



Diretrizes para parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas:

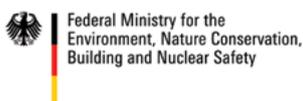
Gerando receitas sustentáveis para a conservação e o desenvolvimento

Anna Spenceley, Susan Snyman e Paul F. J. Eagles
Membros do Grupo de Especialistas em Turismo e
Áreas Protegidas da WCPA da IUCN

Relatório para o Secretariado da Convenção sobre
Diversidade Biológica e a IUCN
Janeiro de 2019



TAPAS GROUP
Tourism and Protected Areas Specialist Group



Agradecimentos

Esta publicação faz parte de um projeto intitulado “Parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas: cooperação para o sucesso”, celebrada em nome do Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) pelo Grupo de Especialistas em Turismo e Áreas Protegidas (Grupo TAPAS) da Comissão Mundial de Áreas Protegidas (WCPA) da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN). O projeto foi viabilizado por um financiamento fornecido pelo Ministério do Meio Ambiente, Proteção da Natureza, Construção e Segurança Nuclear da Alemanha e pelo governo da República da Coreia, por meio da Iniciativa Bio-Bridge.

Os autores gostariam de agradecer a Oliver Hillel, Erie Tamale e Neil Pratt (Secretariado da CDB), Carla Faustino Coelho (Corporação Financeira Internacional), Sofia Gutierrez (Organização Mundial do Turismo) e Michael Wright (SiVEST) pelos comentários nas versões preliminares destas diretrizes. Agradecemos também aos representantes dos ministérios governamentais de turismo e meio ambiente, autoridades de áreas protegidas e órgãos oficiais de turismo que participaram da reunião de networking da Autoridade do Parque da Zona Úmida de iSimangaliso, entre 30 de maio e 2 de junho de 2017, e que forneceram opinião detalhada sobre as diretrizes preliminares: Fara Mihanta Andriambelo, Felirija Andrianatoavina, Hervé Bakarizafy, Nandipha Bhen-gu, Terri Castis, Yvonne Chingarande, Tsvakai Chiwunya, Catherine Chunga, Mohamed Harun, Jana Kanig, Mayando Kanyata, Ananias Weja Lugendo, Lilian Magoma, Chizamsoka Manda, Seth Maphalala, Lizy Matos, Mamasheane Motabotabo, Asia Hassan

Moyo, Vitalis Mushongo, Richard Mwamba, Titie Nkumane, Rantonirina Rakotoaridera, Chantal Razanajovy, Lieketseng Selinyane, Bigani Setume, Uatirohange Tjiuoro, Hugo Van der Westhuizen, Elsabe Van der Westhuizen e Roland Vorwerk. Gostaríamos também de agradecer a Juan Carlos Pacheco, Juan Pablo Contreras (CONAF), Daniela Bravo (Universidade Andrés Bello), Camila Rodrigues (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro), Larissa Diehl (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) e Andrea Ferry (Singita) pelas contribuições para os estudos de caso. Agradecemos ainda a Mary-Anne van der Byl pelo desenho e diagramação deste manual de diretrizes.

As fotografias desta publicação foram compartilhadas por Paul Eagles, Susan Snyman, Anna Spenceley, Larissa Diehl, Anvil Bay e Wilderness Safaris.

Citação: Spenceley, A., Snyman, S. & Eagles, P. (2017). Diretrizes para parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas: Gerando de receitas sustentáveis para a conservação e o desenvolvimento. Relatório para o Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica e a UICN.

Uma iniciativa que contribui para o Programa de Turismo Sustentável do 10YFP



Prefácio

É com grande satisfação que o Instituto Semeia disponibiliza aos brasileiros e aos demais países falantes da língua portuguesa as diretrizes da Convenção sobre a Diversidade Biológica sobre parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas.

Espera-se que essa publicação, complementando as já realizadas para o espanhol e árabe, sirva para disseminar esse relevante conhecimento, alcançando uma gama mais ampla de indivíduos que, devido a limitações de idioma, não poderiam se beneficiar da versão original em inglês.

No Brasil, essa publicação ocorre em momento muito oportuno, visto que existe hoje no país um crescente número de governos empenhados em desenvolver programas de parcerias público-privadas para a gestão de áreas protegidas, uma tendência que deve se aprofundar nos próximos anos. Atualmente, são mais de 30 parques naturais sob iniciativas do gênero, em diferentes graus de maturidade e desenvolvimento, nos distintos níveis da federação.

