhadas.	A AAE permite inserir as informações necessárias, obtidas a partir do levantamento do escopo, análise e consulta aos stakeholders, incluindo a população

Fonte: elaborado pela autora.

Sinalização/programas para a promoção de concessões com AAE

Seguindo para a etapa seguinte, de elaboração de sinalizações ou programas para a promoção das concessões, identificamos que as orientações para levantamento e análise das alternativas da AAE poderiam trazer diversas contribuições. Esta etapa se refere, atualmente, às estratégias onde são determinadas quais UCs terão seus serviços concessionados.

Uma análise nesta etapa incluiria aspectos socioambientais na avaliação, analisaria a adequação com outros Planos e Programas relacionados, teria participação da população e de stakeholders, apresentaria uma análise mais ampla/geral dos impactos e das alternativas existentes, e determinaria as condições necessárias para que programas de concessão sejam implementados (Tabela 32).

Tabela 32 - Síntese da contribuição da AAE para superar as deficiências identificadas na etapa de sinalização/programas para a promoção das concessões

Deficiência identificada	Como a AAE poderia contribuir
Falta alocação de recursos humanos e financeiros suficientes do órgão ambiental para permitir um adequado desenvolvimento de todas as atividades que se relacionam com as concessões, inclusive o acompanhamento destas pelos gestores.	A AAE avalia previamente as condições e a viabilidade do desenvolvimento das PPPs, e só permite que elas ocorram com as condicionantes implementadas.

Diversos Planos de Manejo são antigos e podem não refletir a realidade atual dos Parques.	AAE avalia a adequação das PPPs relacionadas ao contexto e condiciona a concessão à existência de Planos de Manejo recentes ou atualizados, objetivos, e que incluem e detalham atividades a serem concessionadas.
Os PM muitas vezes são antigos	
Diversos PM não seguem o novo modelo de planos de manejo, mais objetivos e focados no planejamento estratégico.	
Faltam informações sobre o trabalho com as concessionárias nos PM.	
Os PM não incluem os riscos e envolvimento das atividades concessionadas para a população local.	A AAE identifica previamente os impactos possíveis, e, assim, os riscos das concessões para a população local.
Os PM não avaliam os impactos cumulativos das atividades desenvolvidas dentro da UC.	A AAE identifica previamente os impactos potenciais, e possibilita que haja uma análise ampla, incluindo todos os possíveis impactos somados.

Fonte: elaborado pela autora.

Destas etapas resultaria um levantamento das condicionantes mínimas para que fosse possível prosseguir com projetos de concessão nas UC. Dentre elas, duas deficiências se destacam, pois permitiriam que fossem retiradas da lista de planejamento das concessões de modo prévio:

- Falta de recursos e equipe suficientes para que as condições mínimas da concessão sejam possíveis;
- Falta de Plano de Manejo recente.

Ainda, nesta etapa estratégica, de acordo com a AAE, não deveriam ser sugeridas UCs específicas, geralmente identificadas apenas pelo potencial turístico ou região, sem que isso significasse qualquer tipo de certeza. Deveria se estabelecer que as UCs serão avaliadas posteriormente, com uma avaliação dos impactos ambientais dos projetos de concessão em cada UC, para determinar a viabilidade destas.

5.2.4. Avaliação de Impacto Ambiental de Projetos

Definição

A AIA é um processo sistemático que analisa antecipadamente as consequências ambientais de ações de desenvolvimento (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Ela visa antever as possíveis consequências de uma decisão (SÁNCHEZ, 2013), e, assim, a ênfase deste instrumento, em relação a outros mecanismos de proteção ambiental, se dá pelo seu caráter prévio (SÁNCHEZ, 2013) e preventivo (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005; SÁNCHEZ, 2013).

Segundo Sánchez (2013), a finalidade da AIA é considerar os impactos ambientais antes de se tomar qualquer decisão que possa acarretar significativa degradação da qualidade do meio ambiente. Para isso, ela deve ser um processo cíclico com interação entre as suas diferentes etapas (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Assim, como exemplo, a participação pública pode ser útil na maioria das etapas do processo e os sistemas de monitoramento devem estar relacionados aos parâmetros estabelecidos no projeto inicial e nas descrições da linha de base (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Objetivos

A AIA é uma ferramenta que apresenta diversas finalidades importantes, auxiliando a tomada de decisão. Ela fornece aos tomadores de decisão um exame sistemático das questões ambientais de uma ação proposta e de alternativas, previamente a que a decisão seja tomada (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Ainda, a AIA é também eficaz para ajudar na concepção e no planejamento de projetos, como instrumento de negociação social e gestão ambiental (SÁNCHEZ, 1993^a; SÁNCHEZ, 2013), e o relatório ambiental resultante da AIA pode ser considerado na tomada de decisão, juntamente com os outros documentos relativos à proposta (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Segundo Sadler (1996), a AIA de projetos deve ser realizada durante todo o ciclo do projeto, começando o mais cedo possível na fase de concepção do projeto e ter referência clara quanto aos requisitos para a autorização e o acompanhamento dos

projetos, incluindo a gestão dos impactos. A AIA deve também ser realizada de acordo com os procedimentos estabelecidos e termos de referência específicos do projeto, e ser consistente com a aplicação de ciência e tecnologias para medidas de mitigação “mais viáveis”. Por fim, ela deve oferecer oportunidades apropriadas para o envolvimento público das comunidades, grupos e partes diretamente afetadas por ou com interesse no projeto e/ou seus impactos ambientais (SADLER, 1996).

O autor defende ainda que a AIA de Projetos pode resultar em informações precisas e apropriadas quanto à natureza, provável magnitude e significância dos possíveis efeitos, riscos e consequências da proposta e suas alternativas, além de produzir um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) onde estão identificados os limites de confiança que podem ser colocados nas previsões e esclarecidas as concordâncias e discordâncias entre as partes envolvidas no processo, além do respectivo relatório de impacto ambiental que apresenta essas informações de forma clara, compreensível e relevante para a tomada de decisão (SADLER, 1996).

Assim, ela fornece uma base para uma tomada de decisão ambientalmente correta, para que os projetos de desenvolvimento sejam aceitáveis e atendam aos padrões ambientais e aos objetivos de gestão (SADLER, 1996). Ela também fornece procedimentos para um adequado acompanhamento, com requisitos para o monitoramento, o gerenciamento, auditorias e avaliações, baseados na significância dos efeitos potenciais e nas incertezas associadas à previsão e mitigação (SADLER, 1996).

A AIA normalmente apresenta um escopo mais amplo e menos quantitativo do que outras técnicas (como a análise de custo-benefício, por exemplo) (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). O processo de AIA tem o potencial de ser uma base de negociação entre o desenvolvedor, grupos de interesse e o órgão regulador, podendo levar a um resultado que equilibre os interesses entre o desenvolvimento e os aspectos do meio ambiente, além de poder levar a uma tomada de decisão mais racional e estruturada (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Muitos desenvolvedores veem a AIA como um conjunto de obstáculos antes que possam prosseguir com as suas atividades, no entanto, a AIA pode ser de grande benefício pois pode fornecer uma estrutura que permite considerar questões de localização e projeto e questões ambientais de modo prévio, auxiliando na formulação de ações de desenvolvimento, indicando áreas onde um projeto poderia ser modificado para

minimizar ou eliminar totalmente seus impactos negativos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). A consideração desses impactos ambientais no início do planejamento pode levar a um desenvolvimento ambientalmente sensível, melhorar as relações entre o desenvolvedor, as autoridades ligadas ao planejamento e as comunidades locais, resultando em um processo de permissão de planejamento mais suave (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Além disso, a AIA pode identificar potenciais conflitos que podem vir a acontecer, e, assim, desenvolvedores podem usar o processo para identificar soluções que podem eliminar ou compensar impactos ambientais negativos, reduzir uma possível oposição da comunidade local e evitar consultas públicas dispendiosas (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Princípios da melhor prática em avaliação do impacto ambiental (IAIA, 1999)

A IAIA (1999) traz princípios para uma melhor prática da AIA, apresentada no Quadro 7 a seguir.

Quadro 7 – Princípios da melhor prática em Avaliação de Impacto Ambiental

- Princípios Básicos

A Avaliação do Impacto Ambiental deve ser:

- Útil - o processo deve informar a decisão e resultar em níveis adequados de proteção ambiental e de bem-estar da comunidade.
- Rigorosa - o processo deve aplicar as melhores metodologias e técnicas científicas praticáveis e adequadas ao tratamento dos problemas em causa.
- Prática - o processo deve produzir informação e resultados que auxiliem a resolução de problemas e sejam aceitáveis e utilizáveis pelo proponente.
- Relevante - o processo deve fornecer informação suficiente, fiável e utilizável nos processos de desenvolvimento e na decisão.
- Custo-eficaz - o processo deve atingir os objetivos da AIA dentro dos limites da informação, do tempo, dos recursos e das metodologias disponíveis.
- Eficiente - o processo deve impor um mínimo de custos financeiros e de tempo aos proponentes e aos participantes, compatível com os objetivos e os requisitos da AIA.

- Focalizada - o processo deve concentrar-se nos fatores chave e nos efeitos ambientais significativos; ou seja, nas questões que têm de ser consideradas na decisão.
- Adaptativa - o processo deve ser ajustado à realidade, às questões e às circunstâncias das propostas em análise sem comprometer a integridade do processo, e deve ser iterativo, incorporando as lições aprendidas ao longo do ciclo de vida da proposta.
- Participativa - o processo deve providenciar oportunidades adequadas para informar e envolver os públicos interessados e afetados, devendo os seus contributos e as suas preocupações serem explicitamente considerados na documentação e na decisão.
- Interdisciplinar - o processo deve assegurar a utilização das técnicas e dos peritos adequados nas relevantes disciplinas biofísicas e socioeconómicas, incluindo, quando relevante, a utilização do saber tradicional.
- Credível - o processo deve ser conduzido com profissionalismo, rigor, honestidade, objetividade, imparcialidade e equilíbrio, e ser submetido a análises e verificações independentes.
- Integrada - o processo deve considerar as interrelações entre os aspectos sociais, económicos e biofísicos.
- Transparente - o processo deve ter requisitos de conteúdo claros e de fácil compreensão; deve assegurar o acesso do público à informação; deve identificar os fatores considerados na decisão; e deve reconhecer as limitações e dificuldades.
- Sistemática - o processo deve resultar na consideração plena de toda a informação relevante sobre o ambiente afetado, das alternativas propostas e dos seus impactos, e das medidas necessárias para monitorar e investigar os efeitos residuais.

- Princípios Operacionais

O processo de AIA deve ser aplicado:

- Tão cedo quanto possível no processo de decisão e ao longo do ciclo de vida da atividade proposta;
- A todas as propostas de desenvolvimento que possam potencialmente causar efeitos significativos;
- Considerando os impactos biofísicos e os fatores socioeconómicos relevantes, incluindo a saúde, a cultura, a igualdade de género, o estilo de vida, a idade e os efeitos cumulativos consistentes com o conceito e os princípios do desenvolvimento sustentável;
- De modo a promover o envolvimento e a participação ativa das comunidades e dos setores económicos afetados por uma proposta, bem como do público interessado;
- De acordo com atividades e medidas internacionalmente aceites.

Especificamente o processo de AIA deve providenciar:

- a seleção das ações - para determinar se uma proposta deve ou não ser submetida a AIA e, caso seja, com que nível de pormenor;
- a definição do âmbito - para identificar as possíveis questões e os possíveis impactos que se revelam mais importantes e para estabelecer os termos de referência da AIA;
- o exame de alternativas - para estabelecer a melhor opção para atingir os objetivos propostos;
- a análise de impactos - para identificar e prever os possíveis efeitos da proposta - ambientais, sociais e outros;
- a mitigação e a gestão de impactos – para estabelecer as medidas necessárias para evitar, minimizar ou compensar os impactos adversos previstos e, quando adequado, para incorporar estas medidas num plano ou num sistema de gestão ambiental;
- a avaliação do significado - para determinar a importância relativa e a aceitabilidade dos impactos residuais (ou seja, dos impactos que não podem ser mitigados);
- a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) - para documentar com clareza e imparcialidade os impactos da proposta, as medidas de mitigação propostas, o significado dos efeitos, as preocupações do público interessado e das comunidades afetadas pela proposta;
- a revisão do EIA - para determinar se o EIA cumpre os termos de referência, se constitui uma avaliação satisfatória da(s) proposta(s) e se contém a informação requerida para a decisão;
- a decisão - para aprovar ou rejeitar a proposta, e estabelecer os termos e as condições da sua concretização;
- o acompanhamento - para assegurar que os termos e as condições de aprovação são cumpridas; para monitorar os impactos da proposta de desenvolvimento e a eficácia das medidas de mitigação; para fortalecer futuras aplicações da AIA e das medidas de mitigação; e, quando requerido, para efetuar fiscalizações ambientais e avaliações do processo para otimizar a gestão ambiental (É desejável, sempre que possível, que os indicadores de monitoramento, de fiscalização e dos planos de gestão sejam concebidos de modo a contribuírem igualmente para a monitoramento – aos níveis local, nacional e global - do estado do ambiente e do desenvolvimento sustentável).

Fonte: (IAIA, 1999)

Etapas

Para garantir o seu bom funcionamento, a AIA deve seguir uma série de atividades sequenciais, concatenadas de maneira lógica (SÁNCHEZ, 2013). A esse conjunto de atividades e procedimentos se dá o nome de processo de avaliação de impacto ambiental. Este processo deve ser documentado, envolver diversos participantes e ser voltado para a análise da viabilidade ambiental de uma proposta (SÁNCHEZ, 2013).

O processo não deve ser linear, mas construído em ciclos, com feedback dos estágios posteriores para os anteriores. (já abordado brevemente anteriormente) (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Segundo Sánchez (2013), os principais componentes do processo de Avaliação de Impacto Ambiental são:

1. Apresentação da proposta: apresentação de um projeto elaborado por uma organização (empresa privada, agência de desenvolvimento ou órgãos governamentais) ao órgão ambiental responsável por conduzir o processo;
2. Triagem (*screening*): avaliação do tipo de atividade proposta, com o objetivo de verificar se este mesmo tem potencial de causar significativo impacto ambiental;
3. Determinação do escopo do estudo de impacto ambiental (*scoping*);
4. Elaboração do estudo ambiental: realização de estudos por uma equipe técnica multidisciplinar, que deverá avaliar quais os potenciais impactos que serão provocados pela implantação do empreendimento, a sua extensão e a sua intensidade, e propor modificações no projeto, se necessário, a fim de adequá-lo;
5. Análise técnica: análise do estudo ambiental por uma equipe técnica, buscando identificar se o estudo está adequado ao projeto proposto, se os impactos ambientais foram devidamente identificados e se as medidas mitigadoras ou compensatórias foram devidamente apresentadas;
6. Consulta pública: abertura do processo à população diretamente afetada pelo projeto ou qualquer outro público interessado, por meio de consulta pública, sendo o mais comum a audiência pública, permitindo a sua participação na avaliação;
7. Decisão: após análise do processo de AIA, aprova-se o projeto, possivelmente com condicionantes, ou este não é aprovado. Também pode haver exigência para que haja a modificação de algumas etapas ou a complementação dos estudos ambientais realizados;
8. Monitoramento e gestão: caso o projeto seja aprovado, o monitoramento das atividades deve ser realizado a fim de verificar as previsões feitas pelo estudo ambiental, constatar se o projeto atende os requisitos legais aplicáveis e alertar para possíveis necessidades de modificações;

9. Acompanhamento: realização de fiscalização, supervisão ou auditorias a fim de garantir o cumprimento dos compromissos assumidos.

10. Documentação: documentação do processo.

As fases iniciais do processo de AIA incluem a definição da necessidade de AIA (*screening*) e um esboço da extensão da AIA, ou escopo (*scoping*), que pode envolver a consulta a vários atores envolvidos. Também deve ser incluída uma exploração de possíveis abordagens alternativas para o projeto, estudos de linha de base (definindo os parâmetros da ação de desenvolvimento) e o estado presente e futuro do ambiente afetado (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

A avaliação do impacto ambiental é um processo de gestão intensiva. Ela pode envolver muitos participantes com perspectivas muito diferentes sobre os méritos e impactos relativos dos projetos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). O processo de AIA envolve invariavelmente uma abordagem interdisciplinar, que não reflete apenas o escopo normal dos estudos de AIA, do biofísico ao socioeconômico, mas também traz para o processo as vantagens de múltiplos pontos de vista e perspectivas sobre as questões complexas envolvidas (CANTER, 1991 apud GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

A seguir, as diversas etapas do desenvolvimento da AIA de projetos serão brevemente detalhadas.

Triagem

Esta etapa visa definir se a proposta necessita de um estudo ambiental aprofundado. Critérios como localização e recursos ambientais potencialmente afetados são utilizados para isso, por exemplo: áreas consideradas sensíveis podem necessitar uma avaliação dos impactos aprofundada (SÁNCHEZ, 2013).

Na AIA, procedimentos de triagem para definição da necessidade de avaliações de impacto muitas vezes se dão por meio da definição de classificação dos projetos: por tipo de empreendimento e por localização. No que tange a localização, projetos em ecossistemas sensíveis ou áreas de reconhecida importância natural ou cultural exigem estudos ambientais, independentemente da tipologia do projeto (SÁNCHEZ, 2013).

Escopo

A etapa de escopo se refere à etapa de planejamento do estudo ambiental que será realizado. Estabelecer o escopo da AIA significa definir a abrangência (temas ou questões) e o alcance e a profundidade (nível de detalhamento) dos estudos a serem feitos (SÁNCHEZ, 2013). O escopo irá decidir, a partir do levantamento de todos os possíveis impactos de um projeto e de todas as alternativas que poderiam ser abordadas, quais são significativos e, assim, merecem atenção no estudo ambiental (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005; SÁNCHEZ, 2013).

O escopo inicial pode identificar os impactos considerados potencialmente significativos, não significativos e aqueles cuja significância não é clara (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Aqueles considerados não significativos são eliminados da avaliação e os incertos são adicionados à categoria inicial de impactos potencialmente significativos que deverão ser objeto de mais estudos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

A definição do escopo é realizada geralmente por meio de discussões entre o desenvolvedor, a autoridade competente, outras agências relevantes e, idealmente, o público, sendo muitas vezes o primeiro estágio de negociações e consultas entre o desenvolvedor e as outras partes interessadas (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Essa etapa permite que os recursos (muitas vezes limitados) da equipe que realiza a avaliação dos impactos sejam alocados da melhor maneira possível e permite evitar que haja mal-entendidos entre as partes interessadas sobre as informações exigidas. O escopo também pode identificar problemas que deverão ser monitorados posteriormente (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Pela necessidade de haver participação, deve haver um levantamento e identificação dos indivíduos, comunidades, autoridades locais e servidores que podem ser afetados pelo desenvolvimento do projeto (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Uma boa prática identificada nesta etapa é reunir os envolvidos em um grupo de trabalho e/ou reuniões com o desenvolvedor (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Deve resultar desse processo de coleta e negociação de informações uma identificação dos principais problemas e impactos, a explicação de por que alguns impactos não foram considerados significativos e, para cada impacto considerado, um

limite temporal e espacial definido dentro do qual ele será medido (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Assim, desta etapa, resulta um relatório de escopo, ou termo de referência, com as orientações para a elaboração dos estudos ambientais, o conteúdo, a abrangência e os métodos, e a sua estrutura (SÁNCHEZ, 2013), além de também poder apresentar as incertezas que foram identificadas, o que pode ser utilizado futuramente e servir de base para novos estudos e para a participação do público (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Elaboração do estudo ambiental

Alternativas

A análise de alternativas é o cerne do estudo de impacto ambiental, uma vez que o modo como a AIA aborda as alternativas determina as etapas seguintes da avaliação, e, conseqüentemente, o processo de tomada de decisão subsequente. (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). A discussão de alternativas para o projeto garante que outras abordagens sejam consideradas, e fornece uma base para a tomada de decisão, e não somente justificativas para uma ação específica (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005; SÁNCHEZ, 2013).

Esta etapa permite questionar e estimular a formulação de novas alternativas aos projetos tradicionais (SÁNCHEZ, 2013). Durante o planejamento do projeto, muitas decisões são tomadas em relação ao tipo e escala do projeto proposto, sua localização e os processos envolvidos, e muitas alternativas são descartadas pelo desenvolvedor por motivos econômicos, técnicos ou regulatórios. O papel da AIA é garantir que os critérios socioambientais também sejam considerados nestas fases iniciais (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Uma consideração completa de alternativas começaria no início do processo de planejamento, antes que o tipo, a escala e a localização do projeto sejam definidos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Várias alternativas podem ser consideradas: a opção “sem ação”, locais, escalas, processos ou equipamentos diferentes, layouts, condições operacionais e formas alternativas de lidar com os impactos ambientais (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Os efeitos resultantes das alternativas variam para diferentes grupos de pessoas e para diferentes componentes ambientais, e diálogo com moradores locais, servidores e grupos de interesse podem contribuir para filtrar as alternativas identificadas (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Assim, a AIA de projetos deve levantar informações sobre um número razoável de alternativas realistas em um formato que facilite a discussão pública e a tomada de decisões. Os métodos para comparar e apresentar alternativas vão desde descrições simples e não quantitativas até uma tradução completa de todos os impactos em seus valores monetários (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Dados gerais e linha de base

A descrição do projeto envolve os detalhes do projeto, a identificação das etapas de construção e operação e as atividades associadas, assim como a localização (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Para compreender um projeto também é necessário compreender os processos que lhe são inerentes. Assim, devem ser identificadas: a natureza, origens e destinos das entradas e saídas, e a escala de tempo em que são esperados, sendo que esta deve ser realizada tanto para características físicas quanto socioeconômicas (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Segundo Glasson, Therivel e Chadwick (2005), as características físicas podem incluir: a ocupação do solo e a transformação física de um local (por exemplo, limpeza, nivelamento), que pode variar entre as diferentes fases do ciclo de vida de um projeto; a operação total do processo envolvido (geralmente ilustrado com um diagrama de fluxo de processo); os tipos e quantidades de recursos utilizados (por exemplo, captação de água e energia); requisitos de transporte (de entradas e saídas); a geração de resíduos, incluindo estimativas de tipos, quantidade e intensidade emissões gasosas e particuladas, resíduos sólidos, ruído e vibração, calor e luz, radiação, etc.; o potencial de acidentes, perigos e emergências; e processos de contenção, tratamento e disposição de resíduos e de contenção e manuseio de acidentes; sistemas de monitoramento e vigilância.