Nesse sentido, reforçar o papel das parcerias como indutores de políticas públicas e lançar mão das experiências acumuladas em países com maior maturidade no assunto são uma enorme contribuição que se pode prestar aos gestores públicos envolvidos no desenvolvimento desses instrumentos.

Por sua abrangência e profundidade, as diretrizes aqui apresentadas certamente serão uma importante referência para a concepção de programas que efetivamente viabilizem melhores serviços à população, facilitem as atividades turísticas em áreas protegidas e façam com que os parques brasileiros cumpram cada vez mais com seu papel promotor da conservação, associada a geração de riqueza e oportunidades. Há de se destacar também a experiência dos autores da publicação, traduzida em um material abrangente e didático, com inúmeros exemplos e casos reais, o que certamente auxiliará no esclarecimento do papel das parcerias em parques e, conseqüentemente, no avanço dessa agenda no Brasil. Por ser recente no país, por vezes, o tema ainda é encarado com certa desconfian-

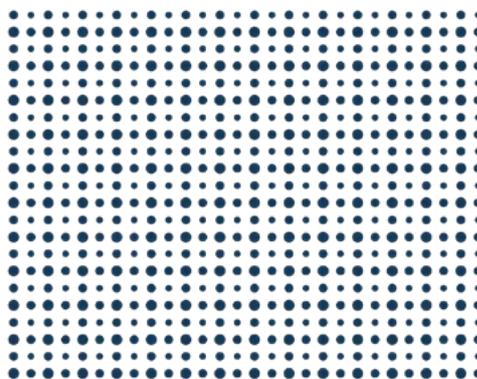
ça por alguns setores da sociedade, sem que haja uma real compreensão das potencialidades dessas ferramentas para o aprimoramento da gestão das áreas protegidas e criação de bem-estar para as pessoas.

Com sede em São Paulo (Brasil), o Instituto Semeia é uma organização sem fins lucrativos dedicada a promover a articulação entre os setores público e privado para o desenvolvimento e implementação de modelos inovadores e sustentáveis para a gestão de parques, buscando colaborar ativamente na criação de um ambiente legal e institucional adequado para atender às necessidades básicas para o sucesso dessas iniciativas.

As diretrizes são, portanto, uma grande contribuição para o esforço que o Semeia tem realizado para cumprir sua missão e com certeza será também para todos aqueles interessados no assunto ou que acreditam no potencial de aprimoramento da gestão de parques por meio de parcerias entre governos e entidades privadas.

Gostaria de agradecer a generosidade da Convenção sobre a Diversidade Biológica de gentilmente ceder o conteúdo aqui apresentado, com a expectativa que esta seja a primeira de muitas outras iniciativas em parceria com o Instituto Semeia.

A todos, uma boa leitura!



Fernando Pieroni
Diretor-Presidente do Instituto Semeia

Índice

1.	INTRODUÇÃO	8
1.1.	Histórico	8
1.2.	Finalidade e objetivos	10
1.3.	Termos-chave	11
2.	PRINCÍPIOS DAS PARCERIAS E CONCESSÕES PARA O TURISMO	13
2.1.	Turismo em áreas protegidas	13
2.2.	Tipos de parceria	20
2.3.	A escolha de um tipo de parceria	22
2.4.	Fontes de financiamento para processos de concessão	27
2.5.	Arcabouço e princípios jurídicos para as concessões	33
2.6.	Integração da sustentabilidade	34
3.	PROCESSOS PARA O ESTABELECIMENTO DE CONCESSÕES E PARCERIAS	37
3.1.	Processo geral	37
3.2.	Definição do âmbito	37
3.3.	Concepção e viabilidade	40
3.4.	Aquisição, negociação e contratação	45
4.	GESTÃO DO CONTRATO	57
4.1.	Gestão da parceria	57
4.2.	Monitoramento e execução dos contratos	62
4.3.	Renegociação e rescisão de contratos	63
5.	CAPACIDADE DE CONCESSÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS	65
6.	LINKS E RECURSOS	69

Recomendamos que os leitores explorem a riqueza da ampla literatura sobre parcerias e concessões para o turismo para complementar estas diretrizes. Ao longo deste documento, diversas referências e links foram fornecidos nas notas de rodapé. Links adicionais são fornecidos no final do documento.