As características socioeconômicas, por sua vez, podem incluir: os requisitos de mão de obra de um projeto – incluindo tamanho, duração, fontes, categorias de habilidades específicas e treinamento; os serviços diretos exigidos de empresas locais ou outras organizações comerciais; o fluxo de despesas do projeto para a comunidade em

geral (dos funcionários e subcontratação); o fluxo de atividades sociais (demanda de serviço, participação comunitária, conflito comunitário) (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Os estudos devem se concentrar nos aspectos do meio ambiente que podem ser significativamente afetados pelo projeto, direta ou indiretamente, e não precisam ser todos apresentados no mesmo nível de detalhe (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Outras questões podem ser de pouca ou nenhuma importância para o projeto em questão, e precisarão apenas de um tratamento muito breve, para indicar que sua possível relevância foi considerada (ODPM 2003a). (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Ainda, é importante, além de considerar os vários elementos ambientais separadamente, entender a interação entre eles e as relações funcionais envolvidas (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Com esse levantamento, é em seguida estabelecida a linha de base. Esta linha de base inclui tanto o estado presente quanto o futuro provável do meio ambiente, assumindo que o projeto proposto não seja realizado, levando em consideração as mudanças resultantes de eventos naturais e de outras atividades humanas (SÁNCHEZ, 2013). Por exemplo, a população de uma espécie de peixe em um lago pode já estar diminuindo antes da proposta de introdução de um projeto na margem do lago (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). O período para a previsão do estado futuro do meio ambiente deve ser comparável com a vida do empreendimento proposto, podendo ser uma previsão de várias décadas (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Análise dos impactos

A identificação dos impactos reúne as características do projeto e as características ambientais da linha de base com o objetivo de garantir que todos os impactos ambientais potencialmente significativos (adversos ou favoráveis) sejam identificados e levados em consideração no processo de avaliação dos impactos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). A previsão dos impactos demanda um entendimento aprofundado das relações ecológicas e interações sociais, com um grau de detalhe maior do que apenas a identificação dos possíveis impactos (SÁNCHEZ, 2013).

Segundo Glasson, Therivel e Chadwick (2005), a análise precisa considerar alguns objetivos que podem ser por vezes conflitantes: garantir o cumprimento das regulamentações; fornecer uma cobertura abrangente de uma ampla gama de impactos, incluindo sociais, econômicos e físicos; distinguir entre impactos positivos e negativos, grandes e pequenos, de longo e curto prazo, reversíveis e irreversíveis; identificar impactos secundários, indiretos e cumulativos, bem como impactos diretos; distinguir entre impactos significativos e não significativos; permitir a comparação de propostas alternativas de desenvolvimento; considerar os impactos dentro das restrições da capacidade de carga de uma área; incorporar informações qualitativas e quantitativas; ser fácil e econômico de usar; ser imparcial e apresentar resultados consistentes; ser útil para resumir e apresentar impactos no relatório da AIA.

Previsão, avaliação e mitigação de impacto

As etapas de previsão, avaliação e mitigação dos impactos são o coração do processo de AIA, embora o processo não seja linear (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Todo o exercício da AIA é sobre previsão, no entanto, apesar da sua importância, muitos estudos subestimam isso em detrimento de estudos descritivos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

O objetivo da previsão é identificar a magnitude, intensidade e outras dimensões da mudança identificada no ambiente com um projeto ou ação, em comparação com a situação sem esse projeto ou ação, além de ser a base para a avaliação da significância (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005; SÁNCHEZ, 2013). Os impactos podem se relacionar, por exemplo, à escala do desenvolvimento, à sensibilidade da localização e à natureza dos efeitos adversos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Ainda, as ações de desenvolvimento podem ter impactos não apenas no ambiente biofísico, mas também no ambiente social e econômico (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). A Tabela 33 abaixo traz uma lista de componentes ambientais que podem ser afetados.

Tabela 33 – Componentes ambientais passíveis de serem afetados por ações de desenvolvimento

<i>Ambiente físico</i>	
Ar e atmosfera	Qualidade do ar
Recursos hídricos e corpos hídricos	Qualidade e quantidade de água
Solo e geologia	Classificação e riscos (erosão, contaminação)
Fauna e flora	Aves, mamíferos, peixes etc., vegetação aquática e terrestre
Seres humanos	Saúde física e mental e bem estar
Paisagem	Características e qualidade da paisagem
Patrimônio cultural	Áreas conservadas, patrimônio construído, locais históricos e arqueológicos
Clima	Temperatura, precipitação, vento, etc.
Energia	Luminosidade, barulho, vibração, etc.
<i>Ambiente socioeconômico</i>	
Base econômica – direta	Empregos diretos, características do mercado de trabalho, tendências locais e não-locais
Base econômica – indireta	Empregos não-básicos e serviços, oferta e procura de emprego
Demografia	Estrutura populacional e tendências
Habitação	Oferta e procura
Serviços locais	Oferta e procura de serviços: saúde, educação, segurança, etc.
Sociocultural	Estilos de vida, qualidade de vida, problemas sociais, conflitos e stress na comunidade

Fonte: traduzido de Glasson, Therivel e Chadwick (2005).

Contemplando as variáveis existentes, os tipos de impactos costumam ser divididos nas categorias seguintes (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005):

- Físico e socioeconômico
- Direto e indireto
- Curto prazo e longo prazo
- Local e estratégico (incluindo regional, nacional e além)

- Adverso e benéfico (negativo e positivo)
- Reversível e irreversível
- Quantitativo e qualitativo
- Distribuição por grupo e/ou área
- Atual e percebido
- Relacionado a outros desenvolvimentos

Os impactos biofísicos e socioeconômicos são muitas vezes vistos como sinônimos de impactos adversos e benéficos (por exemplo: novos desenvolvimentos produzindo resíduos nocivos, mas também produzindo empregos necessários em áreas de alto desemprego). No entanto, esta correlação nem sempre é aplicável: um projeto pode trazer benefícios biofísicos e impactos socioeconômicos negativos (por exemplo: terras anteriormente poluídas e abandonadas são devolvidas ao uso produtivo; e um grande projeto em uma comunidade pode fazer pressão sobre os serviços de saúde locais e sobre o mercado habitacional local, e aumentar conflitos e crimes na comunidade) (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Além disso, observa-se também que os impactos socioambientais de um projeto se distribuem de maneira desigual, e os grupos humanos beneficiados por um projeto geralmente não são as comunidades afetadas ou os grupos que suportam as consequências negativas (SÁNCHEZ, 2013).

Os projetos também podem ter impactos imediatos e diretos que, posteriormente, darão origem a impactos secundários e indiretos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Os impactos também têm uma dimensão espacial, entre local e estratégico, este último abrangendo impactos em áreas além da localidade imediata. Estes são muitas vezes regionais, mas às vezes podem ter importância nacional ou mesmo internacional (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Ainda, há a distinção entre impactos reversíveis e irreversíveis, sendo que impactos irreversíveis não passíveis de mitigação podem constituir impactos particularmente significativos em uma AIA. Em alguns casos pode ser possível substituir, compensar ou reconstruir um recurso perdido, mas estas situações raramente são ideais (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Há também uma distinção entre impactos reais e percebidos, e estas percepções podem influenciar significativamente as respostas e decisões das pessoas em relação a uma proposta (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Por fim, é importante ressaltar que todos os impactos devem ser comparados com a situação de “não fazer nada” e o estado do meio ambiente previsto sem o projeto (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Avaliação

Uma vez os impactos previstos, é necessário interpretá-los, avaliando a sua significância relativa (SÁNCHEZ, 2013), a fim de informar aos tomadores de decisão se os impactos podem ser considerados aceitáveis ou não (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Os critérios de significância incluem: a magnitude, a probabilidade do impacto, a sua extensão espacial e temporal, o grau provável de recuperação do ambiente afetado, o valor do ambiente afetado, o nível de preocupação pública e as repercussões políticas (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

A definição de significância dos impactos ambientais é uma questão importante na AIA. Muitas vezes é feita uma distinção importante entre a previsão da magnitude provável (tamanho) e a significância (a importância para a tomada de decisões) dos impactos. A determinação da significância muitas vezes é um exercício mais subjetivo, pois normalmente envolve julgamentos de valor (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Além disso, é necessário se atentar à taxa de variação dos impactos: um acúmulo lento de um impacto pode ser mais aceitável do que uma mudança rápida (por exemplo: o desenvolvimento de projetos de turismo em áreas anteriormente remotas ou subdesenvolvidas evidencia um impacto prejudicial de mudanças rápidas) (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Os impactos cumulativos são os efeitos coletivos de impactos que podem ser individualmente menores, mas em combinação, inclusive ao longo do tempo, podem ser maiores e significativos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Plano de gestão e mitigação

A etapa de definição da mitigação na AIA é uma componente chave do processo e uma das finalidades desse instrumento (JESUS, 2013). A Diretiva EC 97/11 da Comissão das Comunidades Europeias define mitigação como “medidas previstas para

evitar, reduzir e, se possível, remediar efeitos adversos significativos” (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). O Conselho de Qualidade Ambiental dos Estados Unidos (US CEQ), por sua vez, em seus regulamentos de implementação da Lei Nacional da Política Ambiental dos Estados Unidos (NEPA), define mitigação como o processo que inclui: “não tomar certas ações; limitar a ação proposta e sua implementação; reparar, reabilitar ou restaurar o ambiente afetado; ações de apresentação e manutenção durante a vida da ação; e substituir ou fornecer recursos ou ambientes substitutos” (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Nas regulamentações relativas à NEPA, ela é definida como qualquer atividade que inclua evitar completamente o impacto, por meio da não realização de determinada ação ou partes de uma ação, minimizar os impactos limitando o grau ou magnitude de uma ação e da sua implementação, retificar o impacto reparando, reabilitando ou restaurando o ambiente afetado, reduzir ou eliminar o impacto ao longo do tempo por operações de manutenção e preservação ao longo da vida da ação, compensar o impacto providenciando recursos ou ambientes substitutos (JESUS, 2013).

Segundo Sánchez (2013), a etapa de mitigação apresenta “um conjunto de medidas que inclui alterações de projeto visando evitar impactos, reduzir impactos e/ou ações para compensar os impactos que não puderem ser evitados ou suficientemente reduzidos, nessa ordem de preferência”. Segundo o autor, dentre as formas de mitigação dos impactos negativos de modo prévio, podem ser citadas a incorporação do conhecimento tradicional e as considerações de sustentabilidade no desenvolvimento de alternativas, a avaliação anterior à seleção de uma alternativa e a inclusão de medidas de mitigação na concepção do projeto.

As formas de mitigação devem seguir a hierarquia seguinte: (i) Valorizar impactos positivos, (ii) Evitar impactos negativos ao máximo, (iii) Minimizar o que não pode ser evitado, (iv) Remediar o que não pode ser reduzido, e (v) Compensar o que não pode ser remediado (JESUS, 2013). Entretanto, a previsão e a avaliação dos impactos podem revelar uma série de impactos com efeitos adversos tão significativos que a única medida de mitigação efetiva pode ser o abandono total da proposta. Uma situação menos extrema e mais comum é modificar aspectos da ação de desenvolvimento para evitar alguns dos impactos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

A tomada de decisão ocorre ao longo da concepção do projeto e não apenas no fim, deste modo, deve-se começar a pensar nas medidas de mitigação o mais cedo possível (JESUS, 2013), e planejá-las de forma integrada e coerente, para garantir que sejam eficazes, que não entrem em conflito umas com as outras e que não apenas transfiram um problema de um meio para outro (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

O conhecimento sobre o tipo de projeto e avaliações similares anteriores, sobre o sucesso de medidas de mitigação em casos similares anteriores, e o conhecimento da população são importantes na identificação de medidas de mitigação adequadas (JESUS, 2013). Portanto, é necessário envolver as comunidades locais e outras partes interessadas na definição e concepção da mitigação e da valorização, na fase mais precoce possível, ter foco nos impactos significativos e levar em consideração os impactos cumulativos de outros projetos ou ações (passadas, presentes ou previsíveis no futuro) (JESUS, 2013).

Em contrapartida, um projeto também pode beneficiar uma área, muitas vezes a área socioeconômica. Nestes casos, onde tais benefícios são identificados, deve haver a preocupação de que eles ocorram e não se diluam, podendo até mesmo ser potencializados (por exemplo, os potenciais benefícios de emprego local de um projeto podem ser incentivados pela oferta de programas de treinamento de habilidades apropriados para a população local) (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Também é possível que alguns efeitos adversos não possam ser reduzidos. Neste caso, o plano de gestão ambiental deve incluir a definição de um conjunto de medidas compensatórias, que visam compensar a perda de elementos importantes do ecossistema e das relações sociais, entre outros (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005; SÁNCHEZ, 2013).

As medidas de mitigação só possuem valor se elas forem implementadas. Deste modo, há uma ligação direta entre a mitigação e o monitoramento dos resultados, após o projeto ser aprovado (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005; JESUS, 2013). Assim, a incorporação de um programa de monitoramento claro pode ser uma das medidas de mitigação mais importantes (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

O monitoramento deve incluir a eficácia ou não das medidas de mitigação. Estas devem, portanto, ser concebidas tendo em mente o monitoramento e devem ser

suficientemente claras para permitir a verificação da eficácia. O uso de medidas de mitigação específicas também pode se basear em experiências anteriores de eficácia relativa, de atividades de monitoramento anteriores em outros casos relevantes e comparáveis (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Consulta pública e participação

A participação pública pode ser definida como “o envolvimento de indivíduos e grupos que são positivamente ou negativamente afetados ou que estão interessados numa proposta de projeto, programa, plano ou política, sujeita a um processo de decisão” (ANDRÉ et al., 2006). Ela é essencial para garantir uma boa governança e para o fortalecimento das comunidades locais, e inclui o público afetado e interessado no processo de decisão para promover justiça, equidade e colaboração, além de informar e educar as partes interessadas acerca do planejamento desejado e as suas consequências (ANDRÉ et al., 2006).

Um dos principais objetivos do processo de AIA é fornecer, para o desenvolvedor, o público e os tomadores de decisão, informações sobre os prováveis impactos ambientais significativos de uma proposta, para que uma melhor decisão possa ser tomada (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Assim, a consulta ao público e outras partes consultadas estatutárias no processo de AIA pode ajudar a garantir a qualidade, abrangência e eficácia da AIA, bem como assegurar que as opiniões dos vários grupos sejam levadas em consideração de maneira adequada no processo de tomada de decisão (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Entretanto, a falta de informação sobre a natureza de um desenvolvimento proposto impede a participação pública adequada e gera críticas ao projeto (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Segundo André et al. (2006), a participação também visa reunir informações junto ao público sobre o ambiente humano e biofísico (incluindo as dimensões cultural, social, econômica e política) e sobre as relações que a população tem com o seu ambiente (incluindo os conhecimentos tradicionais e locais), além de obter um retorno do público sobre a intervenção planejada, a sua escala, calendarização e formas de reduzir os seus impactos negativos, aumentar os seus impactos positivos ou compensar impactos que não possam ser mitigados.

A participação pública na AIA também visa estabelecer um diálogo entre o público e os tomadores de decisão, e garantir que os tomadores de decisão assimilem as opiniões do público em suas decisões (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Isto contribui para que haja uma melhor análise das propostas, levando a um desenvolvimento mais criativo, intervenções mais sustentáveis e, conseqüentemente, maior aceitação e apoio do público, contribuindo também para que haja uma aprendizagem mútua entre as partes interessadas (ANDRÉ et al., 2006).

A participação do público pode ajudar a identificar questões que preocupam os moradores locais, e conflitos entre as necessidades do desenvolvedor e as de vários setores da comunidade. E, uma vez que o consenso nem sempre é viável, a participação deve enfatizar a compreensão e o respeito pelos valores e interesses dos participantes e concentrar-se em questões negociáveis relevantes para a tomada de decisão (ANDRÉ et al., 2006).

A consulta e a participação podem ser úteis na maioria das fases do processo de AIA: na determinação do escopo da AIA; no fornecimento de conhecimento especializado sobre o local; na avaliação da significância dos prováveis impactos; ao propor medidas de mitigação; na garantia de que a AIA seja objetiva, verdadeira e completa; e no monitoramento de quaisquer condições do acordo de desenvolvimento (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005; SÁNCHEZ, 2013).

Segundo André et al. (2006), é importante que o público seja envolvido cedo e de modo regular, pois isto gera confiança entre os participantes, melhora a análise da comunidade, aumenta as oportunidades de modificar a proposta, reduz o risco de rumores e melhora a imagem pública do proponente, além de conferir ao regulador uma maior confiança na decisão de aprovação da proposta. As pessoas afetadas por uma proposta e que estão interessadas em participar devem ter acesso às informações relevantes, e estas devem ser acessíveis para todos, e deve ser fornecida informação e facilitação para essa participação (ANDRÉ et al., 2006). A forma como a informação é apresentada, como as várias partes interessadas usam essa informação e como a decisão final incorpora os resultados da AIA e as opiniões das várias partes, são componentes essenciais do processo (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Além disso, modificações no projeto feitas no início do processo de planejamento, antes que os planos tenham sido totalmente desenvolvidos, são acomodadas de forma

mais fácil e barata do que aquelas feitas posteriormente (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Muitas vezes o contato da maioria dos desenvolvedores com o público ocorre apenas na fase de planejamento de recursos e consultas; a essa altura, a participação muitas vezes evoluiu para uma tentativa sistemática de interromper os projetos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Em contrapartida, se realizada desde o início do processo, a participação do público pode ser usada positivamente para transmitir informações sobre um empreendimento, esclarecer mal-entendidos, permitir uma melhor compreensão de questões relevantes e como elas serão tratadas e identificar e lidar com áreas controversas enquanto um projeto ainda está em suas primeiras fases de planejamento (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente lista cinco componentes inter-relacionados da participação pública efetiva (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005): (i) identificação dos grupos/indivíduos interessados ou afetados pelo desenvolvimento proposto; (ii) fornecimento de informações precisas, compreensíveis, pertinentes e oportunas; (iii) diálogo entre os responsáveis pelas decisões e os afetados por elas; (iv) assimilação do que o público diz na decisão; e (v) feedback sobre as ações tomadas e como o público influenciou a decisão.

Segundo André et al. (2006), a participação pública na avaliação dos impactos deve ser (ANDRÉ et al., 2006, p. 2):

- Adaptada ao contexto: Compreendendo e estimando as instituições sociais, os valores e a cultura das comunidades na área do projeto; e respeitando os antecedentes históricos, culturais, ambientais, políticos e sociais das comunidades afetadas por uma proposta.
- Informativa e proativa: Reconhecendo que o público tem o direito a ser informado o mais cedo possível e de forma séria sobre propostas que possam afetar as suas vidas ou meios de subsistência. A difusão de informação simples e compreensível ao público afetado e interessado aumenta o interesse e a motivação para participar.
- Adaptável e comunicativa: Reconhecendo que o público é heterogêneo, de acordo com a sua demografia, conhecimento, poder, valores e interesses. Devem ser seguidas as normas da comunicação eficaz entre pessoas, com respeito por todos os indivíduos e partes.

- Inclusiva e equitativa: Garantindo que todos os interesses, incluindo os não representados ou subrepresentados, são respeitados em relação à distribuição dos impactos, compensação e benefícios. A participação ou defesa dos interesses dos grupos menos representados, incluindo os povos indígenas, mulheres, crianças, idosos e pobres deve ser encorajada. A equidade entre as gerações presente e futura deve ser promovida, numa perspectiva de sustentabilidade.
- Educativa: Contribuindo para o respeito e a compreensão mútuos de todas as partes interessadas na AI, em relação aos seus valores, interesses, direitos e deveres.
- Cooperativa: Promovendo a cooperação, a convergência e a criação de consenso, em vez da confrontação. Deve procurar-se um compromisso entre perspectivas e valores opostos, assim como tentar chegar a um consenso geral sobre a aceitação da proposta, no sentido de uma decisão que promova e apoie o desenvolvimento sustentável.
- Imputável: Melhorando a proposta em estudo, tendo em conta os resultados do processo de Participação Pública; incluindo a informação e resposta às partes interessadas sobre os resultados do processo de Participação Pública, especialmente sobre o modo como os seus comentários contribuíram para a tomada de decisão.

Segundo André et al. (2006), para melhorar os resultados da participação pública, todos os atores devem promover o acesso à informação útil e relevante, o envolvimento e participação de alto nível na decisão, formas criativas de envolver as pessoas e acesso à justiça e equidade. Além disso, a forma como a informação é transmitida pode influenciar a participação do público. Deste modo, informações altamente técnicas podem ser compreendidas por apenas uma pequena proporção do público, enquanto que informações divulgadas em diferentes meios de comunicação (por exemplo, jornais, rádio) chegarão a diferentes setores do público (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Além disso, deve haver uma difusão adequada de informações sobre a proposta e sobre o processo de participação pública, e capacitação, facilitação e assistência, principalmente para grupos que não têm capacidade de participar e em regiões onde não existe uma cultura de participação, ou onde a cultura local possa inibir a participação (ANDRÉ et al., 2006). Garantir a participação de grupos que geralmente não participam

da tomada de decisões – principalmente grupos minoritários e de baixa renda – deve ser uma preocupação especial (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Finalmente, uma parte essencial da participação pública efetiva é o feedback sobre quaisquer decisões e ações tomadas e como as opiniões do público afetaram essas decisões. Sem esse feedback, é provável que as pessoas questionem o uso de sua contribuição e se sua participação teve algum efeito (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Documentação e Relatório da AIA

A preparação de um resumo não técnico é particularmente importante na AIA, pois muitas vezes é a única parte do documento que o público e os tomadores de decisão irão ler. Ele deve, portanto, cobrir brevemente todos os impactos relevantes e enfatizar os mais importantes e, idealmente, deve conter uma lista ou uma tabela para que os leitores possam identificá-los rapidamente (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

O relatório da AIA deve ser o mais breve possível, ao mesmo tempo em que apresenta as informações necessárias, deve indicar claramente quaisquer suposições nas quais as previsões de impacto se baseiam e deve ser específico (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). O relatório de AIA deve incluir um programa de monitoramento que tenha objetivos claros, controles temporais e espaciais, duração adequada (por exemplo, cobrindo as principais etapas da implementação do projeto), metodologias práticas, financiamento suficiente, responsabilidades claras e relatórios abertos e regulares (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Decisão

Segundo Glasson, Therivel e Chadwick (2005), as decisões para autorizar ou rejeitar projetos são tomadas em vários níveis, envolvendo: examinar a magnitude, a importância e a significância dos impactos ambientais e seus efeitos em áreas específicas de preocupação, e preparar uma avaliação geral das considerações ambientais e outras considerações materiais para chegar a uma base para a decisão em relação ao planejamento (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Acompanhamento (Monitoramento e Gestão ambiental)

Segundo Morrison-Saunders e Arts (2004), o acompanhamento da AIA pode ser definido como “o monitoramento e a avaliação dos impactos de um projeto ou plano que foi sujeito a AIA, para a gestão e a comunicação do desempenho ambiental desse projeto ou plano”. A AIA refere-se principalmente ao período anterior à decisão, mas, no entanto, ela não deve parar na decisão. Ela deve ser mais do que uma ferramenta para auxiliar a se obter uma autorização para o planejamento, ela deve ser um meio de se obter uma boa gestão ambiental ao longo da vida do projeto. Isso significa incluir monitoramento e fiscalização no processo (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Após uma decisão positiva em relação a um projeto, deve-se seguir para a implementação das medidas de mitigação, que visam reduzir, eliminar ou compensar os impactos negativos e potencializar os positivos. Deste modo, o acompanhamento é essencial para determinar os resultados da AIA de projetos ou da AAE (MORRISON-SAUNDERS; MARSHALL; ARTS, 2007). Os objetivos do acompanhamento são os mesmos da AIA: minimizar as consequências negativas do desenvolvimento e maximizar as positivas, com foco nas medidas tomadas para alcançar este objetivo. Sem o acompanhamento, o processo de AIA permanece incompleto e as consequências do planejamento e decisões ficam desconhecidas (MORRISON-SAUNDERS; MARSHALL; ARTS, 2007).

Segundo Morrison-Saunders, Marshall e Arts (2007), é necessário que haja um programa de acompanhamento, elaborado antes da tomada de decisão do processo de AIA, a ser executado após a tomada de decisão. Ainda, segundo os autores, o levantamento dos dados de monitoramento e a avaliação devem ser “suficientemente frequentes de modo a que a informação gerada seja útil às partes interessadas, mas não tão frequentes que constituam um fardo para quem implementa o processo” (MORRISON-SAUNDERS; MARSHALL; ARTS, 2007, p. 3).

O acompanhamento da AIA deve incluir os critérios de desempenho claros e deve ser sustentado ao longo de todo o tempo de vida da atividade (MORRISON-SAUNDERS; MARSHALL; ARTS, 2007). Além disso, este deve ter uma clara divisão de papéis, tarefas e responsabilidades (MORRISON-SAUNDERS; MARSHALL; ARTS, 2007), sendo que a responsabilidade pelo acompanhamento deve ser partilhada entre o empreendedor e o órgão governamental responsável (SÁNCHEZ, 2013).

O monitoramento, a implementação dos programas de gestão, a documentação e análise devem ser de responsabilidade do empreendedor, e a avaliação, o exame crítico dos relatórios de monitoramento e de acompanhamento devem ser de responsabilidade do agente público (SÁNCHEZ, 2013). Além disso, o público também deve participar do acompanhamento, não possuindo responsabilidade, mas o direito de ser informado das condições ambientais (SÁNCHEZ, 2013).

Segundo Arts et al. (2001), o acompanhamento da AIA é composto por quatro elementos: monitoramento, avaliação, gestão e comunicação, que serão abordados a seguir.

Monitoramento

Segundo Sánchez (2013), o monitoramento é uma parte essencial das atividades de gestão ambiental, e, entre outras funções, ele “deve permitir confirmar ou não as previsões feitas na avaliação dos impactos, constatar se o empreendimento atende aos requisitos aplicáveis e, por conseguinte, alertar para a necessidade de ajustes e correções”. Ele envolve a medição e registro de variáveis biofísicas, sociais e econômicas associadas aos impactos do desenvolvimento (por exemplo, fluxos de tráfego, qualidade do ar, ruído, níveis de emprego) (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

O monitoramento busca fornecer informações sobre as características e funcionamento das variáveis no tempo e no espaço e, em particular, sobre a ocorrência e magnitude dos impactos, podendo, assim, melhorar o gerenciamento dos projetos, ajudando a identificar e corrigir impactos imprevistos (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005). Deste modo, o monitoramento é parte integrante da AIA, e os dados de linha de base, descrições de projetos, previsões de impacto e medidas de mitigação devem ser desenvolvidos tendo em mente as suas implicações no monitoramento (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Esta etapa implica a coleta sistemática de uma quantidade potencialmente grande de informações por um longo período de tempo, e a análise da equidade do impacto, ou seja, a distribuição dos impactos, que poderá variar entre grupos e locais. Alguns grupos podem ser mais vulneráveis do que outros, como resultado de fatores como idade, raça, gênero e renda, e, assim, uma tentativa sistemática de identificar opiniões pode ser um

importante insumo para um estudo de monitoramento (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Por fim, as informações coletadas precisam ser armazenadas, analisadas e comunicadas aos participantes relevantes no processo de AIA (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Avaliação

A avaliação do monitoramento dos impactos ambientais, por sua vez, envolve a comparação dos impactos previstos na avaliação dos impactos com aqueles que realmente estão ocorrendo após a implementação. A avaliação pode ser tanto das previsões dos impactos (quão boas foram as previsões?) quanto das medidas de mitigação e condições associadas ao desenvolvimento (a mitigação é efetiva? As condições estão sendo respeitadas?) (GLASSON; THERIVEL; CHADWICK, 2005).

Gestão

Para uma gestão efetiva do acompanhamento e dos resultados do monitoramento, todas as partes devem procurar cooperar abertamente no acompanhamento da AIA e os proponentes devem aceitar a responsabilidade pela implementação do acompanhamento da AIA, sendo responsáveis pela mitigação dos efeitos adversos e pela comunicação dos resultados do acompanhamento às partes interessadas (MORRISON-SAUNDERS; MARSHALL; ARTS, 2007). Ainda, o acompanhamento da AIA deve promover a aprendizagem contínua a partir da experiência, para melhorar a prática futura. Ele não deve ser estático, mas maximizar a aprendizagem pela experiência através da retroalimentação do processo, requerendo, assim, uma comunicação efetiva (MORRISON-SAUNDERS; MARSHALL; ARTS, 2007).

Comunicação

Por fim, deve haver transparência no acompanhamento da AIA, sendo que todas as partes interessadas devem ter o direito a receber respostas sobre o processo. Segundo

Morrison-Saunders, Marshall e Arts (2007), além de informar, é desejável que haja participação ativa das partes interessadas nos processos de acompanhamento, através de oportunidades genuínas de participação. Neste sentido, a comunidade também deve ser envolvida no acompanhamento da AIA, sendo informada dos resultados do acompanhamento e, se possível, participando diretamente na concepção e execução do programa de acompanhamento (MORRISON-SAUNDERS; MARSHALL; ARTS, 2007).

5.2.5. Processo de concessão com AIA de Projetos

A aplicação da prática da AIA no planejamento das concessões em UCs poderia contribuir nas etapas a seguir do fluxograma elaborado e apresentado anteriormente (Figura 28, pg 208): (a) Definição das UCs a serem concedidas e Estudos de viabilidade das UCs sinalizadas (de modo conjunto); (b) Elaboração dos projetos básicos/editais de licitação/contratos; (c) Publicação e Consulta pública; e (d) monitoramento das concessões.

As contribuições para cada uma dessas etapas serão apresentadas a seguir.

Definição das UCs a serem concedidas e Estudos de viabilidade das UCs sinalizadas

Conforme descrito previamente na definição e caracterização da avaliação de impacto ambiental, o caráter prévio da análise dos impactos na definição de um projeto é uma questão-chave. Deste modo, os estudos de viabilidade deveriam vir em uma etapa anterior àquela de definição das UCs a serem concedidas, diferentemente do que se observa na prática atualmente (Figura 28, pg 208).

Os estudos de viabilidade das concessões devem se basear inteiramente na ferramenta de avaliação de impacto ambiental. Não haverá necessariamente um nível elevado de detalhes nessa avaliação, uma vez que não há ainda o projeto básico da concessão no local, mas há um detalhamento com informações já existentes na área, no plano de manejo, na expectativa da concessão de incrementar o turismo no local, entre outros. Assim podem ser avaliadas alternativas de modelos de concessão na área, de locais de atividades, e identificados serviços que poderão ser desenvolvidos ou não deverão ser implementados.

Estes estudos devem ser feitos segundo as boas práticas da AIA, e, portanto, devem ser realizados para as esferas econômica, social e ambiental. A participação dos atores envolvidos deverá ocorrer durante todo o processo de identificação dos impactos potenciais, definição da significância, elaboração das medidas de mitigação, acompanhamento e etc.

Tabela 34 - Síntese da contribuição da AIA para superar as deficiências identificadas nas etapas de Definição das UCs a serem concedidas e Estudos de viabilidade das UCs sinalizadas

Deficiência identificada	Como a AIA poderia contribuir
Não há solicitação de análise da viabilidade socioambiental dos projetos a serem desenvolvidos, apenas estudos de viabilidade econômico financeiro.	O processo de AIA inseriria uma avaliação dos impactos em todas as esferas, resultando numa avaliação da viabilidade socioambiental e não apenas econômica
Como o projeto deve se encaixar no PM, há uma certa garantia de que as atividades estarão de acordo, dentro dos limites, mas deveria se avaliar previamente, principalmente com o aumento esperado do turismo.	A AIA avaliaria a adequação das atividades com aquelas permitidas, além de avaliar o impacto destas atividades.
Não há desenvolvimento de uma Avaliação de Impacto Ambiental.	Haveria uma Avaliação de Impacto Ambiental
Os PM não avaliam os impactos cumulativos das atividades desenvolvidas dentro da UC.	A AIA permite que haja uma visão mais ampla dos impactos potenciais, antes das atividades ocorrerem, e permitindo avaliar cumulativamente estes impactos.
Falta alocação de recursos humanos e financeiros suficientes do órgão ambiental para permitir um adequado desenvolvimento de todas as atividades que se relacionam com as concessões, inclusive o acompanhamento destas pelos gestores.	As informações levantadas na AIA possibilitariam identificar os recursos necessários para o desenvolvimento da concessão e condicionariam esta a um aumento da equipe/recursos destinados a ela caso fosse evidenciado uma falta.

Fonte: elaborado pela autora.

Após esta análise de viabilidade socioambiental e econômica/financeira prévia, espera-se que sejam obtidos os resultados seguintes:

1. Identificação dos Impactos potenciais;
2. Melhores alternativas/Alternativas viáveis e inviáveis;
3. Escolha da melhor alternativa caso a decisão seja positiva;
4. Condicionantes e medidas de mitigação para minimizar os impactos negativos potenciais da alternativa escolhida;
5. Participação de todos os atores envolvidos.

É importante frisar que o planejamento não deverá prosseguir em UCs em que os impactos identificados superarem os limites aceitos.

Elaboração dos editais de licitação, contratos e projetos básicos

Para aquelas UCs cuja análise dos impactos definiu alternativas e impactos aceitáveis, as medidas de mitigação e condicionantes definidas deverão ser observadas e seguidas durante a elaboração dos documentos. Deste modo, algumas deficiências gerais observadas na prática de elaboração dos editais de licitação/contratos/projetos básicos poderão ser evitadas. São elas (Tabela 35):

Tabela 35 - Síntese da contribuição da AIA para superar as deficiências identificadas na etapa de elaboração dos editais de licitação, contratos e projetos básicos

Deficiência identificada	Como a AIA poderia contribuir
Falta oportunidade de participação dos diferentes atores na elaboração dos editais/contratos/projetos de concessão, por meio de discussões nos Conselhos Consultivos dos Parques.	A Participação é uma questão chave na AIA, assim para avaliar os possíveis impactos das concessões haveria levantamento dos stakeholders e envolvimento da população afetada, além de possível discussão nas reuniões do conselho consultivo.
Falta troca de informações/aprendizado com o que acontece em outras UCs com concessão.	As informações levantadas na AIA incluiriam os dados de monitoramento de outras concessões existentes, além do relatório dos estudos de impacto ficarem disponíveis para o planejamento de futuras concessões.

Fonte: elaborado pela autora.

Projeto básico

Nesta etapa, os impactos mais gerais já foram identificados no estudo de viabilidade, a melhor alternativa foi identificada, e as condicionantes para reduzir ou mitigar os impactos já foram identificadas. O projeto básico deve então ser elaborado

levando em conta estas informações. Mais detalhes e informações são acrescentados nesta etapa, portanto deve haver avaliação dos impactos neste grau mais detalhado. Novamente, essa avaliação deverá ser realizada para as esferas econômica, social e ambiental do projeto, e deverá contar com participação da sociedade durante o processo.

Tabela 36 - Síntese da contribuição da AIA para superar as deficiências identificadas na elaboração dos projetos básicos

Deficiência identificada	Como a AIA poderia contribuir
Faltam informações sobre as UCs nos projetos, assim como detalhes da gestão destas, os principais desafios e outras informações relacionadas.	A AIA faz um levantamento dos dados relevantes acerca do objeto de estudo e estes podem ser incluídos no projeto.
Há um predomínio de falta de atenção aos impactos de transportes e emissões.	A AIA levanta e avalia os impactos potenciais em todas as esferas envolvidas, além de poder estabelecer que estas informações deverão ser coletadas pelo monitoramento.
Não há detalhamento da pegada ambiental e o tamanho máximo do empreendimento (considerando os impactos cumulativos e não apenas visitantes máximos por dia, número balizador de visitantes e etc.).	O processo de AIA identifica todos os impactos potenciais, define a melhor alternativa e elabora condicionantes, como o tamanho máximo do projeto.
Não há menção sobre a importância da proteção dos recursos, de se conhecer os impactos esperados, e um levantamento robusto dos benefícios sociais que podem decorrer.	
Faltam estímulos para atividades e produtos ecologicamente sustentáveis, para garantir harmonia das atividades realizadas e produtos oferecidos com o local.	A AIA identifica a alternativa com as características mais adequadas, e elabora condicionantes e medidas de mitigação necessárias para evitar, reduzir ou mitigar os impactos identificados, tornando os projetos adequados ao local.
Falta detalhamento sobre o uso de recursos (água e energia), uma vez que os projetos apresentam que deverá haver eficiência no uso, mas não apresentam detalhes de como isso deveria ser feito.	
Dados sobre as vendas realizadas nos parques não evidenciam, em sua maioria, um	

cuidado para que estas estejam em harmonia com uma Unidade de Conservação, seja nas vendas de souvenirs quanto nos serviços de alimentação. Além disso, as informações sobre as vendas não orientam para que haja estímulo do comércio local, isto aparece geralmente apenas como forma de se obter bonificação.

Técnicas de biodegradação não são estimuladas/solicitadas.

Falta elevar a preocupação/atenção/responsabilidade da concessionária com as questões ambientais (especialmente os impactos gerados pelas atividades concessionadas) ao mesmo patamar da preocupação observada em relação as questões econômicas (tarifas, retorno, custos...).

Falta participação das concessionárias na equalização entre os valores ambientais e os interesses dos visitantes, e nas tarefas de compatibilizar a visitação com conservação.

Faltam, nos projetos básicos, preocupações com a população local, como inserir bens e serviços da população local, sem ser apenas um critério para se obter bonificação, como foi observado nos contratos mais recentes.

Faltam dados sobre os impactos ambientais provocados durante a implementação, a operação e o comissionamento da concessão nos contratos.

A AIA realiza um levantamento das informações importantes da área e os impactos socioambientais e econômicos potenciais, e elabora condicionantes no contrato para que o projeto seja desenvolvido. Deste modo, estas informações poderiam estar presentes no contrato como condicionante e não apenas para obter bonificação.

Fonte: elaborado pela autora.

Nesta etapa, os projetos têm grandes chances de poderem continuar, uma vez que os estudos de impactos socioambientais e econômicos prévios já identificaram aqueles com impactos que superam os limites de aceitação. Entretanto, pode ocorrer de um estudo mais aprofundado e detalhado identificar que projetos aceitos previamente não devem ser realizados. Deste modo, não se deve prosseguir com a concessão nas UCs em que os impactos identificados nesta etapa superarem os limites aceitos.

Caso estiver tudo de acordo, pode-se prosseguir para a elaboração do Edital e do Contrato de concessão.

Elaboração do Edital:

Para a elaboração do edital, devem ser seguidas as informações levantadas na análise dos impactos do projeto e as medidas de mitigação selecionadas. Parte das medidas de mitigação poderão/deverão se tornar condicionantes presentes no edital e no contrato de concessão, a fim de garantir a sua execução.

Tabela 37 - Síntese da contribuição da AIA para superar as deficiências identificadas na elaboração dos editais de licitação

Deficiência identificada	Como a AIA poderia contribuir
Faltam critérios de qualificação na escolha da vencedora da licitação, e não apenas aquela que apresenta a maior oferta financeira.	A AIA identifica condicionantes e medidas de mitigação para evitar, reduzir ou mitigar os impactos identificados. Estas poderiam incluir como um dos critérios do processo de licitação o nível de proteção dos recursos, os impactos esperados e os benefícios sociais.
Faltam requisitos de qualificação técnica das candidatas à concessão que envolvam experiência em áreas protegidas, apenas com público, bilheterias e atividades correlatas.	Ainda, ela poderia identificar que a licitação deve incluir como critério a qualificação técnica envolvendo experiência em áreas protegidas.

Fonte: elaborado pela autora.

Elaboração do Contrato

Na elaboração do contrato, deve-se incluir as condicionantes levantadas que não estão relacionadas aos detalhes do projeto, mas às atividades/obrigações da concessionária. Considerando que as atividades definidas nos contratos são fixas, e estes por vezes se estendem por até 30 anos, nota-se a relevância da análise dos possíveis impactos e evolução das condições ambientais, antes de definir e permitir ações que não serão alteradas nesse período.

Tabela 38 - Síntese da contribuição da AIA para superar as deficiências identificadas na elaboração dos contratos

Deficiência identificada	Como a AIA poderia contribuir
Faltam dados sobre as contribuições socioeconômicas nos contratos (por exemplo, equidade local, emprego, aquisições, projetos sociais, desenvolvimento local).	Estas informações seriam levantadas durante a AIA e poderiam ser acrescentadas ao contrato, além das condicionantes e medidas de mitigação para potencializar as contribuições e atenuar os impactos negativos.
Falta a realização de compras de bens e serviços locais.	A AIA realiza um levantamento das informações importantes da área e os impactos socioambientais e econômicos potenciais, define a alternativa mais adequada e elabora condicionantes no contrato para que o projeto seja desenvolvido. Deste modo, estas solicitações poderiam ser inseridas no contrato.
Faltam condicionantes dos contratos, que estão inseridas apenas como possibilidades de bonificações da concessionária.	A AIA realiza um levantamento das informações importantes da área e os impactos socioambientais e econômicos potenciais, e elabora condicionantes no contrato para que o projeto seja desenvolvido. Deste modo, estas condicionantes para obter bonificações poderiam estar presentes no contrato como condicionantes do projeto.
Faltam ações voltadas para beneficiar a comunidade do entorno, aliviar a pobreza, não deixar que estas se tornem excessivamente dependentes economicamente do turismo.	
Não há requisitos para participação da concessionária em atividades de sensibilização ambiental dos visitantes/hóspedes, apesar de ser um dos principais focos da UC. Apenas nos casos em que haverá exposição permanente a ser feita no Centro de Visitantes.	Estas informações seriam levantadas durante a AIA na escolha da melhor alternativa, e poderiam ser acrescentadas ao contrato, além de poderem constar nas condicionantes e medidas de mitigação para potencializar as contribuições e atenuar os impactos negativos.
Faltam iniciativas de educação ambiental pela concessionária.	
Faltam materiais com informações para os visitantes sobre o local, tradições culturais,	

informações ambientais além da área (ex: como compensar emissões de carbono da viagem).

Falta uma maior atenção à alimentação oferecida, para que esta passe uma mensagem em acordo com os objetivos da Unidade de Conservação.

Faltam Programas de Gestão Ambiental elaborados pelas concessionárias.

Não é tratado que as construções devem ser feitas de acordo com as diretrizes da AIA.

Falta envolvimento da concessionária em questões de conservação.

Faltam atividades de treinamento e capacitação da população local.

As concessionárias não são sempre inseridas como membro dos Conselhos Gestores dos Parques.

Falta detalhamento dos planos de monitoramento: o que, e quando monitorar (especificando também quando não monitorar).

Falta incluir no monitoramento: impactos do uso público ambientais (biofísicos) e sociais (resultados das capacitações, emprego local, contribuição para a economia local).

Falta uma responsabilidade compartilhada entre o órgão gestor e a concessionária do monitoramento dos impactos da concessão nos meios físico, bióticos e socioeconômico.

Falta envolvimento da concessionária no desenvolvimento, na implementação e na execução do monitoramento dos impactos, inclusive financeiramente

Não há menção à necessidade de se definir indicadores e limiares para o monitoramento.

Os relatórios de monitoramento não parecem ser abertos à população, e não são divulgados

A AIA definiria como deveria ser o monitoramento, com base nos dados levantados e por meio da participação dos stakeholders

em sites dos parques, do órgão ambiental ou nas reuniões dos conselhos.	
Faltam requisitos para a elaboração de uma linha de base, que possibilite a comparação dos dados dos futuros monitoramentos com o cenário inicial.	A AIA elabora uma linha de base para a avaliação dos impactos e para possibilitar uma comparação dos dados futuros do monitoramento.
Falta capacitação para todos os funcionários que acompanham a concessão, seja na parte de impactos ambientais, culturais ou na parte financeira.	A AIA determinaria as condicionantes para que o projeto seja realizado

Fonte: elaborado pela autora.

Consulta pública, Licitação e Assinatura do Contrato

Na etapa de Consulta Pública do processo de concessão, a população já terá tido conhecimento do projeto e já terá participado do processo de tomada de decisão por meio de consultas durante a avaliação dos impactos e elaboração dos documentos. A participação e troca de informações nas etapas iniciais do processo resulta em uma consulta pública com menos entraves e mais agilidade.

Na etapa de licitação, com o respaldo da AIA, o conhecimento levantado e inserido no processo, as avaliações dos impactos amplas e robustas, a etapa de licitação tende a reduzir os entraves que são comuns quando a participação não ocorre nas etapas iniciais, será transparente e estarão inseridos critérios de avaliação condizentes com a prática, além de apenas critérios econômicos.

Na etapa de assinatura dos contratos possivelmente não haverá entraves em relação ao projeto e contrato de concessão também, como bloqueios por parte do Ministério Público, pois o processo de escolha da concessão para a área, elaboração dos projetos, editais e contratos terá tido participação dos stakeholders, terá sido transparente, aberto, baseado em estudos robustos, e, assim, terá avançado até esta etapa somente se não tiver apresentado problemas como impactos significativos e inaceitáveis, falta de consulta ou autorizações necessárias.

Monitoramento da concessão

Seguindo as boas práticas do follow-up da AIA, o monitoramento deverá seguir as condicionantes identificadas para o plano de monitoramento, garantindo que haja transparência nesta etapa, permitindo, por exemplo, o acesso aos dados do monitoramento e a divulgação dos relatórios de monitoramento aberto.

Ainda, haverá um favorecimento para a troca de informações entre diferentes UCs, para permitir que ocorra um aprendizado com o que acontece em outras UCs com concessões, favorecendo a gestão das UCs e dos contratos de concessão.

Contribuições gerais da AIA

Por fim, pode-se apontar que a avaliação dos impactos socioambientais dos projetos, possibilitaria, com o levantamento das alternativas possíveis, avaliação e definição de medidas de mitigação, superar algumas deficiências identificadas no nível de projeto, mas que, por não serem projeto-específicas, poderiam ser incluídas em regulamentações gerais. Deste modo, serão citadas separadamente neste item, mas poderiam compor o arcabouço legal das concessões apresentado no início deste capítulo. São elas (Quadro 8):

Quadro 8 – Condicionantes que poderiam ser incluídas em regulamentações e compor o arcabouço legal das concessões

Contratos/Regulamentações que requerem que a concessionária:

- Forneça emprego para as populações locais e outros elementos que beneficiem as comunidades locais;
- Realize compras de bens e serviços locais;
- Realize iniciativas de Ed Ambiental;
- Desenvolva e compartilhe material, informações para os visitantes sobre o local, tradições culturais e informações ambientais além da área: como compensar emissões de carbono da viagem e quais as condutas necessárias para atividades em comunidades tradicionais.