Quadros

Quadro 1: Estudo de caso sobre um acordo de concessão do setor público-privado: Singita e South African National Parks, África do Sul	17
Quadro 2: Tipos de parceria em áreas protegidas brasileiras	18
Quadro 3: Estudo de caso sobre a internalização (insourcing) de turismo em área protegida: Ontario Parks	19
Quadro 4: Estudo de caso sobre concessões de ecoturismo entre o governo e povos indígenas, Reserva Nacional Los Flamencos, Chile	21
Quadro 5: Estudo de caso sobre as organizações não governamentais na gestão da área protegida: Parques Provinciais de Ontário	26
Quadro 6: Uso de vários tipos de parceria em áreas protegidas	28
Quadro 7: Fontes de financiamento para concessões para investidores privados	28
Quadro 8: Opções de financiamento do setor privado em parceria com a comunidade	29
Quadro 9: A African Wildlife Capital facilita o financiamento do setor privado-comunitário	29
Quadro 10: Perspectivas de uma instituição financeira sobre o financiamento de concessões Christo Viljoen, Diretor, First National Bank (FNB) Agricultura e Turismo, Namíbia	30
Quadro 11: Estudo de caso sobre a concessão de Chemucane, Anvil Bay, Moçambique	32
Quadro 12: Características das leis, regulamentações e políticas sobre concessões	32
Quadro 13: Exemplos de políticas nacionais para concessões e parcerias na África Austral	34
Quadro 14: Inclusões relacionadas à sustentabilidade do programa de concessão da South African National Parks	36
Quadro 15: Exemplo de definição do âmbito para concessões de áreas protegidas em Moçambique	39
Quadro 16: Conteúdo de um plano de negócios de alto nível para o processo de concessão	45
Quadro 17: Sistema de garantia da proposta da Reserva Nacional do Niassa, Moçambique	51
Quadro 18: Elementos de um contrato de concessão típico	56
Quadro 19: Boas práticas de envolvimento das partes interessadas durante a construção e a operação	57
Quadro 20: Estudo de caso da China: participação do governo em parcerias	63
Quadro 21: Lobby político pelas concessionárias	63
Quadro 22: Rescisão contratual: SANParks e Parque Nacional Glacier	64
Quadro 23: Exemplo de estabelecimento de metas para a capacitação	66

Tabelas

Tabela 1: Oportunidades e desafios das parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas	16
Tabela 2: Benefícios relativos dos diferentes tipos de parceria	22
Tabela 3: Características dos instrumentos legais	24
Tabela 4: Fonte do financiamento para concessões comunitárias	31
Tabela 5: Garantia da sustentabilidade em concessões e parcerias	35
Tabela 6: Exemplo de comparação ponderada dos locais de concessão	40
Tabela 7: Características da avaliação jurídica	41
Tabela 8: Considerações para os investidores quanto a investimentos em turismo dentro e fora das áreas protegidas	44
Tabela 9: Custos institucionais típicos de concessões turísticas para autoridades de áreas protegidas	46
Tabela 10: Prós e contras de diferentes estratégias de transação	49
Tabela 11: Etapas da transação	54
Tabela 12: Possíveis desafios associados aos contratos e opções para enfrentá-los	58
Tabela 13: Capacidades e habilidades típicas dos funcionários de autoridades de áreas protegidas para parcerias e concessões para o turismo	67
Tabela 14: Guia de recursos internacionais	69
Tabela 15: Recursos específicos sobre processos de transação de concessões e parcerias	70
Tabela 16: Outros links	71

Figuras

Figura 1: Fluxograma de decisão do tipo de instrumento legal a ser usado	26
Figura 2: Etapas e características genéricas do processo de concessão	37
Figura 3: Objetivos de gestão das categorias de áreas protegidas da UICN em relação ao turismo	38
Figura 4: Processo para tornar as propostas não solicitadas competitivas	50
Figura 5: Exemplo de um projeto conceitual para uma oportunidade de concessão para turismo costeiro em Moçambique	51