O edital de licitação:

- Dá preferência aos cidadãos locais;
- Prioriza abordagens que beneficiam as populações carentes são priorizadas e totalmente integradas nas leis e políticas;

Após a decisão de quais UCs terão os seus serviços concessionados:

- Garantir treinamento para acompanhar o processo de concessão após a escolha das UCs a terem os serviços concessionados;
- Fornecer capacitação para todos os funcionários que acompanham a concessão, seja na parte de impactos ambientais, culturais ou na parte financeira;

Sobre o monitoramento:

- A concessionária deve realizar e financiar o monitoramento regular dos impactos ambientais.
- A concessionária deve estar envolvida no monitoramento – desenvolvimento, implementação e execução do monitoramento dos impactos, inclusive financeiramente.
- Deve haver monitoramento dos impactos nos meios físico, bióticos e socioeconômico.
- Os dados do monitoramento devem ser publicizados.

Fonte: elaborado pela autora.

Discussão das contribuições da Avaliação de Impacto Ambiental para o desenvolvimento das concessões

Segundo Thompson et al. (2014), as atividades que podem ser desenvolvidas pelas concessionárias em Áreas Protegidas do mundo todo podem abranger uma ampla gama, como caminhada guiada, observação da vida selvagem e observação de mamíferos marinhos, escalada, espeleologia, eventos multiesportivos, mountain bike, bungee jumping, passeios a cavalo, sobrevoo de helicóptero, recuperação de animais selvagens, praias de destino, hotéis, pousadas ecológicas, safáris, direção 4X4, balão de ar quente e áreas de esqui, por exemplo. E todas essas atividades têm impactos que precisam ser compreendidos para que possam ser gerenciados ou evitados (THOMPSON et al., 2014).

Para os autores, um dos principais desafios na gestão das concessões em Áreas Protegidas é determinar quais impactos uma atividade pode ter sobre a conservação ambiental, antes que esta seja concedida. E, segundo eles, este é o papel da AIA. A AIA é uma ferramenta chave que ajuda os gestores de áreas protegidas e potenciais concessionárias a prever, evitar e mitigar os impactos das atividades comerciais (THOMPSON et al., 2014).

Neste sentido, a aplicação de AIAs se tornou uma prática padrão na gestão de recursos naturais e muitas vezes é uma exigência legal para novos empreendimentos. Se as concessionárias e a equipe das Áreas Protegidas entenderem e usarem os conceitos da AIA, muitos impactos adversos podem ser evitados, remediados ou mitigados na fase de projeto da concessão, antes que ela seja permitida. Isso traz benefícios tanto para os operadores da concessão quanto para a conservação das AP (THOMPSON et al., 2014). Entretanto, apesar das orientações da literatura apontarem para a aplicação da AIA no desenvolvimento de projetos de concessão dos serviços de apoio à visitação em Áreas Protegidas, poucas informações a respeito desta aplicação estão presentes na literatura.

Como citado na discussão da Etapa 1 desta pesquisa, a análise das concessões em AP em 22 países realizada por Wyman et al. (2011) elencou alguns casos em que é realizada uma avaliação dos impactos socioambientais das concessões. É o caso da Guatemala, onde são realizadas análises de custo-benefício e avaliações de impacto ambiental de modo prévio. Em Botswana, na África do Sul e na Namíbia, as concessões estão sujeitas à AIA, e na Nova Zelândia, os projetos de concessão incluem uma descrição

dos efeitos potenciais das atividades propostas, assim como as medidas para evitar, remediar ou mitigar os impactos identificados.

O Departamento de Conservação (DOC) da Nova Zelândia produziu um documento intitulado “Guia para preparar sua AIA para a aplicação de concessões”. Segundo o próprio documento, o papel do Departamento de Conservação é conservar o patrimônio natural e histórico da Nova Zelândia para que todos possam desfrutar agora e no futuro. Para eles, o sistema de procedimento para concessões implementado pode ajudar o Departamento a garantir que as atividades concessionadas nas áreas protegidas públicas sejam compatíveis com o objetivo principal de proteger os recursos naturais e históricos.

Assim, segundo o DOC (sem data), antes de escolher uma concessão, o Departamento deve considerar a natureza e os efeitos da atividade proposta. É responsabilidade do candidato fornecer uma descrição detalhada da atividade, os efeitos potenciais que ela pode ter e considerar as maneiras pelas quais pode reduzir quaisquer efeitos adversos nos valores naturais, históricos, recreativos e culturais (por meio de uma AIA).

Alguns dos benefícios da aplicação da AIA incluem: ajudar a identificar e entender os efeitos positivos e adversos da proposta e por que eles ocorrem; ajudar a testar a adequação do desenho das propostas; considerar diversas opiniões; permitir explorar diferentes opções para minimizar o impacto da atividade nos aspectos naturais, históricos, recreativos e culturais; ajudar o Departamento a processar o pedido da forma mais rápida e eficiente possível; fornecer uma base de dados contínua para monitorar os efeitos potenciais da atividade proposta.

O documento detalha ainda o que a AIA deve conter, independentemente do tamanho do projeto, detalhes da atividade proposta e os valores de conservação física e social afetados pela proposta; identificar os efeitos potenciais, tanto positivos como adversos do projeto; descrever as medidas existentes para evitar, remediar ou mitigar efeitos adversos; identificar os locais, horários ou projetos alternativos que mitiguem os efeitos adversos da proposta; e prescrever um programa para monitorar os efeitos. O documento fornece também exemplos de atividades realizadas pelas concessionárias e consideradas de alto e baixo impacto, para determinar o tamanho do estudo de impacto ambiental. Por fim, o documento produzido pelo Departamento de Conservação da Nova

Zelândia detalha as etapas da Avaliação de Impacto Ambiental (screening, scoping, identificação dos impactos potenciais, medidas para evitar remediar e mitigar, alternativas e monitoramento).

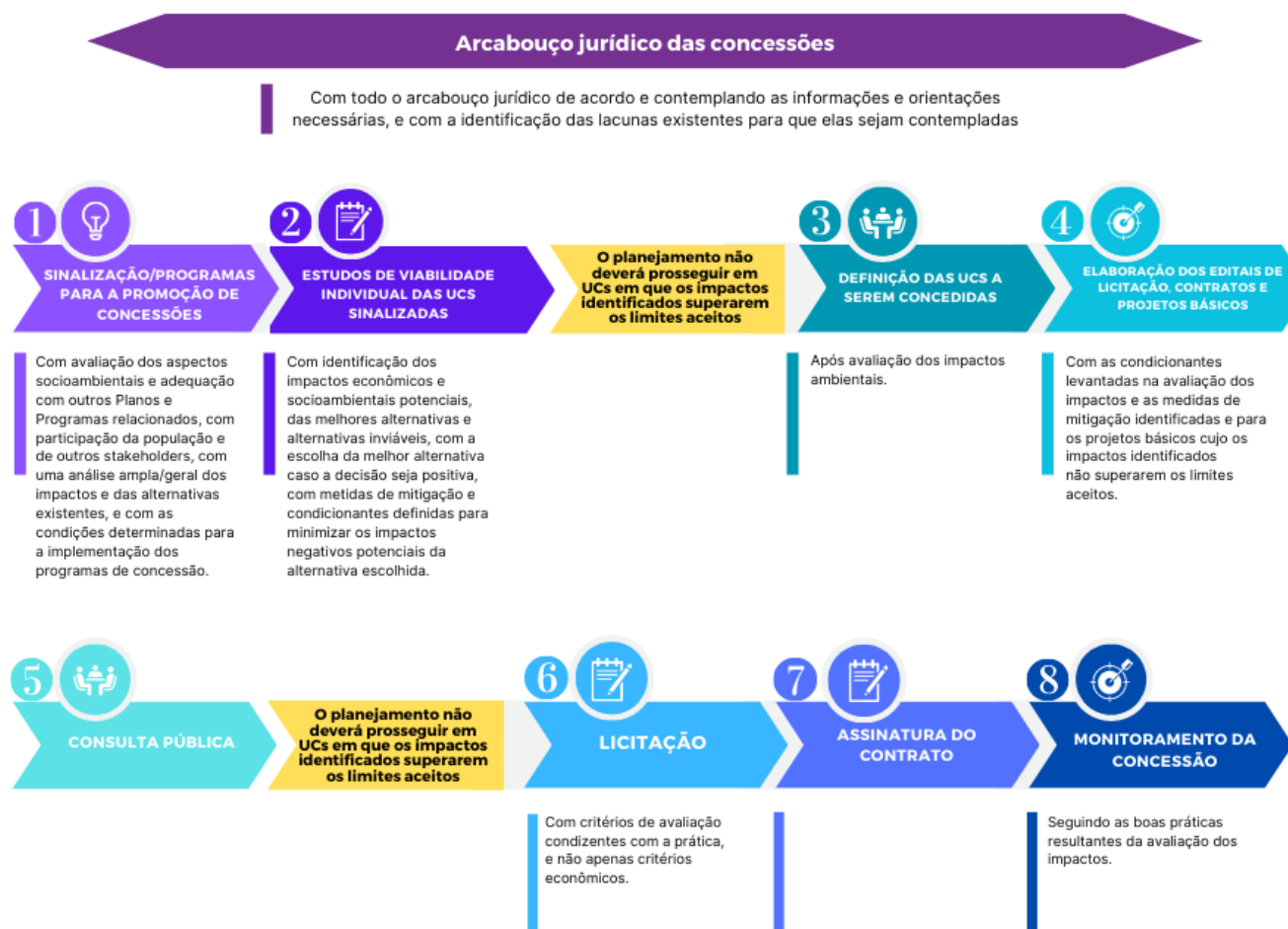
Segundo McCool e Spenceley (2014), uma maior compreensão sobre a relação existente entre o uso público e os impactos decorrentes aumenta a capacidade de gestão das atividades, e assim, é possível determinar formas de reduzir esses impactos e adequar a visitação e o desenvolvimento do turismo com a capacidade ambiental do local.

Ainda, a participação decorrente do processo de AIA poderia potencializar a qualidade e a transparência do processo de concessão, e, como já abordado na Etapa 1 desta pesquisa, a transparência durante o processo pode contribuir para a consolidação e tempo do processo (RODRIGUES; ABRUCIO, 2019). No artigo, os autores trazem a fala de um interlocutor, que afirma que o tempo gasto com a transparência e a participação retorna ao longo do processo por “[estar] consolidando um processo que terá menos questionamentos e entraves no futuro” (pg. 114).

5.2.6. Framework do planejamento das concessões sugerido

Retomando o fluxograma do planejamento das concessões nos Parques Nacionais no Brasil apresentado anteriormente nesta tese (Figura 28, pg 208), sugerimos uma nova organização do planejamento, com base nos preceitos da Avaliação de Impacto Ambiental apresentados neste item 5.2. Este novo fluxograma está apresentado na Figura 31 a seguir.

Figura 31 – Fluxograma sugerido para o planejamento das concessões com base nos preceitos da AIA



5.3. Considerações finais

Segundo Spenceley et al. (2019), a capacidade de uma área protegida de gerenciar atividades turísticas depende da implementação de estratégias de gestão eficazes, da procura dos visitantes ao local, de recursos humanos e financeiros disponíveis e de um ambiente jurídico e político que inclui a conservação da natureza (SPENCELEY et al., 2019). No caso das áreas protegidas com concessões dos serviços de apoio à visitação, Rodrigues e Abrucio (2019) destacam também a importância da responsabilização nos processos de desenvolvimento dessas concessões. Segundo os autores, existem três elementos-chave para fortalecer essa responsabilização: a transparência, uma comunicação eficaz, e a participação social.

Nesta presente pesquisa, identificamos que existem lacunas em todos os quadros de desenvolvimento das concessões, seja no quadro legal/estratégico, no quadro de desenvolvimento dos projetos e no quadro de gestão e fiscalização. Regulamentações mais robustas e específicas para as concessões são necessárias, assim como mais informações e exigências nos contratos e projetos em relação a aspectos socioambientais destes, e uma melhoria no processo de monitoramento das concessões. A robustez dos documentos norteadores das concessões, em seus diferentes quadros, é necessária para permitir um desenvolvimento adequado das concessões dos serviços de apoio à visitação nos Parques Nacionais brasileiros.

Apontamos também como essencial para o desenvolvimento das concessões a análise dos impactos socioambientais, de maneira prévia à publicação das diretrizes que regulamentam as concessões em UCs no país e à aprovação dos contratos e projetos (com reflexos no monitoramento dos contratos após a aprovação destes). Além de assegurar a viabilidade socioambiental dos projetos aprovados, o processo permite que sejam superadas as deficiências observadas na prática em relação à inserção dos critérios socioambientais considerados necessários pela literatura internacional.

A literatura e as boas práticas sobre as ferramentas de Avaliação de Impacto Ambiental são robustas e extensas, e a sua aplicação ocorre no mundo todo, fornecendo um arcabouço completo para sua inclusão no processo de desenvolvimento das concessões. Ainda, frisamos que a aplicação dessas ferramentas no caso das concessões

em UCs não precisa estar atrelada ao processo de licenciamento, como comumente ocorre no Brasil, portanto não deve ser compreendido aqui que há recomendação para que haja necessidade de licença para o desenvolvimento de projetos de concessão dos serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação.

Adicionalmente, compreendemos que estes pontos levantados também dependem, como apontado por Rodrigues e Abrucio (2019, pg. 118), “de um governo estruturado para regular os entes privados e promover a compreensão sobre o impacto das concessões para a sociedade e a conservação da natureza”.

É necessário se atentar aos argumentos comumente utilizados para justificar e promover as concessões, geralmente baseadas na qualificação do setor privado para realizar as atividades relacionadas à visitação, assim como a falta de recursos humanos e financeiros das UCs. Observamos nesta pesquisa que sem um processo de seleção adequado, que avalia as qualificações das empresas concorrentes, as concessionárias podem não fornecer os resultados desejados. Ainda, a necessidade de equipe das UCs para acompanhar e fiscalizar os contratos de concessão evidencia que as concessões não compensam pela falta de recursos humanos da UC e não podem ocorrer em UCs onde não existem membros suficientes na equipe, para que não haja falta de acompanhamento da concessão.

Por fim, mas não menos importante, a prioridade existente com o retorno financeiro e a expansão da quantidade de UCs concessionadas em detrimento da busca por uma robustez do arcabouço legal, pela qualidade dos contratos na área socioambiental, e pelo envolvimento da população na escolha e elaboração dos projetos de parceria é um ponto que necessita atenção. Nesta linha, Brumatti e Sonaglio (2023) salientam que os principais desafios identificados nas concessões de alguns países da América Latina, dentre eles o Brasil, estão relacionados às capacidades institucionais e à governança, mas também ao controle sobre o uso comercial, respeitando-se os princípios de sustentabilidade (Brumatti e Sonaglio, 2023).

Assim, pontua-se que não é possível compatibilizar os objetivos principais das Unidades de Conservação, de conservar os recursos naturais dessas áreas, os serviços ecossistêmicos e valores culturais associados, sem a priorização dos aspectos socioambientais no planejamento e desenvolvimento das concessões.

6. CONCLUSÃO

As áreas protegidas são ferramentas reconhecidas para a conservação ambiental e para se atingir as metas de proteção da biodiversidade, e algumas categorias permitem o uso público no interior dessas áreas. Parcerias para a promoção dos serviços de apoio à visitação têm sido cada vez mais desenvolvidas no mundo todo, e, dentre elas, as concessões têm ganhado cada vez mais espaço, inclusive no Brasil, com dezenas de contratos assinados nos Parques Nacionais.

Porém, atividades relacionadas ao uso público, fornecidas por meio de concessões ou não, podem resultar em impactos ambientais negativos, que precisam ser avaliados previamente e monitorados, para garantir que o uso esteja feito dentro dos limites viáveis para cada área. A presente pesquisa identificou os critérios socioambientais que a literatura aponta como importantes no processo de desenvolvimento das concessões e, a partir disto, foi identificada a aplicação desses critérios no desenvolvimento das concessões nos Parques Nacionais brasileiros.

No quadro legal e estratégico do planejamento das concessões, foi possível identificar que a legislação sobre as concessões em UCs no nível federal carece de detalhes para permitir uma maior orientação e inserção de questões socioambientais importantes para o planejamento e desenvolvimento dos contratos. Faltam regulamentações detalhadas, uma vez que as concessões em UCs federais não têm, até o momento, nenhuma lei e política clara e específica que apresente os objetivos, os instrumentos e os resultados esperados de um sistema de concessões, além dos outros componentes do sistema, regulamentações e políticas estabelecidas para implementar esses objetivos.

Ainda, não há orientações de como a gestão dos serviços deve ser feita pela concessionária, não há requerimentos que a gestão dos serviços forneça emprego para as populações locais e outros elementos que beneficiem as comunidades locais, e inclua um monitoramento regular dos impactos ambientais. Além disso, instruções para o monitoramento estão focadas no monitoramento dos contratos de concessão pela equipe do ICMBio, e não dos impactos socioambientais das atividades concessionadas.

No quadro de desenvolvimento dos projetos, foi observado que os Planos de Manejo não estão adaptados ao desenvolvimento de projetos nas UCs que podem acarretar um aumento das atividades de uso público desenvolvidas e um aumento do número de visitantes, por não estarem atualizados ou não abordarem as atividades desenvolvidas pelas ou com as concessionárias. Falta também uma avaliação prévia dos possíveis impactos socioambientais das concessões. Os estudos prévios de viabilidade que deveriam incluir questões ambientais, culturais, necessidades e desenvolvimento da/na comunidade, são compostos apenas por Estudos de Viabilidade Econômico-Financeiros, abordando o retorno do investimento para a concessionária apenas. Os documentos elaborados no planejamento das concessões abordam que as atividades deverão estar dentro do aceitável ambientalmente, de acordo com o PM, entretanto não há Avaliação de Impacto Ambiental e os PM estão desatualizados, o que não possibilita que haja de fato esta garantia.

Não há envolvimento adequado ou estímulo à participação da comunidade local em nenhum momento da escolha do modelo de parceria e do planejamento dos projetos e contratos de concessão. Falta qualificação técnica da concessionária para habilidades de trabalhar em áreas protegidas, a escolha não inclui preocupações socioambientais e culturais, e não foi observado envolvimento desta nas atividades desenvolvidas no parque relacionadas à conservação.

Os contratos carecem de maiores detalhes para os projetos desenvolvidos. Eles não incluem informações sobre as contribuições socioeconômicas nem sobre os impactos ambientais decorrentes da construção, operação e comissionamento. Os contratos incluem algumas preocupações ambientais, mas esta preocupação não está amplamente contemplada. Além disso, os projetos básicos elaborados e o processo de licitação não exigem que as propostas de parceria incluam preocupações com a comunidade local, e solicitações para a contratação de moradores locais, estímulos às pequenas empresas locais e a capacitação da comunidade do entorno e dos funcionários são encontradas apenas como condicionantes para se receber bonificações, principalmente nos contratos mais recentes.

O monitoramento dos impactos do uso público não possui orientação, nem detalhes para o envolvimento das concessionárias neste processo. Não há solicitação de comparação dos dados de monitoramento com condições prévias conhecidas, este não se

baseia obrigatoriamente em indicadores confiáveis que medem as mudanças ao longo do tempo, e não há limiares definidos que acionam a intervenção dos gestores. Pôde-se observar, assim, que há poucos detalhes sobre como deve ser realizado o monitoramento e quais informações este deve levantar.

Não houve avisos durante o processo de concessão no sentido de inserir a população na escolha e elaboração dos projetos de concessão, tendo sido realizados somente informes pontuais sobre os resultados dos processos. Além disso, os relatórios de monitoramento não são tratados nas reuniões dos Conselhos e não foram encontrados registros atestando a transparência dos resultados dos monitoramentos.

Por fim, faltam diretrizes para o desenvolvimento de atividades de capacitação da população local para o turismo e atividades relacionadas, da equipe para lidar com contratos de concessão e dos funcionários da concessão para atuarem em uma unidade de conservação.

Quanto ao quadro de gestão e fiscalização das concessões, temos que a implantação dos PMs é dificultada por falta de recursos humanos e financeiros, e as concessionárias não desenvolvem Programas de Gestão Ambiental que definem seus objetivos de gestão ambiental. Existem poucas iniciativas por parte das concessionárias para contribuir para a realização de pesquisas com foco na conservação, e para o fornecimento de suporte para a fiscalização e controle de atividades ilegais. E estas cumprem apenas aquilo que é exigido nos contratos, não costuma haver desenvolvimento de nenhuma prática voluntária.

As concessionárias empregam pessoas das comunidades locais, há compra de bens e serviços de empresas e produtores locais, mas isso costuma estar atrelado às bonificações que elas podem obter, e não a uma obrigação do contrato ou um ato voluntário. As concessionárias não estão diretamente envolvidas no desenvolvimento, na implementação e na execução do monitoramento dos impactos, não contribuem financeiramente para tais programas, além do resultado do monitoramento não ser armazenado em um local acessível a todos.

Ainda, a premissa defendida que as empresas privadas têm maior capacidade para desenvolver atividades turísticas, e, assim, irão prover serviços de uso público de melhor qualidade, não foi observada em todos os casos analisados.

Há falta de recursos humanos e financeiros nas UCs e isso é um problema que dificulta um desenvolvimento adequado das atividades de acompanhamento e fiscalização das concessões. Ainda, os funcionários da UC são qualificados para acompanhar as concessões, mas não parece haver apoio ou treinamento/capacitação da instituição para o desenvolvimento destas habilidades.

O tema das concessões não está presente na discussão de todos os Conselhos Consultivos dos Parques: muitas vezes esta discussão se dá apenas como caráter informativo e os relatórios de monitoramento não são comumente tratados nas reuniões. Há transparência no processo licitatório, mas falta transparência no monitoramento, e falta comunicação em ambos esses momentos entre as UCs que possuem concessões em andamento ou em planejamento.

Frente ao cenário observado e as lacunas identificadas, apresentamos a Avaliação de Impacto Ambiental, que é uma ferramenta que permite a identificação e avaliação prévia dos impactos potenciais de propostas de desenvolvimento, e cuja aplicação visa garantir que as considerações ambientais estejam totalmente presentes e incorporadas no processo de tomada de decisão. A AIA pode ser realizada em uma esfera mais estratégica, de elaboração de Políticas, Planos e Programas, por meio da Avaliação Ambiental Estratégica, e na esfera de Projetos, com a AIA de Projetos.

A aplicação de uma Avaliação de Impacto Ambiental, sem vínculo com um processo de licenciamento, mas como ferramenta para identificar os impactos ambientais de políticas, planos, programas e projetos de concessão, pode ajudar a inserir questões importantes para um planejamento adequado das concessões. As decisões estratégicas sobre a promoção das concessões, assim como as atividades presentes nos contratos e projetos, que podem ser desenvolvidas pelas concessionárias, têm impactos que precisam ser compreendidos e, deste modo, gerenciados, antes deles acontecerem, e isso pode ser feito por meio do uso da Avaliação de Impacto Ambiental.

Além de inserir as questões socioambientais consideradas importantes pela literatura internacional no planejamento e desenvolvimento das concessões, a AIA promove a participação de todos os stakeholders durante o processo, o que contribui para aumentar a qualidade e a transparência do processo de concessão. Deste modo, as lacunas identificadas poderiam ser superadas e as concessões poderiam se tornar alinhadas com os objetivos de conservação ambiental.

7. PRÓXIMAS ETAPAS

A partir dos dados obtidos nesta pesquisa, pretende-se elaborar um documento técnico resumido com as boas práticas para a inserção dos critérios socioambientais no planejamento das concessões, assim como com os elementos-chave da Avaliação de Impacto Ambiental que poderiam contribuir para o desenvolvimento de cada etapa. Se buscará a divulgação deste documento para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), principalmente para a Coordenação de Concessões e Negócios (CONCES), assim como para os gestores dos Parques Nacionais com concessões sinalizadas, em planejamento ou em andamento.

REFERÊNCIAS⁸

- ANDRÉ, P.; ENSERINK, B.; CONNOR, D.; CROAL, P. **Public Participation International Best Practice Principles**. Special Publication Series No. 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment. 2006
- ANNERSTEDT VAN DEN BOSCH, M.; DEPLEDGE, M. H. Healthy people with nature in mind. **BMC Public Health**, v. 15, n. 1, p. 1–7, 2015.
- ARTS, J.; CALDWELL, P.; MORRISON-SAUNDERS, A. Environmental impact assessment follow-up: good practice and future directions—findings from a workshop at the IAIA 2000 conference. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 19, n. 3, p. 175-185, 2001.
- BALMFORD, A. et al. Walk on the Wild Side: Estimating the Global Magnitude of Visits to Protected Areas. **PLoS Biology**, v. 13, n. 2, p. 1–6, 2015.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 5ª ed. rev. e ampl. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BARNOSKY, A. **Heatstroke: Nature in an Age of Global Warming**. Island Press. 288 pp, 2009.
- BIGGS, D.; BAN, N. C.; HALL, C. M. Lifestyle values, resilience, and nature-based tourism's contribution to conservation on Australia's Great Barrier Reef. **Environmental Conservation**, v. 39, n. 4, p. 370–379, 2012.
- BOND, A., POPE, J. The state of the art of impact assessment in 2012. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 30, p. 1-4. 2012.
- BOTELHO, E. S.; MACIEL, G. G. **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, v. 18, n. 3, 2019.
- BOVARNICK, A., J., FERNANDEZ BACA, J.G., H., N. **Financial Sustainability of Protected Areas in Latin America and the Caribbean: Investment Policy Guidance**. UNDP. 2010.
- BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 1973.
- BRASIL. Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 1979.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 1981.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos

⁸ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023)

de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 1985

BRASIL. Resolução CONAMA nº 001 de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 1986.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 1993.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997 - Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 1997

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 1997.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2000.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2002.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2003.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2004.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2012.

BRASIL. LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016 - Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2016.

BRASIL. Decreto nº 9507 de 2018 - Dispõe sobre a execução indireta mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mistas controladas pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2018a.

BRASIL. Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018. Altera as Leis nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2018b.

BRASIL. Resolução nº 79 de 21 de agosto de 2019 – Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND das unidades de conservação Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, Parque Nacional de Jericoacoara e Parque Nacional do Iguaçu, para fins de concessão da prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2019.

RESOLUÇÃO Nº 157, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2020 Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND das unidades de conservação Floresta Nacional de Brasília, Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, Parque Nacional de Ubajara, Parque Nacional da Serra da Bocaina, Parque Nacional da Serra da Capivara, Parque Nacional da Serra da Bodoquena, Parque Nacional do Jau e Parque Nacional de Anavilhanas, para fins de concessão para prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, com previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão das referidas unidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2020.

BRASIL. Lei 14.133 de 1º de abril de 2021 - Lei de licitações e contratos administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2021.

BRUMATTI, Paula Normandia Moreira; ROZENDO, Cimone. Parques Nacionais, turismo e governança: Reflexões acerca das concessões dos serviços turísticos no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 15, 2021.

BRUMATTI, P. N. M; SONAGLIO, K. E. Limitações e desafios das concessões turísticas em áreas protegidas na América Latina. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v 16, n.3, jun 2023, pp. 62-83.

BRUNER, A. G. et al. Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity: Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity. **Science**, v. 291, n. 5501, p. 125–128, 2001.

BUCKLEY R. **Impacts positive and negative**: links between ecotourism and environment. In: Buckley R (ed) Environmental impacts of ecotourism. CABI Publishing, Oxfordshire, pp 5–14. 2004.

BUCKLEY, R. **Conservation Tourism**. Wallingford, UK: CABI. 2010.

BUCKLEY, R. Tourism, conservation and the Aichi targets. **PARKS**, v. 18, n. 2, p. 13–20, 2012.

BUSHELL, Robyn; EAGLES, Paul FJ (Ed.). **Tourism and protected areas**: benefits beyond boundaries: the Vth IUCN World Parks Congress. Cabi, 2006.

BUSHELL, R.; BRICKER, K. Tourism in protected areas: Developing meaningful standards. **Tourism and Hospitality Research**, v. 17, n. 1, p. 106–120, 2017.

BUSHELL, R; MCCOOL, S.F. **Tourism as a tool for conservation and support of protected areas**. In: R. Bushell and P.F.J. Eagles (eds.), **Tourism and Protected Areas: Benefits beyond Boundaries**, pp. 12-26. Wallingford, UK: CABI. 2007.

Canter, L.W. Interdisciplinary teams in environmental impact assessment. **Environmental Impact Assessment Review**, v11, 375–87. 1991.

COLLABORATION FOR ENVIRONMENTAL EVIDENCE. **Guidelines for Systematic Review and Evidence Synthesis in Environmental Management**. Version 4.2. 2013.

CONRAD, Cathy C.; HILCHEY, Krista G. A review of citizen science and community-based environmental monitoring: issues and opportunities. **Environmental Monitoring and Assessment**, v. 176, p. 273-291, 2011.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its seventh meeting**. Kuala Lumpur. 2004.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Tourism and Biodiversity**: Review of the Implementation of the Guidelines on Biodiversity and Tourism Development. Hyderabad, India, 2012.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Biodiversity and Tourism Development**. Pyeongchang, Republic of Korea: Twelfth meeting, 2014.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Tourism Supporting Biodiversity**: A Manual on Applying the CBD Guidelines on Biodiversity and Tourism Development. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2015.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Nations Adopt Four Goals, 23 Targets for 2030 In Landmark UN Biodiversity Agreement**. Official CBD Press Release - Montreal, 19 December 2022.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 296p, 2010.

DA CRUZ, H. S.; RODRIGUES, C. G. O.; LEMOS, C. C. Aprendizados e desafios da concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ). **Revista Brasileira de Ecoturismo (RBEcotur)**, v. 16, n. 3, 2023.

DA RIVA, A.L.; WEISS, R.L. **Braços adicionais para conservação: o papel estratégico das parcerias com o setor privado**. In: NEXUCS. Unidades de conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados. São Carlos, RiMa Editora, 536p, 2012.

DANGI, T. B.; GRIBB, W. J. Sustainable ecotourism management and visitor experiences: managing conflicting perspectives in Rocky Mountain National Park, USA. **Journal of Ecotourism**, v. 17, n. 3, p. 338–358, 2018.

DARCY, S.; WEARING, S. Public–private partnerships and contested cultural heritage tourism in national parks: A case study of the stakeholder views of the north head quarantine station. **Journal of Heritage Tourism**, v. 4, n. 3, p. 181–199, 2009.

DE ALMEIDA, I. C.; DA SILVA, G. G. L.; RAIMUNDO, S. Qualidade na prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais: o caso da concessão no Parque Nacional do Itatiaia. **Revista Brasileira de Ecoturismo (RBEcotur)**, v. 16, n. 3, 2023.

DÍAZ, S. et al. **Biodiversity regulation of ecosystem services**. In: MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. Ecosystems and Human Well-Being: Current State and Trends. Island Press, 2005.

DINICA, V. Tourism concessions in National Parks: neo-liberal governance experiments for a Conservation Economy. New Zealand. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 25, n. 12, p. 1811–1829, 2016.

DINICA, Valentina. The environmental sustainability of protected area tourism: towards a concession-related theory of regulation. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 26, n. 1, p. 146-164, 2018.

DIRZO, R.; RAVEN, P. Global state of biodiversity and loss. **Annual Review of Environment and Resources**, 2003.

DUDLEY, N. (Ed.). **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**. Gland, Switzerland, 2008.

DUNCANSON, L. et al. The effectiveness of global protected areas for climate change mitigation. **Nature Communications**, v. 14, n. 1, p. 2908, 2023.

EAGLES, P. F. J. Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 17, n. 2, p. 231–248, 2009.

EAGLES, P. F. J. Research priorities in park tourism. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 22, n. 4, p. 528–549, 2014.

EAGLES, P.F.J. et al. Good governance in protected areas: An evaluation of stakeholders' perceptions in British Columbia and Ontario Provincial Parks. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 21, p. 60–79, 2012.

EAGLES, P. F. J. et al. Good governance in protected areas: An evaluation of stakeholders' perceptions in British Columbia and Ontario Provincial Parks. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 21, n. 1, p. 60–79, 2013.

EAGLES, P. F. J. et al. **Guidelines for Planning and Management of Concessions, Licenses and Permits for Tourism in Protected Areas**. 2009.

EAGLES, P. F. J.; HILLEL, O. **Improving protected area finance through tourism**. In: Meeting of the ad hoc open-ended working group on protected areas, 2., 2008, Rome. [Report...] Montreal: UN Environment, 2008.

EAGLES, P.F.J.; MCCOOL, S.F. **Tourism in National Parks and Protected Areas: Planning and Management**. Wallingford, UK: CABI. 2002.

EAGLES, P. F. J.; MCCOOL, S. F.; HAYNES, C. D. **Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management: Issue 8 of Best practice protected area guidelines series**. 2002.

ESTIMA, D. C. et al. Concession in tourism services and partnerships in the Marine National Park of Fernando de Noronha, Brazil. **Revista de Gestão Costeira Integrada. Journal of Integrated Coastal Zone Management**, v. 14, n. 2, p. 215-232, 2014.

FAHRIG, L. Relative Effects of Habitat Loss and Fragmentation on Population Extinction. **The Journal of Wildlife Management**, v. 61, n. 3, p. 603, 1997.

FISCHER T. B. **Theory & practice of environmental assessment**. London: Earthscan; 2007.

FONT, X.; COCHRANE, J.; TAPPER, R. **Pay per nature view: Understanding tourism revenues for effective management plans**. Leeds (UK): Leeds Metropolitan University, 50p, 2004.

FROST, W.; LAING, J. Public–private partnerships for nature-based tourist attractions: the failure of Seal Rocks. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 26, n. 6, p. 942–956, 2018.

FUNDINGSLAND TETLOW, M.; HANUSCH, M. Strategic environmental assessment: the state of the art. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 30, n. 1, p. 15–24, 2012.

GENELETTI, D.; DAWA, D. Environmental impact assessment of mountain tourism in developing regions: A study in Ladakh, Indian Himalaya. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 29, p. 229-242, 2009.

GILROY, L.; KENNY, H.; MORRIS, J. **Parks 2.0: Operating State Parks Through Public-Private Partnerships**. 2013.

GLASSON, J.; THÉRIVEL, R.; CHADWICK, A. **Introduction To Environmental Impact Assessment**. 3rd ed. London: Routledge, 2005.

GONZALEZ, Ainhoa et al. **Alternatives in strategic environmental assessment of plans and programs**. Fastips, IAIA, 2014.

HILDING-RYDEVIK, T.; BJARNADÓTTIR, H. Context awareness and sensitivity in SEA implementation. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 27, n. 7, p. 666–684, 2007.

HÜBNER, A.; PHONG, L. T.; CHÂU, T. S. H. Good governance and tourism development in protected areas: The case of Phong Nha-Ke Bang National Park, central Vietnam. **Koedoe**, v. 56, n. 2, 2014.

ICMBIO. **Roteiro metodológico para manejo de impactos da visitação com enfoque na experiência do visitante e na proteção dos recursos naturais e culturais**. 2011.

ICMBIO. **Dados de visitação 2007-2015**. 2016?

ICMBIO. Instrução Normativa nº 7 de 21 de dezembro de 2017 - Estabelece diretrizes e procedimentos para a elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2017.

ICMBIO. Instrução Normativa nº 9 de 13 de julho de 2018 - Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2018a.

ICMBIO. Instrução Normativa nº 17 de 2018 - Altera a Instrução Normativa nº 9, de 13 de julho de 2018, que disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2018b.

ICMBIO. Instrução Normativa nº 5 de 2018 - Dispõe sobre diretrizes e procedimentos administrativos para o monitoramento da visitação em unidades de conservação federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2018c.

ICMBIO. **Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais**. 2018d.

ICMBIO. **Caderno 07** – Procedimento de Manifestação de Interesse para autorizar a elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira para o Parque Nacional do Iguaçu. 2018e.

ICMBIO. **Orientações metodológicas para elaboração de planos de uso público em Unidades de Conservação federais**. 2019.

ICMBIO. Portaria 289 de 23 de maio de 2021 – Dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e implementação do uso público em unidades de conservação federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E WORLD WIDE FUND BRASIL. **Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010**. Brasília: ICMBio, 134p, 2011.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. **Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice**. 1999.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. **Special Publication Series No. 1 - STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT: Performance Criteria**. 2002.

IRVING, M. A. **Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária – inovar é possível?** In: BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (Org.). Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009. p. 108-119.

JAY, S. et al. **Environmental impact assessment: Retrospect and prospect**. 2007.

DE JESUS, J. et al. **Mitigation in Impact Assessment**. Fastips, IAIA, 2013.

JOÃO, E. **Key principles of SEA**. In: Implementing strategic environmental assessment. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, p. 3-14. 2005.

KIDD S.; FISCHER T. B. 'Integrated appraisal in North West England', **Environment and Planning C**, vol 25, no 2, pp233–249. 2007.

LEE N. 'Bridging the gap between theory and practice in integrated assessment', **Environmental Impact Assessment Review**, vol 26, no 1, pp57–78. 2006.

LEMIEUX, C. J. et al. Human health and well-being motivations and benefits associated with protected area experiences: an opportunity for transforming policy and management in canada. **PARKS**, v. 18, n. 1, p. 71–85, 2012.

LEMOS, C. C.; FISCHER, T. B.; SOUZA, M. P. Strategic environmental assessment in tourism planning - Extent of application and quality of documentation. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 35, p. 1–10, 2012.

LEUNG, Y. F., et al. **Tourism and visitor management in Protected Areas: Guidelines for sustainability**. Best Practice Protected Area Guidelines Series. 2018.

LOPOUKHINE, N. **Protected Areas - For life's sake**. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet. Montreal, p.1–3, 2008.

LY, T. P.; XIAO, H. The choice of a park management model: A case study of Phong Nha-Ke Bang National Park in Vietnam. **Tourism Management Perspectives**, v. 17, p. 1–15, 2016.

MACE, G. et al. **Biodiversity in Ecosystems and Human Wellbeing: Current State and Trends**. Island Press, 2005.

MALLER, C. et al. **Healthy parks, healthy people: The health benefits of contact with nature in a park context**. In: The George Wright Forum. George Wright Society, 2009. p. 51-83.

MANNING, R. E. **How much is too much?** Carrying capacity of national parks and protected areas. In: Monitoring and Management of Visitor Flows in Recreational and Protected Areas. Conference Proceedings, 306–313. 2002.

MARGATO, V.; SÁNCHEZ, L. E. Quality and outcomes: a critical review of Strategic Environmental Assessment in Brazil. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 16, n. 2, p. 1450011, 2014.

MAYER, M. Can nature-based tourism benefits compensate for the costs of national parks? A study of the Bavarian Forest National Park, Germany. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 22, n. 4, p. 561–583, 2014.

MCCOOL, S.; SPENCELEY, A. Tourism and protected areas: A growing nexus of challenge and opportunity. **Koedoe**, v. 56, n. 2, p. 1-2, 2014.

MCCORMICK, J. **Rumo ao Paraíso** - A história dos movimentos ambientalistas. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

MCKINLEY D. C. et al. Citizen science can improve conservation science, natural resource management, and environmental protection. **Biological Conservation**, v.208: p. 15-28, 2016.

MILES, K. Innovative financing: Filling in the gaps on the road to sustainable environmental funding. **Review of European Community and International Environmental Law**, v. 14, n. 3, p. 202–211, 2005.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystems and human well-being: current state and trends : findings of the Condition and Trends Working Group of the Millennium Ecosystem Assessment**. Island Press, 2005.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020 – Resolução CPPI nº 157 de 2 de dezembro de 2020 – Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND das unidades de conservação Floresta Nacional de Brasília, Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, Parque Nacional de Ubajara, Parque Nacional da Serra da Bocaina, Parque Nacional da Serra da Capivara, Parque Nacional da Serra da Bodoquena, Parque Nacional do Jaú e Parque Nacional de Anavilhanas, para fins de concessão para prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, com previsão do custeio de ações de apoio à conservação, à proteção e à gestão das referidas unidades.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência. Brasília, 2004.

MIRRA, A. L. V. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**. 3a ed. São Paulo, 2006.

MMA, 2009 - Portaria MMA nº 366 de 7 de outubro de 2009 – Define os preços para a cobrança de ingressos, serviços administrativos, técnicos e outros, prestados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes.

MONTAÑO, M. et al. Current State of the Sea System in Brazil: a Comparative Study. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 16, n. 2, p. 145, 2014.

MORGAN, R. K. Environmental impact assessment: the state of the art. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 30, n. 1, p. 5–14, 2012.

MORO, Carolina Corrêa; DE OMENA, Michel Tadeu RN; LINDENKAMP, Teresa Cristina Magro. Discutindo as Concessões de Uso Público em Unidades de Conservação Brasileiras. **Biodiversidade Brasileira**, v. 12, n. 3, p. 224-233, 2022.

MORRISON-SAUNDERS, A.; ARTS, J. (eds.) **Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-up**, Earthscan James & James, London. 2004

MORRISON-SAUNDERS A., MARSHALL, R.; ARTS, J. **EIA Follow-Up International Best Practice Principles**. Special Publication Series No. 6. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment. 2007.

OLIVEIRA, I. S. D.; MONTAÑO, M.; SOUZA, M. P. **Avaliação Ambiental Estratégica**. São Carlos: Suprema, 2009.

PAPP, 2020a - Manual de fiscalização de contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação federais.

PAPP, 2020b - Manual de processo de concessão de serviços de apoio a visitação em unidades de conservação federais.

PARTIDÁRIO, M. R. **Strategic environmental assessment**—principles and potential. Handbook of environmental impact assessment, v. 1, p. 60-73, 1999.

PARTIDÁRIO, M. R. Elements of an SEA framework - Improving the added-value of SEA. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 20, n. 6, p. 647–663, 2000.

PRIMACK, R. B.; RODRIGUES, E. **Biologia da conservação**. E. Rodrigues, 2001.

RANIERI, V. et al. Potencial da Ciência Cidadã para o Monitoramento dos Impactos do Uso Público em um Cenário de Avanço das Concessões. **Biodiversidade Brasileira**, v. 12, n. 3, p. 305-321, 2022.

RIZZO, H.B.; GALLARDO, A.L.C.F.; MORETTO, E.M. Avaliação ambiental estratégica e planejamento do setor de transportes paulista. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, v. 22, p. 1085-1094, 2017.

ROCKSTRÖM, J. et al. A safe operating space for humanity. **Nature**, v. 461, n. 7263, p. 472–5, 2009.

ROCKSTRÖM, Johan et al. Safe and just Earth system boundaries. **Nature**, p. 1-10, 2023.

ROCKTAESCHEL, B. M. M. M. **Terceirização em áreas protegidas: estímulo ao ecoturismo no Brasil**. São Paulo: Editora Senac, 2006.

RODRIGUES, C.G.O; ABRUCIO, F.L. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 13, p. 105-120, 2019.

RODRIGUES, C. G. O.; BOTELHO, E. S. Parcerias em áreas protegidas: diversidade de modalidades, propósitos e efeitos envolvidos. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v 16, n.3, jun 2023, pp. 05-24.

RODRIGUES, C. G. D. O.; GODOY, L. R. D. C. 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**, v. 28, p. 75–88, 2013.

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.

RODRIGUES, C.G.O.; GODOY, L. R. 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**, v. 28, 2013.

SADLER, B. **International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment** - Final Report. Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practive to Improve Performance. p. 263, 1996.

SALA, O. E. Global Biodiversity Scenarios for the Year 2100. **Science**, v. 287, n. 5459, p. 1770–1774, 2000.

SÁNCHEZ, L. E. Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil? **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 167–183, 2017.

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

SANCHO-PIVOTO et al. **Anais do 16º C Encontro Nacional de Turismo com Base Local** [recurso eletrônico] : novos desafios e propostas para o turismo no Brasil e na América Latina. - Natal, RN: UFRN, 2022.

SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **The Ecosystem Approach**. Montreal, 2004.

SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY; PROGRAMME; WORLD TOURISM ORGANIZATION; THE UNITED NATIONS ENVIRONMENT. **Tourism for Nature and Development: A Good Practice Guide**. Montreal, 2009.

SEPTANIL, M. P. B.; RANIERI, V. E. L. Concessões dos serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação brasileiras: visão e planejamento no âmbito do ICMBio. **Anais do XVI Simpósio do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental**. 2018.

SEPTANIL, M.P.B.; RODRIGUES, L.M.; RANIERI, V.E.L. Análise prévia de viabilidade socioambiental no planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais brasileiros. **Revista Brasileira de Ecoturismo (RBecotur)**, v. 16, n. 3, 2023.

SNYMAN, S. The impact of land management systems on community attitudes towards tourism and conservation in six South African countries. **PARKS**, v. 18, n. 2, p. 21–32, 2012.

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

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

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

STEFFEN, W. et al. Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet. **Science**, v. 347, n. 6223, 2015.

THERIVEL, Riki. **Strategic environmental assessment in action**. Routledge, 2012.

THOMPSON, A., et al. **Tourism concessions in protected natural areas**: guidelines for managers. United Nations Development Programme. 301p, 2014.

TRZYNA, T. **Áreas Protegidas Urbanas**: Perfis e diretrizes para melhores práticas. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas. Gland, Suíça: IUCN. 110p. 2017.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME - WORLD CONSERVATION MONITORING CENTRE. INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. **Protected Planet Report 2016**. Cambridge UK, and Gland, Switzerland: UNEP-WCMC and IUCN. 2016.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION. **Tourism Highlights**: 2017 Edition. Madrid: UNWTO. 2017.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Making Tourism More Sustainable**: A Guide for Policy-Makers. Madrid and Paris: UNWTO and UNEP. 2005.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**. Rio de Janeiro, 1992.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Sustainable Development**: Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012.