Siglas

ASF	<i>African Safari Foundation</i>	ONG	Organização Não Governamental
AWC	<i>African Wildlife Capital</i>	AP	Área Protegida
AWF	<i>African Wildlife Foundation</i>	PPP	Parceria Público-Privada
AZC	<i>Ahi Zameni Chemucane Association</i>	SP	Solicitação de Propostas
BOT	<i>Build-Operate-Transfer</i>	ROT	<i>Rehabilitate-Operate-Transfer</i>
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica	SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
CONAF	<i>Corporación Nacional Forestal</i>	SANParks	<i>South African National Parks</i>
CTC	<i>Chemucane Tourism Company</i>	SCDB	Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica
DBO	<i>Design-Build-Operate</i>	SNASPE	Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas pelo Estado do Chile
IFD	Instituições Financeiras de Desenvolvimento	Grupo TAPAS	Grupo de Especialistas em Turismo e Áreas Protegidas
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental	PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
MI	Manifestação de Interesse	OMT	Organização Mundial do Turismo
GSTC	<i>Global Sustainable Tourism Council</i> [Conselho Global de Turismo Sustentável]	USD	Dólar Americano
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	USP	Proposta Única de Vendas
IDC	<i>Industrial Development Corporation</i>	WCPA	Comissão Mundial de Áreas Protegidas
IFC	Corporação Financeira Internacional	WWF	<i>World Wildlife Fund</i>
TIR	Taxa Interna de Retorno		
ISO	Organização Internacional para Padronização		
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza		
KNP	Parque Nacional Kruger		



“[...] desenvolver a capacidade das agências responsáveis pelos parques de firmar parcerias com o setor de turismo a fim de contribuir financeira e tecnicamente para as áreas protegidas por meio de ferramentas como concessões e parcerias público-privadas.”¹

1. Introdução

1.1. Histórico

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) vem abordando a área de biodiversidade e o desenvolvimento do turismo desde 2004, incluindo a adoção de Diretrizes para a Biodiversidade e o Desenvolvimento do Turismo (2004) e a produção de dois manuais para usuários das diretrizes: “*Managing tourism and biodiversity*”² (2007) e “*Tourism supporting biodiversity*”³ (2015). O trabalho apresentado à Conferência das Partes da CDB em 2012⁴ concluiu que o turismo é o maior setor econômico capaz de contribuir para o financiamento de sistemas de áreas protegidas em muitos países, por meio da taxa de entrada e de outras taxas de usuários, parcerias e concessões. Entretanto, muitas Partes da CDB subutilizam o turismo como um meio de contribuição para a sustentabilidade financeira das áreas protegidas. O desenvolvimento do presente documento sobre parcerias e concessões para o turismo em áreas prote-

gidas é uma resposta a esse potencial subutilizado e às recentes decisões da CDB sobre o turismo, que convidam as Partes a “[...] desenvolver a capacidade das agências responsáveis pelos parques de firmar parcerias com o setor de turismo a fim de contribuir de forma técnica e financeira para as áreas protegidas, por meio de ferramentas como concessões e parcerias público-privadas”⁵. A UICN define área protegida como: “*um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, com objetivo específico e gerido através de meios eficazes, sejam jurídicos ou de outra natureza, para obter a conservação da natureza no longo prazo, com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados*”⁶. É importante salientar que qualquer atividade turística em áreas protegidas deve ser compatível com o objetivo primário de conservação da biodiversidade da área protegida.

O Grupo de Especialistas em Turismo e Áreas Protegidas (Grupo TAPAS) é um dos vários grupos de

¹ Decisão XII/11 sobre a Biodiversidade e o Desenvolvimento do Turismo (parágrafo 1(d)) da Convenção sobre Diversidade Biológica.

² Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica (2007). *Managing tourism and biodiversity - User's manual on the CBD Guidelines on Biodiversity and Tourism Development*. Montreal, <https://www.cbd.int/doc/programmes/tourism/tourism-manual-en.pdf>

³ Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica (2015). *Tourism supporting Biodiversity - A Manual on applying the CBD Guidelines on Biodiversity and Tourism Development*. Montreal, <https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-manual-2015-en.pdf>. Versão em português: http://semeia.org.br/admuploads/uploads/download.php?doc=Manual_CDB_2015_PT.pdf&tp=3&id=17

⁴ Consulte https://www.cbd.int/decisions/cop/*m=cop-11

⁵ Decisão XII/11 sobre a Biodiversidade e o Desenvolvimento do Turismo (parágrafo 1(d)) da Convenção sobre Diversidade Biológica.