WARNKEN, J., BUCKLEY, R. Scientific quality of tourism environmental impact assessment. **Journal of Applied Ecology**. 35, 1–8. 1998.

WATSON, J. E. M. et al. The performance and potential of protected areas. **Nature**, v. 515 2014.

WEGNER, A.; LEE, D.; WEILER, B. Important “ingredients” for successful tourism/protected area partnerships: Partners’ policy recommendations. **Service Industries Journal**, v. 30, n. 10, p. 1643–1650, 2010.

WHITE, L.; NOBLE, B. F. Strategic environmental assessment for sustainability: A review of a decade of academic research. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 42, p. 60–66, 2013.

WILCOVE, D. S. et al. Quantifying threats to imperiled species in the United States. **BioScience**, v. 48, n. 8, p. 607–615, 1998.

WOOD, M. E. **Best Practice for Tourism Concessions in Protected Areas**: case studies from Latin America. Epler Wood International. p. 1–41, 2010.

WOUTERS, M. Socio-economic effects of concession-based tourism in New Zealand's national parks. **Science for Conservation**, n. 309, p. 5–91, 2011.

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

YIN, R. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 2nd ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUBAIR, S.; BOWEN, D.; ELWIN, J. Not quite paradise: Inadequacies of environmental impact assessment in the Maldives. **Tourism Management**, v. 32, n. 2, p. 225–234, 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Boas práticas para a inclusão dos critérios socioambientais no planejamento das concessões dos serviços de apoio à visitação em áreas protegidas

LEIS E REGULAMENTAÇÕES

1. As áreas protegidas e as concessões têm leis, regulamentações e políticas claras, robustas, justas e cumpridas imparcialmente (SPENCELEY et al., 2016; THOMPSON et al., 2014; EAGLES et al., 2013; EAGLES et al., 2009; HUBNER et al., 2015).
2. As Políticas relacionadas às concessões são consistentes com todas as leis e regulamentações que se aplicam à área protegida, e há conformidade com todas as leis voltadas à proteção da saúde humana e do meio ambiente (THOMPSON et al., 2014).
3. A estrutura legal para as concessões está estabelecida em uma forte base de apoio político, estabilidade política e apoio público (THOMPSON et al., 2014).
4. Qualquer lei que governa as concessões tem duas missões para com as áreas protegidas: (1) preservar e proteger a área e seus recursos; (2) permitir a apreciação dos visitantes (THOMPSON et al., 2014).
5. As políticas e regulamentações requerem que a gestão dos serviços de apoio ao uso público providos pelas concessionárias leve em conta a opinião pública, forneça emprego para as populações locais e outros elementos que beneficiem as comunidades locais, e inclua um monitoramento regular dos impactos ambientais (FONT; COCHRANE; TAPPER, 2004).
6. Os resultados esperados do sistema de concessões são refletidos em todos os componentes do sistema, incluindo seus objetivos e as leis, regulamentações e políticas estabelecidas para implementar esses objetivos (THOMPSON et al., 2014).
7. As provisões trazidas nas leis gerais não são repetidas em leis específicas para concessões, para evitar confusões e possíveis equívocos que podem surgir caso alguma provisão específica seja duplicada (THOMPSON et al., 2014).
8. As leis contêm apenas as provisões gerais mais importantes relacionadas às concessões, e permitem à agência ambiental uma flexibilidade para estabelecer os detalhes através de regulamentações e políticas (THOMPSON et al., 2014).
9. Existem provisões legais que garantem direitos de preferência aos cidadãos - seja na escolha da concessionária ou nos requerimentos para que a concessionária contrate cidadãos locais (THOMPSON et al., 2014).
10. Abordagens que beneficiam as populações carentes são priorizadas e totalmente integradas nas leis, políticas e práticas (THOMPSON et al., 2014).
11. Os objetivos mais importantes do sistema de concessão em áreas protegidas são determinados por ministros do governo e gestores das áreas protegidas, e, então, usados para orientar o desenvolvimento de leis, regulamentações e políticas que

governarão o sistema, este sendo, por fim, revisado e melhorado ao longo do tempo (THOMPSON et al., 2014).

PLANO DE MANEJO

12. Existe um Plano de Manejo oficial, novo e robusto (SPENCELEY et al., 2017; Dangi e Gribb; 2018; SPENCELEY et al., 2016).
13. Os planos possuem prazos operacionais curtos (cinco anos), ou existe um processo que permite que partes deles sejam facilmente revisadas conforme a necessidade (THOMPSON et al., 2014).
14. Os planos de manejo têm como objetivos proteger o meio ambiente e maximizar os benefícios que podem advir do trabalho com boas concessionárias (THOMPSON et al., 2014).
15. Nos planos de manejo, as autoridades usam ferramentas de planejamento de visitantes para determinar o escopo das atividades turísticas (SPENCELEY et al., 2016; DINICA, 2018; SPENCELEY et al., 2016), que podem ser definidas em termos de número de visitantes por zona, destino, local, atração (caverna, lago, trilha) ou tipo de instalação (DINICA, 2018).
16. Os planos de manejo incluem os riscos para, e o envolvimento de, populações locais (WYMAN et al., 2011).
17. O plano de manejo lida com o impacto cumulativo das atividades (THOMPSON et al., 2014).
18. O plano de manejo está sendo efetivamente implementado (EAGLES et al., 2013).

ESTUDO DE VIABILIDADE

19. Ferramentas de planejamento ex ante, como a AAE, são usadas (DINICA, 2018).
20. Existe um estudo prévio de viabilidade (WOOD, 2010).
21. Conteúdo do estudo prévio de viabilidade inclui (WOOD, 2010):
 - Questões ambientais e culturais;
 - Necessidades da comunidade;
 - Habilidade da comunidade com recursos humanos, capacidade de oferecer serviços turísticos e treinamento necessário;
 - Potencial de desenvolvimento de microempresas na comunidade;
 - Revisão de como o projeto se encaixará no plano de manejo da AP.
22. Um dos principais passos para gerar as informações necessárias para o estudo de viabilidade é a avaliação de impacto ambiental (WOOD, 2010).
23. Existe um conjunto de diretrizes de AIA para uso dos solicitantes da concessão ou da agência ambiental para a definição de novas oportunidades que podem ser oferecidas (THOMPSON et al., 2014).
24. Os processos de AIA são uma parte normal dos negócios de concessão da agência ambiental, seja para novas atividades de concessão (por meio de pedidos

- recebidos ou novas licitações) ou para extensões de concessões existentes (THOMPSON et al., 2014).
25. A análise da linha de base (visando fornecer avisos antecipados de mudanças iminentes que permitirão uma melhor ação dos gestores) (THOMPSON et al., 2014; WYMAN et al., 2011), deve:
 - Quantificar os potenciais benefícios financeiros (diretos) e econômicos (diretos e indiretos) da área de estudo em termos de renda, emprego e retorno do investimento (THOMPSON et al., 2014);
 - Garantir que as oportunidades, atividades e atrações possam ser realizadas dentro dos limites do ambiente natural, que não impactem negativamente a paisagem nem comprometam a qualidade da experiência do visitante, principalmente se o afastamento e o isolamento forem características essenciais da área (THOMPSON et al., 2014);
 - Identificar e descrever as principais questões ambientais (ecológicas e sociais) que devem ser incluídas nas avaliações ambientais caso os projetos de desenvolvimento turístico propostos sejam totalmente desenvolvidos (THOMPSON et al., 2014);
 - Fornecer o esboço do termo de referência, o escopo de futuras avaliações de impacto ambiental e diretrizes ambientais gerais para o desenvolvimento do turismo na área de estudo (THOMPSON et al., 2014);
 26. Diagnosticar as principais questões que entram o cumprimento dos três mandatos de gestão do parque antes de escolher o modelo de gestão (conservação, recreação e viabilidade econômica) (LY; XIAO, 2016a).
 27. A análise de risco não apenas inclui o ambiente natural e as características biofísicas do local, mas também avalia características socioculturais (comunidades locais, sítios arqueológicos, etc.), aspectos comerciais (quão adequado é o local, análise comparativa dos diferentes locais possíveis, sustentabilidade econômica a longo prazo etc.) (WYMAN et al., 2011) e os efeitos cumulativos (THOMPSON et al., 2014).
 28. São determinadas as atividades turísticas adequadas para a área, como turismo fotográfico, caça, trilhas para caminhada, 4x4, etc (SPENCELEY et al., 2017).
 29. As potenciais oportunidades para integrar culturas locais e atividades culturais ao produto turístico de maneira respeitosa são avaliadas (SPENCELEY et al., 2017).
 30. Há uma gestão de risco efetiva: identifica, mitiga e monitora os riscos por meio do engajamento das partes interessadas, avaliações do local, relatórios regulares, diligência prévia adequada e contratação de pessoal técnico experiente/bem conceituado (SPENCELEY et al., 2017).
 31. Há a elaboração de um Relatório de Impacto Ambiental, de responsabilidade ambiental do Estado ou dos candidatos à concessão (se não for realizada pelo Estado) (WOOD, 2010).
 32. Responsabilidades ambientais dos candidatos à concessão: Cumprimento total dos requisitos da Avaliação de Impacto Ambiental, incluindo proteção dos recursos naturais e espécies ameaçadas, proteção de bacias hidrográficas e

- biodiversidade e um programa de monitoramento conforme exigido pelo Estado (WOOD, 2010).
33. O bem-estar ambiental (BUSHELL; BRICKER, 2017; FROST; LAING, 2018) e os interesses públicos (FROST; LAING, 2018) são priorizados.
 34. Existem informações ou cursos de treinamento para as equipes operacional e de concessão, para que eles (THOMPSON et al., 2014):
 - Entendam como usar a AIA como uma ferramenta em seu trabalho;
 - Sejam capacitados o suficiente para explicar a AIA aos operadores de atividades;
 - Usem o pensamento da AIA quando identificarem ou testarem a viabilidade de novas oportunidades que podem ser implementadas.
 35. Existem sistemas e processos que solicitam informações de AIA, consideram-nas e têm a capacidade de aprovar ou recusar propostas com base em seus impactos (THOMPSON et al., 2014).
 36. Há uma visão estratégica (EAGLES, 2009; HUBNER et al., 2015; EAGLES et al., 2013): olhar construtivamente para o futuro, considerando as complexidades históricas, culturais e sociais de cada situação (EAGLES et al., 2013).
 37. Os impactos adversos significativos das operações de concessão em áreas protegidas não são aceitos: são evitados ou reduzidos ou a atividade não é permitida (THOMPSON et al., 2014; BUSHELL; BRICKER, 2017).
 38. Seguro: Prejuízo ambiental - uma forma especial de seguro de responsabilidade por poluição é requerida caso a atividade tenha potencial para causar poluição ambiental, como derramamentos significativos de combustível, drenagem ácida de minas, deslizamentos oriundos de obras de terraplenagem (THOMPSON et al., 2014).

LICITAÇÃO

39. Concessões são estritamente limitadas àquelas que: (a) são necessárias e apropriadas para o uso e proveito do público da área protegida; e (b) são consistentes no mais alto grau possível com a preservação e conservação dos recursos e valores da área protegida (THOMPSON et al., 2014).
40. O governo descreve o processo de planejamento e aprovação com especificações sobre os impactos ambientais e todos os aspectos de uso de energia renovável, gestão de resíduos e uso da água (WOOD, 2010).
41. Os fatores de tomada de decisão ou avaliação são transparentes (incluindo indicações de ponderações dadas a qualquer critério) e documentados, e o raciocínio por trás dos critérios e definições de classificação é explicado (THOMPSON et al., 2014).
42. As expectativas ambientais estão na lista de critérios para avaliar as propostas e sua ponderação (DINICA, 2018; EAGLES et al., 2009; THOMPSON et al., 2014; SPENCELEY et al., 2017).
43. As propostas incluem a avaliação de uma variedade de aspectos, incluindo o provável desempenho ambiental da concessionária, capacidade de realizar a

- atividade, contribuições para a conservação e como eles propõem apresentar os problemas das áreas protegidas a seus clientes (THOMPSON et al., 2014; DINICA, 2018; SPENCELEY et al., 2017).
44. Os candidatos à concessão têm as seguintes responsabilidades ambientais (WOOD, 2010):
 - Projeto de infraestrutura ambientalmente sensível
 - Construção de acordo com as diretrizes de avaliação de impacto ambiental;
 - Manutenção de instalações de acordo com as diretrizes de avaliação de impacto ambiental;
 - Um plano de conservação de energia com orçamento para implementação;
 - Um plano de tratamento de resíduos e esgotos com orçamento para implementação;
 - Operações ambientalmente sensíveis
 45. A gestão dos resíduos alimentares deve ser cuidadosamente considerada durante a contratação da concessão (EAGLES et al., 2009).
 46. Existem mecanismos para participação das comunidades locais nos lucros antes de advogar pelo desenvolvimento do ecoturismo (ou seja, políticas, programas de captura de receita, etc.) (BUSHELL; BRICKER, 2017; SPENCELEY et al., 2016).
 47. O escopo, projeto e viabilidade, fases de aquisição devem (SPENCELEY et al., 2017):
 - Exigir que propostas de parceria incluam um plano de desenvolvimento que indique como as concessionárias: (a) adquirem bens e serviços de fontes locais e de comércio justo; (b) empregam e promovem pessoas de grupos locais e marginalizados; (c) promovem equidade para grupos locais e marginalizados;
 - Aprovar preferencialmente acordos que beneficiem diretamente comunidades locais / grupos marginalizados / crianças;
 - Garantir que as propostas do licitante não comprometam os direitos tradicionais de acesso a recursos.
 48. A escolha da concessionária inclui: Reputação local por sensibilidade às preocupações culturais locais (EAGLES et al., 2009).
 49. Assegurar a consideração dos planos de desenvolvimento em relação ao respeito ao acesso da comunidade, direitos à terra e locais de importância cultural (SPENCELEY et al., 2017).
 50. Cada área determina os trade-offs entre os retornos financeiros, ambientais, de desenvolvimento e outros que busca de uma determinada concessão e os comunica claramente a suas potenciais concessionárias (THOMPSON et al., 2014).
 51. A agência ambiental exige concorrência no processo de concessão para obter o melhor contratado e maximizar os benefícios para as áreas protegidas e para os visitantes (THOMPSON et al., 2014).
 52. O lance mais alto não necessariamente vence a concessão; em vez disso, a oferta vencedora é a que melhor atende ao conjunto de critérios estabelecidos pelo órgão da área protegida (THOMPSON et al., 2014).

53. Nepotismo e favoritismo sob qualquer forma devem ser evitados a fim de garantir capacitação equitativa e empoderadora (SPENCELEY et al., 2017).
54. As seguintes informações devem ser incluídas nas solicitações de proposta:
- As medidas mínimas que a concessionária deve adotar para garantir a proteção, conservação e preservação dos recursos da área protegida (THOMPSON et al., 2014);
 - As licenças e autorizações necessárias, bem como todas as obrigações legais e regulatórias que uma concessionária deve cumprir para iniciar e administrar um negócio em uma área protegida (EAGLES et al. 2009);
 - O contexto do planejamento estratégico com planos regulatórios, políticos, sociais e de gestão de AP (WOOD, 2010);
 - Benefício líquido para o Estado com metas reais descritas, que podem incluir o benefício líquido esperado para o Estado em termos monetários, bem como outros objetivos do projeto (WOOD, 2010);
 - Revisão do local com informações sobre este, incluindo questões legislativas, preocupações ambientais, partes interessadas, equipe e recursos humanos, infraestrutura, equipamentos, padrões de desempenho e riscos (WOOD, 2010);
55. O processo de seleção competitiva define o que deve ser considerado no processo de avaliação, como (THOMPSON et al., 2014):
- Proteção dos recursos da área protegida;
 - Impactos ambientais da concessão (DINICA, 2018) e medidas para evitar, remediar ou mitigar esses impactos;
 - Demonstração de compreensão dos requisitos do prospecto;
 - Demonstração de experiência e conhecimento na prestação de serviços necessários;
 - Como a concessão promove os interesses da área protegida;
 - Benefícios sociais para as comunidades locais, por exemplo: desenvolvimento econômico para grupos desfavorecidos.

CONTRATOS

56. A concessão é apoiada por uma estrutura de concessão sólida: Estruturas fortes de concessões são claras, transparentes, legalmente robustas e protegem os interesses de todas as partes (SPENCELEY et al., 2016).
57. As políticas de concessão mantêm o turismo em equilíbrio com as metas de conservação, como descritas no plano de manejo da área protegida (SPENCELEY et al., 2017).
58. Elementos de um contrato de concessão típico: contribuições socioeconômicas (por exemplo, equidade local, emprego, aquisições, projetos sociais) e impactos ambientais durante a construção, operação e comissionamento (SPENCELEY et al., 2017).
59. O contrato de concessão contém disposições apropriadas e claramente declaradas para penalidades, suspensão ou rescisão de um contrato de concessão quando

necessário para fins de proteção de recursos ou visitantes, quebra de contrato ou não cumprimento (THOMPSON et al., 2014; WYMAN et al., 2011; EAGLES et al., 2009; SPENCELEY et al., 2017).

60. Há detalhes explícitos sobre as formas e níveis de turismo permitidos (LEUNG et al., 2018; SPENCELEY et al., 2016), em quais lugares e em que horários (LEUNG et al., 2018), portanto as concessões são estritamente limitadas a locais consistentes ao mais alto nível possível com a preservação e conservação dos recursos e valores das áreas protegidas (SPENCELEY et al., 2016; THOMPSON et al., 2014; SPENCELEY et al., 2017).
61. A gestão dos contratos inclui os seguintes requisitos para parceiros no contrato de concessão (SPENCELEY et al., 2017):
- Maximizar o uso de materiais locais colhidos de forma sustentável;
 - Usar aparelhos energeticamente eficientes e energia solar sempre que possível;
 - Minimizar e monitorar o uso de água, energia não renovável e materiais;
 - Evitar o uso de produtos que agredem o meio ambiente;
 - Promover a culinária local;
 - Promover empresas locais para apoiar o turismo (por exemplo, artesanato, passeios pelas aldeias, etc.);
 - Aconselhar as pequenas empresas locais para equipá-las a negociar seus bens e serviços com concessionárias;
 - Considerar impactos;
 - Ensinar funcionários e convidados sobre economia de recursos;
 - Gerenciar de modo eficaz de todos os resíduos (esgoto, lixo etc.) e reciclar;
 - Gerenciar as expectativas da comunidade por meio de estabelecimento realista de metas e planos de compartilhamento de benefícios;
 - Fornecer capacitação para membros da comunidade e instituições relacionadas ao turismo, negócios, etc .;
 - Fornecer capacitação contínua para membros da comunidade e instituições relacionadas ao turismo, negócios, etc .;
 - Monitorar e avaliar a concessão;
 - Monitorar, avaliar, com Indicadores-chave de Desempenho e checklist de conformidade de contrato modelo;
 - Promover o uso de fornecedores locais de bens e serviços;
 - Promover a Responsabilidade Social Corporativa sustentável;
 - Incorporar estilos arquitetônicos locais para reduzir o impacto estético;
 - Respeitar o modo de vida social e cultural da comunidade anfitriã;
 - Preservar a integridade dos recursos culturais;
 - Considerar planos de desenvolvimento em relação ao menor impacto ecológico possível, incluindo produtos e serviços que economizam energia e não agredem o meio ambiente;
 - Garantindo que produtos e serviços a serem desenvolvidos sejam compatíveis com a sensibilidade ambiental e social do destino;

- Ter um Plano de sustentabilidade, incluindo vínculos socioeconômicos e culturais diretos e indiretos com as comunidades locais, conservação da biodiversidade e gestão ambiental;
 - Plantar espécies nativas;
 - Engajar continuamente e dialogar abertamente com todas as partes interessadas;
 - Recrutar e empregar funcionários de maneira equitativa e transparente;
 - Assegurar uma partilha de benefícios eficaz, transparente e eficiente.
62. Devem existir responsabilidades ambientais (WOOD, 2010).
 63. Existem Políticas para lidar com o lixo e as oportunidades de reutilização ou reciclagem (EAGLES et al., 2009).
 64. O plano de negócios também integra objetivos e estratégias de prevenção à poluição e redução de resíduos para mercadorias e embalagens (THOMPSON et al., 2014).
 65. O desenvolvimento econômico local é estimulado (BUSHELL; BRICKER, 2017; THOMPSON et al., 2014; SPENCELEY et al., 2017) exigindo que as concessionárias assumam compromissos de compra local (THOMPSON et al., 2014; SPENCELEY et al., 2017), principalmente de mulheres (THOMPSON et al., 2014), e aconselhem as pequenas empresas locais para equipá-las a negociar seus bens e serviços com as concessionárias (SPENCELEY et al., 2017).
 66. O plano de negócios de concessão deve conter: Impacto no desenvolvimento, em termos de receita gerada, empregos criados, investimentos mobilizados, desenvolvimento de habilidades e desenvolvimento econômico local (SPENCELEY et al., 2017, THOMPSON et al., 2014).
 67. A natureza e o escopo dos direitos concedidos ao concessionário incluem obrigações impostas ao concessionário para fornecer acesso ou serviços com desconto a grupos prioritários (como crianças em idade escolar ou residentes locais) (THOMPSON et al., 2014).
 68. Está claro como os Povos Indígenas e as comunidades locais dentro e ao redor da área protegida podem participar e potencialmente se beneficiar do acordo contratual (LEUNG et al., 2018).
 69. Requisito incluídos no contrato de concessão: Garantir a realização de uma avaliação de impacto ambiental (SPENCELEY et al., 2017) e um programa de monitoramento (THOMPSON et al., 2014).
 70. Os contratos de concessão exigem que a concessionária desenvolva um programa de gerenciamento de riscos que seja: (1) apropriado no escopo ao tamanho e natureza da operação; (2) de acordo com as leis apropriadas; e (3) aprovado pela agência ambiental (THOMPSON et al., 2014).
 71. Terceiros afetados pela concessão são compensados (WYMAN et al., 2011).
 72. Estruturas e padrões são estabelecidos e eles são claros e precisos em seus objetivos, definindo os papéis e responsabilidades exigidos, e abertos às nuances em cada local ou contexto (BUSHELL; BRICKER, 2017; SPENCELEY et al., 2017).
 73. Uma dependência contínua entre gestores e concessionárias é estruturada (DANGI; GRIBB, 2018).