⁶ Dudley, N (2008). *Guidelines for applying protected area management categories*. UICN, Gland, Suíça.

voluntários que fazem parte da Comissão Mundial de Áreas Protegidas (WCPA) da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN). O Grupo TAPAS é uma rede de mais de 480 voluntários empenhados em promover o turismo sustentável em áreas protegidas e outras áreas naturais adequadas como uma ferramenta para alcançar a conservação em longo prazo da natureza e os valores ecossistêmicos e culturais associados. A missão do Grupo TAPAS é estabelecer um fórum em que as pessoas possam colaborar, que possa estimular o diálogo, o compartilhamento de experiências, o desenvolvimento e a disseminação do conhecimento e a aprimoração do aprendizado, a fim de melhorar o planejamento, o desenvolvimento e a gestão do turismo sustentável em áreas protegidas. Seus objetivos incluem a prestação de assessoria estratégica a governos e outras instituições sobre as melhores abordagens para o turismo sustentável em áreas naturais e protegidas e também o desenvolvimento e a disseminação de conhecimento sobre o turismo e áreas protegidas, incluindo estudos de caso e sínteses de melhores práticas.⁷ Essas diretrizes complementam outros materiais criados pelo grupo, incluindo diretrizes de melhores práticas sobre o turismo sustentável em áreas protegidas e gestão de visitantes.⁸ Esta iniciativa também se baseia em documentos de orientação técnica anteriores fornecidos por membros do Grupo TAPAS a agências, como o Grupo do Banco

Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a GIZ, sobre concessões turísticas em áreas protegidas.⁹

Para fundamentar o projeto das diretrizes e as atividades de capacitação associadas, o Grupo TAPAS realizou uma avaliação de necessidades em março de 2017. Um questionário on-line foi distribuído para mais de 400 pessoas, incluindo representantes de autoridades de áreas protegidas e de ministérios do meio ambiente, especialistas regionais e internacionais que trabalham neste campo e membros do Grupo TAPAS e da Rede de Área de Conservação Transfronteiriça da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). As 67 respostas ajudaram a estabelecer as informações necessárias dentro de áreas protegidas e também o conhecimento dos respondentes sobre as ferramentas e diretrizes existentes.¹⁰ Um esboço das diretrizes foi amplamente divulgado a profissionais em âmbito internacional para análise, e foram recebidos comentários da SCBD, do Grupo do Banco Mundial, da Organização Mundial do Turismo (OMT), de Membros do Grupo TAPAS e também de 32 representantes de ministérios governamentais do turismo e meio ambiente, autoridades de áreas protegidas e órgãos oficiais de turismo da África Austral (ou seja, Botsuana, Lesoto, Madagascar, Maláui, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue).



⁷ Spenceley, A., Hvenegaard, G., Snyman, S., McCool, S., Mader, R., Nikolaeva, E., Bushell, R., Carbone, G., Paleczny, D., Epler Wood, M. e 35 membros do Grupo TAPAS (2015). Estratégia do Grupo TAPAS 2015-2020, adotada pelo Comitê Executivo do Grupo TAPAS em 29 de setembro de 2015.

⁸ Por exemplo, Eagles, P. F. J., McCool, S. F., Haynes, C. (2002). Sustainable tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and management. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 8. Gland, Suíça: UICN; Leung, Y-F., Spenceley, A., Hvenegaard, G., Buckley, R. (no prelo). Tourism and visitor management in protected areas: Guidelines for sustainability, Best Practice Protected Area Guideline Series, UICN, Genebra; Spenceley, A., Kohl, J., McArthur, S., Myles, P. Notarianni, M., Paleczny, D., Pickering, C., Turner, K., Bhutia, P., Worboys, G. L. (2015). Visitor management, in Worboys, G. L., Lockwood, M.I., Kothari, A., Feary, S., Pulsford, I. (ed.). Protected Area Governance and Management, ANU Press, Canberra.

⁹ Spenceley, A., Nevill, H., Coelho, C. F., Souto, M. (2016). An introduction to tourism concessioning: 14 Characteristics of successful programs, Grupo do Banco Mundial; Thompson, A., Massyn, P. J., Pendry, J., Pastorelli, J. (2014). Tourism concessions in protected natural areas: Guidelines for managers. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Spenceley, A. (2014). Tourism concession guidelines for Transfrontier conservation areas in SADC, relatório para GIZ/SADC.