PROJETO TURÍSTICO

74. Produtos vendidos: existe um relacionamento de suporte com fornecedores locais, regionais e nacionais (EAGLES et al., 2009).
75. Atividades e produtos: Garantir que as principais atividades e produtos (acomodação e alimentação) sejam ecologicamente sustentáveis e causem o mínimo de danos ao meio ambiente, e que a gama de produtos e serviços fornecidos esteja em harmonia com os objetivos de biodiversidade e conservação cultural e mandatos relacionados da agência do parque (EAGLES et al., 2009).
76. Existem objetivos escritos para eficiência energética e de uso de água; seu uso deve ser monitorado regularmente, e estratégias para redução no uso devem ser seguidas (EAGLES et al., 2009).
77. Compras: listar as prioridades de ação, começando pelas que terão maior impacto ambiental e/ou economia de custos, ou aquelas em que a alternativa ambientalmente sensível resulta em uma recompensa no preço, e fazer uma análise de custo-benefício (EAGLES et al., 2009).
78. O plano detalha a pegada ambiental dos empreendimentos, com foco em um tamanho máximo, mas não mínimo (THOMPSON et al., 2014).
79. Gestão para um impacto mínimo (THOMPSON et al., 2014).
80. No que diz respeito ao transporte de mercadorias, funcionários e clientes, existem planos projetados para minimizar o impacto ambiental (EAGLES et al., 2009).
81. A análise de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (SWOT) é usada para o desenvolvimento do turismo dentro e ao redor da área protegida (THOMPSON et al., 2014).
82. Desenvolvimentos insustentáveis são impedidos (DINICA, 2018).
83. O plano comercial garante que as mercadorias vendidas ou fornecidas refletem a importância da área protegida e promovem a conservação dos recursos geológicos, vida selvagem, vida vegetal, recursos arqueológicos, cultura nativa local, etnia local e cultura tradicional, significado histórico e outros recursos e valores da área protegida (EAGLES et al., 2009; THOMPSON et al., 2014) além de garantir que é proibida a venda de objetos, artefatos ou espécimes originais de natureza histórica, arqueológica, paleontológica ou biológica (THOMPSON et al., 2014).
84. Existe um programa influente de interpretação ambiental (THOMPSON et al., 2014).
85. O setor de alimentação e acomodação é projetado e planejado para cumprir função de sensibilização através da comunicação, interpretação e transmissão eficaz de mensagens de conservação e desenvolvimento sustentável aos seus clientes: Temas culturais, históricos e naturais relevantes e apropriados ao parque são usados em vendas de alimentos e restaurantes; é dada especial atenção à interpretação de culturas tradicionais e históricas de povos indígenas; a decoração e o mobiliário do restaurante exibem temas históricos, culturais ou naturais (EAGLES et al., 2009).

86. Os esforços promocionais de vendas dos restaurantes e cantinas são responsáveis cultural, social e ambientalmente, refletindo os objetivos da agência ambiental (EAGLES et al., 2009).
87. Há um sistema de transporte seguro, eficiente e ambientalmente sensível para visitantes, funcionários e residentes, consistente com o zoneamento e considerando os recursos. Enfatiza-se os modos de transporte não motorizados, sempre que possível (EAGLES et al., 2009).
88. Existe uma contribuição significativa para a conservação do meio ambiente natural (THOMPSON et al., 2014).

AÇÕES DA CONCESSIONÁRIA

89. As concessionárias são obrigadas a cumprir as disposições aplicáveis de todas as leis, regulamentos e políticas que se aplicam à proteção de recursos naturais e culturais (EAGLES et al., 2009; DINICA 2017; LEUNG et al., 2018).
90. As concessionárias trabalham para fornecer benefícios às iniciativas locais de conservação e pesquisa, públicas e privadas (EAGLES et al., 2009).
91. É necessário que as concessionárias desenvolvam, documentem, implementem e obedeçam totalmente a um Programa de Gestão Ambiental (PGA) escrito e abrangente, para atingir os objetivos de gestão ambiental, e que seja adequado à natureza e tamanho da operação, contabilize todas as atividades conduzidas pela concessionária com potenciais impactos ambientais, e atualizado pelo menos anualmente (THOMPSON et al., 2014).
92. Práticas e programas ambientais: A concessionária cumpre as medidas ambientais determinadas pelas autoridades da área protegida e demonstra um alto nível de administração ambiental em todas as operações diárias (EAGLES et al., 2009).
93. A gestão das concessões apresenta equilíbrio entre a proteção de recursos e as necessidades dos visitantes (FONT; COCHRANE; TAPPER, 2004).
94. As concessões têm iniciativas ambientais e de conservação (BIGGS et al., 2012; WYMAN et al., 2011; THOMPSON et al., 2014):
 - A empresa é membro de alguma organização de conservação ou doa dinheiro a agências de conservação (BIGGS et al., 2012);
 - Os operadores de concessão contribuem com a captação de recursos (além de suas taxas de concessão) para patrocinar projetos ou equipamentos de conservação por meio de ONGs independentes ou fundos fiduciários (THOMPSON et al., 2014);
 - As concessionárias contribuem com equipe e, em alguns casos, clientes, para realizar controle de ervas daninhas e pragas (THOMPSON et al., 2014);
 - Concessionárias contribuem para monitorar avistamentos e movimentos de animais selvagens raros (THOMPSON et al., 2014);
 - Concessionárias contribuem para realizar ou ajudar em pesquisas para a conservação (THOMPSON et al., 2014);

- As concessionárias contribuem diretamente, ajudando a salvar as espécies ameaçadas e a liberá-las novamente na natureza (THOMPSON et al., 2014);
- As concessionárias contribuem defendendo uma maior proteção do ambiente natural (THOMPSON et al., 2014);
- As concessionárias ajudam nas atividades de combate à caça, mantendo estradas e pistas de pouso e informando atividades suspeitas e contribuindo para a prevenção ou combate a incêndios. (THOMPSON et al., 2014);
- As concessionárias contribuem com transporte e apoio logístico para a equipe da área protegida (THOMPSON et al., 2014; BIGGS et al., 2012).

IMPACTOS

95. A empresa possui metas específicas para conservação de água (THOMPSON et al., 2014) e de energia (THOMPSON et al., 2014; BIGGS et al., 2012) e uso mínimo de combustível (BIGGS et al., 2012).
96. A empresa compensa suas emissões de carbono (BIGGS et al., 2012).
97. O uso de recursos energéticos não renováveis é minimizado e o uso de materiais não renováveis na construção é evitado (EAGLES et al., 2009).
98. A concessionária utiliza materiais reciclados sempre que possível (EAGLES et al., 2009).
99. Ações de gestão de resíduos:
 - A empresa recicla os materiais (BIGGS et al., 2012; EAGLES et al., 2009);
 - A empresa reduz a geração de resíduos (WYMAN et al., 2011);
 - Práticas de biodegradação são usadas sempre que possível (WYMAN et al., 2011; EAGLES et al., 2009);
 - Alimentos não são embalados em plástico (EAGLES et al., 2009);
 - Recipientes não recicláveis são evitados (EAGLES et al., 2009);
 - A política de compras favorece produtos reciclados e reutilizados e é seguida (EAGLES et al., 2009);
 - Substâncias perigosas ou tóxicas são descartadas e removidas de acordo com os procedimentos da agência ambiental (EAGLES et al., 2009);
 - A preocupação com a poluição do ar é realizada de acordo com os procedimentos da agência ambiental: a queima de lixo e o uso de aerossóis são proibidos (EAGLES et al., 2009);
 - Recipientes para rejeitos e resíduos recicláveis estão disponíveis (EAGLES et al., 2009).
100. Aplicar design sensível na infraestrutura, no planejamento do sítio principal, e no design e paisagismo ecologicamente e socialmente conscientes (WYMAN et al., 2011).
101. Loja de souvenirs: o prédio e outras instalações são projetados para minimizar os impactos do local, respeitar o ambiente natural e se misturar à paisagem (EAGLES et al., 2009).

102. São usados materiais de construção adquiridos localmente e são usadas técnicas locais de construção (EAGLES et al., 2009).
103. As melhores práticas de gestão ambiental são incorporadas em todas as operações, construção, manutenção, aquisição, provisão das concessões e outras atividades do contrato (THOMPSON et al., 2014).
104. Fase de planejamento: Criar códigos de mínimo impacto para as concessionárias aderirem (EAGLES et al., 2009).
105. Assegurar que os impactos são minimizados (ex: poluição sonora, perturbação da vida silvestre, etc.) durante a construção das instalações, sempre que possível (EAGLES et al., 2009).
106. Durante o desenvolvimento do local, os elementos ambientais sensíveis, incluindo vegetação e vida silvestre, são protegidos e preservados.

COMUNIDADE LOCAL

107. A concessionária emprega comunidades locais (WYMAN et al., 2011; THOMPSON et al., 2014; SPENCELEY et al., 2016; WOOD, 2010; EAGLES et al., 2009), mas a dependência excessiva no turismo é evitada (THOMPSON et al., 2014).
108. Setor de presentes e artesanato - São estabelecidas comunicação e relação de trabalho com a população local e as microempresas regionais que vendem produtos fabricados localmente, e existe um inventário de artes e ofícios produzidos localmente (EAGLES et al., 2009).
109. Os moradores locais - especialmente famílias pobres, comunidades indígenas e mulheres - são integrados nas economias das áreas protegidas por meio das concessões, para compensar perdas, aliviar a pobreza, impulsionar o desenvolvimento econômico local e criar incentivos à conservação (THOMPSON et al., 2014).
110. A empresa é justa na contratação de mulheres e minorias locais, inclusive em cargos de gerência, enquanto restringe o trabalho infantil (THOMPSON et al., 2014).
111. A empresa compra bens e serviços de empresas e produtores locais (SPENCELEY et al., 2016; THOMPSON et al., 2014).
112. A empresa apoia ativamente iniciativas para o desenvolvimento social e de infraestrutura da comunidade, incluindo, entre outras, educação, saúde e saneamento (THOMPSON et al., 2014; EAGLES et al., 2009).
113. As concessionárias contribuem para o trabalho com as comunidades locais em programas sociais, como escolas ou clínicas (THOMPSON et al., 2014).
114. As concessionárias implementaram uma política contra a exploração comercial, principalmente de crianças e adolescentes, incluindo a exploração sexual (THOMPSON et al., 2014).

115. As atividades da empresa não comprometem a prestação de serviços básicos, como água, energia ou saneamento, às comunidades vizinhas (THOMPSON et al., 2014).
116. As concessionárias contribuem para proporcionar às pessoas locais, principalmente crianças, oportunidades de visitar a área protegida e aprender sobre conservação (THOMPSON et al., 2014).

EDUCAÇÃO AMBIENTAL

117. As concessionárias devem inculcar em seus hóspedes uma valorização da área protegida - seu objetivo e significado, seu gerenciamento adequado e sustentável e a administração de seus recursos (THOMPSON et al., 2014; EAGLES et al., 2009), bem como dos residentes locais (EAGLES et al., 2009).
118. Iniciativas de educação ambiental:
 - A empresa fornece informações aos hóspedes sobre como compensar o carbono de sua viagem e com a empresa (BIGGS et al., 2012);
 - A empresa fornece informações aos hóspedes sobre o aumento da eficiência energética e redução/compensação de emissões quando voltar para casa (BIGGS et al., 2012);
 - A empresa informa os hóspedes sobre questões de conservação (BIGGS et al., 2012);
 - Existem guias, panfletos, vídeos, brochuras, CDs que oferecem informações sobre técnicas artísticas locais específicas, tradições culturais e costumes da comunidade para fornecer informações aos visitantes (EAGLES et al., 2009);
 - Exibições artísticas são cuidadosamente selecionadas para apresentar expressões artísticas autênticas e promover uma apreciação da cultura e pessoas locais (EAGLES et al., 2009);
 - Existem orientações e ditos culturais nas áreas comuns (EAGLES et al., 2009);
 - Os visitantes são instruídos sobre as culturas locais através da introdução de produtos culturalmente autênticos disponíveis para venda (EAGLES et al., 2009);
 - Os visitantes são informados sobre o comportamento apropriado às atividades desenvolvidas - e vincula-se isso a mensagens de conservação (THOMPSON et al., 2014);
 - Os visitantes são informados sobre como sua visita apoiou a conservação e como eles podem continuar apoiando a conservação através de ações apropriadas (THOMPSON et al., 2014);
 - Há oferecimento de uma experiência positiva e memorável, pessoal e relevante para o visitante, provocando pensamentos mais profundos, fortes conexões emocionais e fornecendo informações coletadas em torno de mensagens e temas importantes (THOMPSON et al., 2014);
 - Existe um código de conduta para atividades em comunidades indígenas e locais, com o consentimento e em colaboração com a comunidade (THOMPSON et al., 2014).

MONITORAMENTO

119. Para garantir a conformidade com o contrato de gestão, as leis e os regulamentos de saúde e segurança, e todos os outros requisitos das leis aplicáveis, os representantes do parque devem ter o direito de inspecionar a propriedade em um tempo razoável com intervalos regulares e devem reservar um direito exclusivo de inspeção de todos os livros e registros (EAGLES et al., 2009).
120. Uma linha de base é estabelecida (especialmente se isso puder ser feito antes da concessão ou do início de uma atividade) (THOMPSON et al., 2014).
121. A agência ambiental possui um procedimento de monitoramento (DINICA, 2018; EAGLES et al., 2009; BUSHELL; BRICKER, 2007; SPENCELEY et al., 2017; DANGI; GRIBB, 2018; SPENCELEY et al., 2016; THOMPSON et al., 2014; LY; XIAO, 2016a; WYMAN et al., 2011): a implementação das leis, regulamentos e políticas de concessão são avaliadas e modificadas regularmente quando necessário (THOMPSON et al., 2014), assim como o desempenho do contrato (EAGLES et al., 2009) e a relevância da parceria (BUSHELL; BRICKER, 2007).
122. Integrar sustentabilidade, medição e monitoramento em todas as etapas: planejamento, desenvolvimento e fases operacionais (SPENCELEY et al., 2017).
123. Existe certificação ou rótulos para garantir que os padrões sejam cumpridos e que a obtenção desses padrões seja reconhecida facilmente, principalmente por visitantes que podem ser guiados por sistemas de acreditação para fazer escolhas informadas (BUSHELL; BRICKER, 2017).
124. Existem três tipos de monitoramento associados às atividades de concessões e os três são vitais para garantir que as áreas protegidas atendam às suas principais metas de proteção e uso sustentável (THOMPSON et al., 2014):
- Monitoramento dos impactos (mede os efeitos de atividades comerciais no ambiente natural ou em outros usuários);
 - Monitoramento de conformidade (garante que as concessionárias estejam operando de acordo com seus contratos de concessão ou -e talvez tão importante quanto- lidando com empresas que operam ilegalmente);
 - Monitoramento de atividades e da administração (garante que as atividades que as concessionárias desenvolvem correspondem às que foram permitidas e relatam quanta atividade comercial está ocorrendo).
125. Quando monitorar? (THOMPSON et al., 2014):
- Cada concessionária é visitada pelo menos uma vez por ano, mas a frequência de visitas é maior quando uma operação é iniciada pela primeira vez ou se envolve atividades de alto risco;
 - Questões sobre a visitação são observadas nos períodos de pico de visitação e uso comercial, pois é quando os locais, instalações, atividades, experiências, vegetação ou vida silvestre estão sob maior pressão;
 - O monitoramento do impacto das interações com a vida silvestre ocorre durante períodos sensíveis (como a época de reprodução) ou uma determinada hora do dia (como quando os animais estão descansando e não devem ser perturbados).

126. Não deve haver monitoramento quando (THOMPSON et al., 2014):
- É mais fácil e mais econômico mitigar o impacto do que monitorá-lo;
 - Não há necessidade das informações para a gestão;
 - O efeito ou impacto do monitoramento pode ser pior ou igualmente inaceitável do que o monitoramento da atividade ou comportamento do visitante.
127. O que monitorar:
- Impactos dos visitantes e das instalações (DINICA, 2018; EAGLES et al., 2009);
 - As condições dos recursos ambientais (DINICA, 2018);
 - Opinião pública (pontos de vista dos stakeholders) (DARCY; WEARING, 2009);
 - Operações adicionadas após a aprovação da concessão (DINICA, 2018);
 - Fornecedores e subcontratados, garantindo que seus padrões ambientais sejam desejavelmente altos (EAGLES et al., 2009);
 - Resultados da capacitação (SPENCELEY et al., 2017).
128. Onde monitorar:
- Onde novas ações estão ocorrendo (EAGLES et al., 2009);
 - Onde os efeitos da gestão são desconhecidos (EAGLES et al., 2009);
 - Onde há falta de informação (EAGLES et al., 2009);
 - Locais onde os problemas são agudos (THOMPSON et al., 2014; EAGLES et al., 2009);
 - Onde stakeholders, visitantes ou a equipe já reportaram preocupação, ou onde concessões foram negadas (THOMPSON et al., 2014; EAGLES et al., 2009).
129. A gestão da área protegida possui pessoal qualificado para realizar o monitoramento (SPENCELEY et al., 2017).
130. O monitoramento das atividades da concessionária (THOMPSON et al., 2014):
- É relacionada às condições conhecidas da linha de base;
 - Baseia-se em indicadores confiáveis que medem as mudanças ao longo do tempo;
 - Tem limiares definidos que acionam a intervenção dos gestores.
131. As agências ambientais possuem listas de verificação com diretrizes e padrões (EAGLES et al., 2009) ou com os benefícios que esperam obter de suas concessões (SPENCELEY et al., 2017; THOMPSON et al., 2014). As principais áreas incluem (THOMPSON et al., 2014):
- Número de empregos e salários pagos à comunidade local (mulheres em particular);
 - Porcentagem de emprego local;
 - Treinamento oferecido e realizado pela equipe;
 - Oportunidades secundárias de emprego;
 - Contribuições para as economias locais, regionais e nacionais.
132. Análise da cadeia de valor: A análise da cadeia de valor é usada para analisar até que ponto as concessões em áreas protegidas fornecem benefícios para as populações carentes, e para encontrar meios de expandir seus rendimentos

- econômicos mais amplamente entre as pessoas marginalizadas (THOMPSON et al., 2014).
133. As lições aprendidas com o monitoramento retroalimentam os ciclos de planejamento, AIA e processo de concessão (THOMPSON et al., 2014; LY; XIAO 2016a).
 134. O resultado do monitoramento é armazenado em um local acessível a todos (THOMPSON et al., 2014).
 135. O resultado do monitoramento deve ser compartilhado o mais amplamente possível, especialmente com outras concessionárias e a indústria do turismo em geral (THOMPSON et al., 2014).
 136. O monitoramento é feito predominantemente pela equipe de campo local (THOMPSON et al., 2014).
 137. As concessionárias estão envolvidas no monitoramento dos impactos e contribuem financeiramente para os programas de monitoramento, e há participação das partes interessadas, especialmente as concessionárias afetadas, no desenvolvimento e implementação de programas de monitoramento (THOMPSON et al., 2014).
 138. As concessionárias estão envolvidas (THOMPSON et al., 2014):
 - Durante o processo de planejamento da gestão ou quando uma concessão é notificada publicamente;
 - Quando o plano de monitoramento está sendo formulado;
 - Quando o contrato de concessão está sendo elaborado e requer monitoramento e recuperação de custos para o monitoramento;
 - Imediatamente antes do monitoramento; por exemplo, informando todas as partes interessadas por meio de um boletim relevante;
 - Depois que a primeira versão do relatório é concluída, os stakeholders, como um grupo de usuários específico ou uma concessionária, devem ter a capacidade de ver (mas não necessariamente comentar) esta versão antes que ela seja amplamente disponibilizada. Isso permite que os stakeholders desenvolvam soluções que possam ser úteis antes da divulgação do relatório;
 - Em uma sessão de balanço, uma vez que o relatório de monitoramento foi tornado público e intervenções na gestão estão sendo formuladas.
 139. Melhoria contínua: os gestores avaliam o que funciona bem e o que não funciona, aprendem com os erros e examinam como outras agências lidam com questões específicas (THOMPSON et al., 2014).

COMUNICAÇÃO

140. Aviso público: Existem procedimentos de aviso público abertos, amplos e eficazes durante todo o processo (EAGLES et al., 2009; SPENCELEY et al., 2017).

141. Aviso público: O conteúdo do prospecto inclui o planejamento, projeto e construção necessária para ajudar a conservar o ambiente natural e cultural (EAGLES et al., 2009).
142. Aviso público: A agência ambiental concede ao público tempo suficiente antes que os processos de licitação terminem, digamos três meses, para que sejam realizadas investigações e comparações dos contratos (EAGLES et al., 2009).
143. Há esclarecimento das políticas do parque e dos principais projetos de legislação do parque (EAGLES et al., 2013), regulamentos, acordos para questões e desafios de parceria (WEGNER et al., 2010), conservação e o trabalho que está sendo feito para superá-los (THOMPSON et al., 2014).
144. Fatos importantes sobre a área protegida, incluindo as estratégias empregadas no gerenciamento e operação da área, são compartilhados e o número de turistas que visitam a área, perfis, necessidades e expectativas dos visitantes são revelados (EAGLES et al., 2009).
145. Existe comunicação aberta entre os parceiros e entendimento dos diferentes pontos de vista e valores (WEGNER et al., 2010; DANGI; GRIBB, 2018).
146. Existe um bom relacionamento entre a concessionária e a equipe da área protegida (THOMPSON et al., 2014).
147. Existe confiança e relacionamento com as partes interessadas (DANGI; GRIBB, 2018).

CONHECIMENTO

148. É necessário que os funcionários contratados sejam adequadamente treinados (EAGLES et al., 2009; THOMPSON et al., 2014), incluindo aqueles que têm a responsabilidade de realizar/acompanhar a concessão (EAGLES et al., 2009).
149. O treinamento da equipe da concessionária sobre questões ambientais e culturais e fatos associados ao parque são obrigatórios, incluindo para o proprietário e o gerente (EAGLES et al., 2009).
150. A capacitação e o treinamento técnico das comunidades locais estão em vigor (WYMAN et al., 2011; WOOD, 2010; THOMPSON et al., 2014).
151. A equipe de construção é informada sobre os valores naturais e culturais do local antes de iniciar o trabalho (EAGLES et al., 2009).
152. Existem oportunidades para capacitação e treinamento, a fim de aumentar o valor da participação significativa dos stakeholders e aumentar o equilíbrio de poder nas parcerias (BUSHELL; BRICKER, 2017).
153. As agências ambientais têm experiência especializada na elaboração e administração de contratos de concessão (FROST; LAING, 2018; THOMPSON et al., 2014).
154. Uma equipe técnica qualificada está envolvida na gestão do processo todo (confiável, tecnicamente competente e justo), com composição adequada e

combinação adequada de habilidades e conhecimentos (SPENCELEY et al., 2016; THOMPSON et al., 2014), inclusive nas leis e políticas nacionais de terceirização que afetam a escolha, gestão e execução de contratos (SPENCELEY et al., 2017).

155. Onde as comunidades locais estão envolvidas, o vínculo entre os ganhos do turismo e a conservação da área protegida é feito com afinco (FONT; COCHRANE; TAPPER, 2004) e expectativas irreais quanto ao potencial dos parques como impulsionador de crescimento econômico é evitado (THOMPSON et al., 2014).
156. Os funcionários são capazes de demonstrar para as comunidades locais e para os stakeholders como o turismo pode contribuir para o empoderamento da comunidade e entender a dinâmica da comunidade e o que motiva diferentes interesses da comunidade nas concessões (BUSHELL; BRICKER, 2017; THOMPSON et al., 2014).
157. A pessoa envolvida com a Avaliação de Impacto Ambiental e o monitoramento (THOMPSON et al., 2014):
 - Sabe prever e ajudar a identificar os impactos de várias operações e realizar atividades de monitoramento no terreno;
 - Tem um conhecimento básico de ecologia;
 - Sabe aconselhar concessionárias e comunidades sobre impactos aceitáveis e ações alternativas que têm menos impacto;
 - Compreende os benefícios sociais e econômicos das concessões;
 - Sabe avaliar esses benefícios se isso for uma prioridade para o sistema de concessão (consultoria especializada pode ser contratada quando necessário).
158. As habilidades e conhecimentos da equipe da área protegida são avaliados através de uma avaliação das necessidades de capacidade e habilidades para determinar os déficits e requisitos (SPENCELEY et al., 2017).
159. A avaliação de possíveis parceiros disponíveis em uma área é realizada para facilitar a capacitação efetiva e reduzir a duplicação de funções, habilidades ou recursos (SPENCELEY et al., 2017).
160. Conhecimentos e habilidades das autoridades da área protegida para concessões de turismo:
 - Planejamento da gestão de áreas protegidas (por exemplo, zoneamento, tamanho da concessão, nível de exclusividade) (SPENCELEY et al., 2017);
 - Planejamento de uso da terra (por exemplo, acesso, zoneamento) (SPENCELEY et al., 2017);
 - Gestão para a conservação (SPENCELEY et al., 2017);
 - Sustentabilidade (econômica, social, ambiental) (SPENCELEY et al., 2017);
 - Conhecimento ambiental e cultural (SPENCELEY et al., 2017);
 - Avaliação de Impacto Ambiental (SPENCELEY et al., 2017);
 - Envolvimento dos stakeholders (SPENCELEY et al., 2017);
 - Recursos humanos (WOOD, 2010);
 - Serviços ecológicos (WOOD, 2010);
 - Finanças e orçamento (WOOD, 2010);

- Participação da comunidade (WOOD, 2010).

PARTICIPAÇÃO

161. Há inclusão de todos os parceiros nos processos, decisões e ações (WEGNER et al., 2010): envolvendo e consultando as partes interessadas, envolvendo-as no planejamento das discussões e informando-as para mantê-las a par dos desenvolvimentos (DANGI; GRIBB, 2018; DINICA, 2017; EAGLES et al., 2013; THOMPSON et al., 2014; EAGLES, 2009; HUBNER et al., 2015; SPENCELEY et al., 2016; SPENCELEY et al., 2017; WOUTERS, 2011; MILES, 2005).
162. Como envolver os stakeholders:
 - Inicialmente, as partes interessadas e os beneficiários relevantes são identificados e mapeados (SPENCELEY et al., 2016; SPENCELEY et al., 2017);
 - Para cada stakeholder, decidir qual nível de envolvimento é apropriado (ou seja, informar, consultar, envolver, colaborar ou capacitar) e mecanismos para engajar e se comunicar efetivamente (SPENCELEY et al., 2017);
 - Sensibilizar os stakeholders sobre o processo e o progresso alcançado através de reuniões, visitas ao local e mídia (SPENCELEY et al., 2017);
 - As expectativas dos stakeholders são gerenciadas; eles são notificados de atualizações no processo; e seus comentários são respondidos (SPENCELEY et al., 2017);
 - Onde os membros da comunidade estiverem envolvidos, determine se eles precisam de assistência técnica ou outra para participar do processo (seja nos processos de consulta ou na preparação para se engajar efetivamente nos investimentos) (SPENCELEY et al., 2017);
 - Órgãos que incluem representação de todas as partes interessadas são criados (MILES, 2005);
 - Valorize a participação da comunidade local - As comunidades participam da cadeia de valor do turismo ou se tornam concessionárias (EAGLES et al., 2009; SPENCELEY et al., 2017).

TRANSPARÊNCIA

163. Existe uma grande transparência e análise crítica, e políticas de acordos comerciais secretos não são justificadas (FROST; LAING, 2018).
164. Há responsabilidade perante o público e os stakeholders (EAGLES, 2009; HUBNER et al., 2015), compartilhamento de informações e atuação de maneira aberta, e as informações oferecidas pelo parque estão disponíveis no nível de detalhe apropriado (EAGLES et al., 2013).

ANEXOS

ANEXO A – Autorização SISBIO



Ministério do Meio Ambiente - MMA

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio

Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 86928-1	Data da Emissão: 22/04/2020 08:38:08	Data da Revalidação*: 22/04/2021
-----------------	--------------------------------------	----------------------------------

De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.

Dados do titular

Nome: Moema Pauline Barão Septanil	CPF: 330.266.688-85
Título do Projeto: Análise da inserção dos critérios ambientais no planejamento e desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil	
Nome da Instituição: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO	CNPJ: 63.025.530/0028-24

Cronograma de atividades

#	Descrição da atividade	Início (mês/ano)	Fim (mês/ano)
1	Coleta dos dados no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha	05/2020	11/2020
2	Coleta dos dados no Parque Nacional do Iguaçu	05/2020	11/2020
3	Coleta dos dados no Parque Nacional da Serra dos Órgãos	05/2020	11/2020
4	Coleta dos dados no Parque Nacional da Tijuca	05/2020	11/2020

Observações e ressalvas

1	O pesquisador somente poderá realizar atividade de campo após o término do estado de emergência devido à COVID-19, assim declarado por ato da autoridade competente.
2	Em caso de pesquisa em UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, o pesquisador titular desta autorização deverá contactar a administração da unidade a fim de CONFIRMAR AS DATAS das expedições, as condições para realização das coletas e de uso da infraestrutura da unidade.
3	O titular de autorização ou de licença permanente, assim como os membros de sua equipe, quando da violação da legislação vigente, ou quando da inadequação, omissão ou falta descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição do ato, poderá, mediante decisão motivada, ter a autorização ou licença suspensa ou revogada pelo ICMBio, nos termos da legislação brasileira em vigor.
4	Este documento somente poderá ser utilizado para os fins previstos na Instrução Normativa ICMBio nº 03/2014 ou na Instrução Normativa ICMBio nº 18/2010, no que especifica esta Autorização, não podendo ser utilizado para fins comerciais, industriais ou esportivos. O material biológico coletado deverá ser utilizado para atividades científicas ou didáticas no âmbito do ensino superior.
5	As atividades de campo exercidas por pessoa natural ou jurídica estrangeira, em todo o território nacional, que impliquem o deslocamento de recursos humanos e materiais, tendo por objeto coletar dados, materiais, espécimes biológicos e minerais, peças integrantes da cultura nativa e cultura popular, presente e passado, obtidos por meio de recursos e técnicas que se destinem ao estudo, à difusão ou à pesquisa, estão sujeitas a autorização do Ministério de Ciência e Tecnologia.
6	O titular de licença ou autorização e os membros de sua equipe deverão optar por métodos de coleta e instrumentos de captura direcionados, sempre que possível, ao grupo taxonômico de interesse, evitando a morte ou dano significativo a outros grupos; e empregar esforço de coleta ou captura que não comprometa a viabilidade de populações do grupo taxonômico de interesse em condição in situ.
7	Esta autorização NÃO exime o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de obter as anuências previstas em outros instrumentos legais, bem como do consentimento do responsável pela área, pública ou privada, onde será realizada a atividade, inclusive do órgão gestor de terra indígena (FUNAI), da unidade de conservação estadual, distrital ou municipal, ou do proprietário, arrendatário, possessor ou morador de área dentro dos limites da unidade de conservação federal cujo processo de regularização fundiária encontra-se em curso.
8	Este documento não dispensa o cumprimento da legislação que dispõe sobre acesso a componente do patrimônio genético existente no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, ou ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, para fins de pesquisa científica, bioprospecção e desenvolvimento tecnológico. Veja maiores informações em www.mma.gov.br/genes .

Este documento foi expedido com base na Instrução Normativa nº 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 0669290120200422

Página 1/7



Ministério do Meio Ambiente - MMA
 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
 Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 66928-1	Data da Emissão: 22/04/2020 08:36:08	Data da Revalidação*: 22/04/2021
De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.		
Dados do titular		
Nome: Moema Pauline Barão Septantil	CPF: 330.266.688-85	
Título do Projeto: Análise da Inserção dos critérios ambientais no planejamento e desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil		
Nome da Instituição: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO	CNPJ: 63.025.530/0028-24	

Outras ressalvas

1	Informações sobre o acesso a documentos públicos relacionados ao tema da pesquisa e o agendamento de entrevistas serão realizados exclusivamente por meio visual, através do seguinte contato: usopublicoiguacu@icmbio.gov.br. Ao realizar o contato por e-mail, informar N° do SISBIO e anexar a respectiva Autorização.	PARNA Iguaçu
2	O acesso a áreas fechadas à visitação pública deverá constar em cronograma e poderá ser acompanhado por servidor do ICMBio designado pela chefia do NCI-FN/ICMBio. O pesquisador deverá entrar em contato através do e-mail pesquisa@pamanoronha@gmail.com informando a data das expedições ao Arquipélago de Fernando de Noronha e deverá comparecer à sede do ICMBio em Fernando de Noronha para entregar cronograma das atividades antes do início dos trabalhos de campo em FN. Recomendamos que o pesquisador acesse o site http://www.pamanoronha.com.br/pesquisa , se informe e baixe o manual do pesquisador antes de contatar a unidade. Em função da pandemia de COVID 19, o campo está temporariamente suspenso, sendo liberado novamente quando for oficializado o fim oficial do isolamento.	PARNA Marinho de Fernando de Noronha
3	Os pesquisadores deverão portar cópia desta autorização e estar devidamente identificados, por meio de crachá e/ou uniforme, sempre que comparecerem à unidade de conservação para realizar as atividades.	PARNA da Tijuca

Este documento foi expedido com base na Instrução Normativa nº 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 0669290120200422

Página 2/7



Ministério do Meio Ambiente - MMA
 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICBio
 Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 66929-1	Data da Emissão: 22/04/2020 08:38:06	Data da Revalidação*: 22/04/2021
De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: Moema Pauline Barão Septanil	CPF: 330.266.688-85
Título do Projeto: Análise da inserção dos critérios ambientais no planejamento e desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil	
Nome da Instituição: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO	CNPJ: 63.025.530/0028-24

Outras ressalvas

Este documento foi expedido com base na Instrução Normativa nº 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 0669290120200422

Página 3/7



Ministério do Meio Ambiente - MMA
 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
 Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 88929-1	Data da Emissão: 22/04/2020 08:38:08	Data da Revalidação: 22/04/2021
De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: Moema Pauline Barão Septanil	CPF: 330.266.688-85
Título do Projeto: Análise da inserção dos critérios ambientais no planejamento e desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil	
Nome da Instituição: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO	CNPJ: 63.025.530/0028-24

4	<p>Reservas do PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS:</p> <p>COVID-19: O pesquisador somente poderá realizar atividade de campo após o término do estado de emergência devido à COVID-19, assim declarado por ato da autoridade competente.</p> <p>CONTATO PRÉVIO: dado o grande número de pesquisas em curso no Parque, a grande sobreposição espacial das mesmas e a potencial sobreposição nos locais de coleta de dados, sugerimos que o titular da autorização faça contato prévio <pesquisa.parnaso@icmbio.gov.br>, assim que recebê-la, para que possa minimizar perda de tempo durante as expedições de campo e um melhor planejamento espacial da coleta de dados, evitando todas as possíveis interferências mútuas.</p> <p>AGENDAMENTO CAMPO / USO DE ESTRUTURAS: mensagem para <pesquisa.parnaso@icmbio.gov.br> com 15 dias antecedência. Informar nº autorização, total pessoas, datas (chegada e saída), necessidade ou não de alojamento, laboratório, salas etc.</p> <p>ATIVIDADES DIDÁTICAS: os locais de coleta devem ser informados para a Coordenação de Pesquisa do PARNASO de forma que não se sobreponham com outras pesquisas em andamento no Parque. Não está autorizada a coleta de espécimes de fauna e flora ameaçadas de extinção para atividades didáticas.</p> <p>ALTERAÇÕES EM CAMPO: devem ser discretas e no relatório final deve constar que "todo o material da pesquisa foi retirado".</p> <p>REGISTROS DE ESPÉCIES DE INTERESSE PARA A CONSERVAÇÃO (ex: ameaçadas, novas táxons, interesse comercial, cinegético etc.) localizados em áreas de visitação devem ser informados à gestão do Parque para privilegiar sua proteção.</p> <p>PESSOAS E ATIVIDADES ESTRANHAS (ex: caçadores, visitantes fora da área adequada etc.): devem ser reportadas imediatamente à gestão do Parque (Chefe ou Coordenação de Pesquisa).</p> <p>UTILIZAÇÃO DE MÁQUINAS/MOTORES: devem ser feitos todos os esforços para minimizar a poluição visual e sonora. Não é permitido o uso de motores que detamem, mesmo que em quantidades pequenas, combustível ou óleo.</p> <p>PROCESSAMENTO/ARMAZENAMENTO DE MATERIAL: todo o material de coleta deve ser processado ou em campo ou no laboratório, jamais no alojamento, auditório ou refeitório! Materiais que exalem odores ou que obstruam passagem ou locais de acesso de animais nativos que circulem (ex: quati, primatas, serpentes, artrópodes).</p> <p>ANIMAIS CAPTURADOS/COLETADOS: O manejo de animais vivos ou mortos devem ser evitados em áreas de visitação/turismo. Só deve ser feito em campo (área sem visitação) ou no laboratório de apoio do Parque.</p>
Este documento foi expedido com base na Instrução Normativa nº 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).	
Código de autenticação: 0669290120200422	
Página 4/7	



Ministério do Meio Ambiente - MMA
 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
 Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 66929-1	Data da Emissão: 22/04/2020 08:36:06	Data da Revalidação: 22/04/2021
De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: Moema Pauline Barão Septantil	CPF: 330.266.688-85
Título do Projeto: Análise da inserção dos critérios ambientais no planejamento e desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil	
Nome da Instituição: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO	CNPJ: 63.025.530/0028-24

PLANTAS COLETADAS: duplicatas devem ser depositadas no JBRJ e no Herbário do PARNASO (conforme Plano de Manejo, mas recomenda-se antes consultar Coordenação de Pesquisa do Parque).

DEFESA PÚBLICAS: solicitamos que todas as defesas públicas (graduação, especialização, mestrado e doutorado, além de apresentações em eventos) relacionadas a esta autorização sejam, quando possível, comunicadas à gestão do Parque para que gestores possam conhecer os debates acerca dos dados que estão sendo produzidos pelas pesquisas feitas no PARNASO. Pedimos que as mensagens sejam enviadas para: pesquisa.parnaso@icmbio.gov.br, parnaso@icmbio.gov.br

PARNA da Serra dos Órgãos

Este documento foi expedido com base na Instrução Normativa nº 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 0669290120200422

Página 5/7



Ministério do Meio Ambiente - MMA
 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
 Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 66929-1	Data da Emissão: 22/04/2020 08:36:06	Data da Revalidação*: 22/04/2021
De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: Moema Pauline Barão Septanli	CPF: 330.266.688-85
Título do Projeto: Análise da inserção dos critérios ambientais no planejamento e desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil	
Nome da Instituição: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO	CNPJ: 63.025.530/0028-24

Locais onde as atividades de campo serão executadas

#	Descrição do local	Município-UF	Bioma	Caverna?	Tipo
1	Parque Nacional da Tijuca	RJ	Mata Atlântica	Não	Dentro de UC Federal
2	Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha	PE	Marinho	Não	Dentro de UC Federal
3	Parque Nacional do Iguaçu	PR	Mata Atlântica	Não	Dentro de UC Federal
4	Parque Nacional da Serra dos Órgãos	RJ	Mata Atlântica	Não	Dentro de UC Federal

Atividades

#	Atividade	Grupo de Atividade
1	Pesquisa socioambiental em UC federal	Dentro de UC Federal

Este documento foi expedido com base na Instrução Normativa nº 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 0669290120200422

Página 6/7



Ministério do Meio Ambiente - MMA
 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
 Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 66929-1	Data da Emissão: 22/04/2020 08:38:08	Data da Revalidação*: 22/04/2021
De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: Moema Pauline Barão Septanil	CPF: 330.266.688-85
Título do Projeto: Análise da inserção dos critérios ambientais no planejamento e desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil	
Nome da Instituição: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO	CNPJ: 63.025.530/0028-24

Registro de coleta imprevista de material biológico

De acordo com a Instrução Normativa nº03/2014, a coleta imprevista de material biológico ou de substrato não contemplado na autorização ou na licença permanente deverá ser anotada na mesma, em campo específico, por ocasião da coleta, devendo esta coleta imprevista ser comunicada por meio do relatório de atividades. O transporte do material biológico ou do substrato deverá ser acompanhado da autorização ou da licença permanente com a devida anotação. O material biológico coletado de forma imprevista, deverá ser destinado à Instituição científica e, depositado, preferencialmente, em coleção biológica científica registrada no Cadastro Nacional de Coleções Biológicas (CCBIO).

Taxon*	Qtde.	Tipo de Amostra	Qtde.	Data

* Identificar o espécime do nível taxonômico possível.

Este documento foi expedido com base na Instrução Normativa nº 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 0669290120200422

Página 7/7

ANEXO B – Autorização do Comitê de Ética em Pesquisa



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Inserção dos critérios ambientais no planejamento e desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio à visitação em Parques Nacionais no Brasil

Pesquisador: MOEMA PAULINE BARAO SEPTANIL

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 32988820.6.0000.5380

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE DE SAO PAULO

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.125.842

Apresentação do Projeto:

As Áreas Protegidas são uma ferramenta fundamental de conservação da natureza, e o turismo nessas áreas tem reconhecido papel na contribuição para a proteção da biodiversidade, na erradicação da pobreza e no desenvolvimento comunitário. Mas, para que isso ocorra, é necessário que seja realizado um manejo adequado da área para a conservação, ao mesmo tempo em que são oferecidas experiências de visitação de qualidade e que não comprometam a integridade dessas áreas. Entretanto, agências ambientais do mundo todo têm apresentado dificuldades de conciliar a conservação e a promoção do uso público, principalmente devido à escassez de recursos financeiros. Nesse contexto, parcerias com instituições privadas para a prestação de serviços de apoio à visitação, como o estabelecimento de concessões, têm sido promovidas como uma forma de aprimorar estas atividades. Há uma tendência mundial de estabelecimento de parcerias e o Brasil parece seguir essa corrente, com um aumento nítido dos esforços no planejamento de concessões nos últimos anos. Entretanto, as atividades de uso público podem acarretar impactos socioambientais negativos, além dos impactos positivos. Assim, é importante que o planejamento das concessões seja realizado de modo a minimizar esses impactos negativos, ao mesmo tempo que potencializa os impactos positivos.

A Metodologia proposta e a de análise de dados são consistentes. Foi elaborado um questionário a partir das recomendações da literatura sobre os critérios ambientais que devem ser seguidos. Esse

Endereço: Rua Miguel Petroni, nº 5.111
 Bairro: Jardim Centenário CEP: 13.563-470
 UF: SP Município: SAO CARLOS
 Telefone: (16)3362-2111 Fax: (16)3362-2111 E-mail: cmatlucd@gmail.com



Continuação do Parecer: 4.125.842

questionário será aplicado com 15 (quinze) funcionários do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade que de alguma forma estão envolvidos no processo de concessão.

Objetivo da Pesquisa:

O principal objetivo será identificar a inserção de critérios socioambientais no planejamento e desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio ao uso público em Unidades de Conservação (UCs) federais brasileiras.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: Os riscos se concentram naqueles relacionados ao processo de entrevista com os participantes. Para evitá-los, outros destaques foram apresentados no TCLE, tais como: "Os riscos com essa pesquisa são mínimos, sendo que o Sr. pode se sentir desconfortável

em responder alguma pergunta, mas o Sr. tem a liberdade de não responder ou interromper a participação em qualquer momento, sem nenhum prejuízo.

O Sr. tem a liberdade de não participar da pesquisa ou retirar seu consentimento a qualquer momento, mesmo após o início desta, sem qualquer prejuízo. Está assegurada a garantia do sigilo das suas informações. O Sr. não terá nenhuma despesa e não há compensação financeira relacionada à sua participação na pesquisa".

Benefícios: Em relação aos benefícios, consta no "Desenho de Estudo" (Informações Básicas do Projeto) a seguinte indicação: "A presente pesquisa poderá contribuir com a redução dos impactos negativos e fortalecimento dos impactos positivos do processo de planejamento e desenvolvimento das concessões dos serviços de apoio ao uso público em UCs federais. Os resultados poderão auxiliar tomadores de decisão e equipes do ICMBio responsáveis pelo planejamento e gestão das concessões". Entretanto no TCLE consta o seguinte, sem destaque de "benefícios": "Sua participação é importante e voluntária e vai gerar informações que serão úteis para a elaboração de recomendações que poderão contribuir para melhorar a tomada de decisão e a prática das concessões em UCs federais". Entendo que a indicação dos "benefícios" integram satisfatoriamente o TCLE, mas sugere-se apenas a indicação do termo "benefícios" para destaque do atendimento da exigência normativa.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O projeto é extremamente relevante e contribuirá sobremaneira para a ciência brasileira. O projeto está muito bem escrito e apresenta todas as etapas que demonstra sua factibilidade.

Endereço: Rua Miguel Petroni, nº 5.111
 Bairro: Jardim Centenário CEP: 13.563-470
 UF: SP Município: SAO CARLOS
 Telefone: (16)3362-2111 Fax: (16)3362-2111 E-mail: cmatucd@gmail.com



Continuação do Parecer: 4.125.842

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

O TCLE está bem construído e apresenta todas as informações aos entrevistados referente ao contexto da pesquisa.

Recomendações:

Apenas a constante no item "Avaliação dos Riscos e Benefícios".

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Inexistem pendências ou inadequações.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMACOES_BASICAS_DO_PROJETO_1528788.pdf	03/06/2020 11:19:54		Aceito
Outros	Autorizacao_SISBIO_Moema.pdf	03/06/2020 11:18:59	MOEMA PAULINE BARAO SEPTANIL	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Moema_Septanil.pdf	26/03/2020 11:24:28	MOEMA PAULINE BARAO SEPTANIL	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_rosto_Comite_de_Etica_Moema_Septanilassinado.pdf	26/03/2020 11:23:00	MOEMA PAULINE BARAO SEPTANIL	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_Comite_de_Etica_Moema_Septanil.pdf	26/03/2020 11:21:59	MOEMA PAULINE BARAO SEPTANIL	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

SAO CARLOS, 30 de Junho de 2020

Assinado por:

Cintia Alessandra Matiucci Pereira
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Miguel Petroni, nº 5.111
 Bairro: Jardim Centenário CEP: 13.563-470
 UF: SP Município: SAO CARLOS
 Telefone: (16)3362-2111 Fax: (16)3362-2111 E-mail: cmatuucc@gmail.com



Continuação do Parecer: 4.125.842

Endereço: Rua Miguel Petroni, nº 5.111
Bairro: Jardim Centenário CEP: 13.563-470
UF: SP Município: SAO CARLOS
Telefone: (16)3362-2111 Fax: (16)3362-2111 E-mail: cmatuucc@gmail.com



EESC • USP