¹⁰ Snyman, S., Spenceley, A., Eagles, P. (2017). Tourism partnerships and concessions in protected areas: Cooperating for success, Relatório da avaliação de necessidades para o Secretariado Convenção sobre Diversidade Biológica, 31 de março de 2017.



1.2. Finalidade e objetivos

A **finalidade** destas diretrizes é fornecer informações que sirvam de base para que as autoridades de áreas protegidas consigam promover operações turísticas sustentáveis em suas áreas protegidas, beneficiem a conservação e outros propósitos para os quais a área protegida foi declarada, e evitem ou minimizem os impactos negativos.

Especificamente, as diretrizes visam auxiliar as autoridades de áreas protegidas no desenvolvimento e uso de parcerias e concessões para o turismo, a fim de contribuir financeira e tecnicamente para as áreas protegidas através do turismo sustentável.

Os objetivos incluem:

- Fornecer uma diretriz breve e acessível, que inclua informações claras e práticas;
- Atender as necessidades das autoridades de áreas protegidas;
- Indicar como as concessões podem ser usadas para mobilizar recursos para a gestão de áreas protegidas;
- Compartilhar exemplos de estudos de caso para ilustrar as boas práticas e os desafios em concessões turísticas;
- Integrar os princípios do turismo sustentável; e
- Fornecer links para diretrizes técnicas complementares elaboradas por outras iniciativas.

O **escopo** das diretrizes se concentra predominantemente em concessões turísticas. As diretrizes também abordam outras opções que as autoridades de áreas protegidas possuem para formar parcerias com o setor privado de turismo, incluindo o uso de licenças, arrendamentos e permissões.

O **público principal** destas diretrizes são as autoridades de áreas protegidas e ministérios do meio ambiente e turismo que visam aumentar o nível de recursos financeiros disponíveis para a gestão de conservação, obtidos por meio de concessões e parcerias para o turismo.



1.3. Termos-chave

Para os fins desta diretriz, os seguintes termos-chave serão utilizados ao longo do documento. Deve-se observar que, em alguns países e regiões, os termos podem ser definidos ou aplicados de forma diferente.

Biodiversidade: A variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.¹¹

Comunidade: Um grupo social de qualquer tamanho cujos membros residem em uma determinada localidade, compartilham o mesmo governo e podem ter um patrimônio cultural e histórico comum. Também pode se referir a um grupo de indivíduos que interagem no seu entorno imediato. Uma comunidade local típica consiste em operadores de negócios, funcionários de órgãos públicos e moradores e suas interações e pode incluir o compartilhamento de recursos, informações e apoio, bem como o estabelecimento de relações comerciais entre empresas e consumidores locais.¹²

Concessão^{NT}: O direito de usar terras ou outras propriedades para uma finalidade específica, concedido por um governo, empresa ou outro órgão controlador. Pode incluir uma operação comercial e/ou um pedaço de terra.¹³ Uma concessão para o turismo poderia fornecer serviços de hospedagem, alimentação e bebidas, recreação, educação, varejo e interpretação.¹⁴

Contrato de concessão: Um acordo escrito entre a autoridade da área protegida e o parceiro, especificando os direitos e as obrigações de ambas as partes.

Também pode ser chamado de acordo de concessão, contrato de arrendamento, de gestão ou de prestação de serviços ou de vários outros nomes.¹⁵ O parceiro que assina o contrato com a autoridade é geralmente designado como “concessionária” ou “investidor”.

Turismo extrativista: Formas de turismo em que a vida selvagem ou as plantas são coletadas, caçadas ou pescadas (de preferência, aplicando princípios e abordagens de uso sustentável).

Arrendamento: Um acordo contratual no qual uma parte transfere uma propriedade (ou seja, terreno e instalações) a outra parte por um período de tempo especificado e limitado. O arrendador continua sendo o proprietário, mas o arrendatário obtém os direitos de uso da propriedade. Em geral, o arrendamento é pago.

Licença: Concede a permissão a uma autoridade legalmente competente para que ela exerça determinado privilégio, que, sem tal autorização, se constituiria um ato ilegal. É muitas vezes considerada pelo público como uma forma de controle de qualidade e exige a devida diligência pela autoridade competente, ao contrário da permissão. A posse da terra não é concedida através da licença. A licença confere às autoridades de áreas protegidas a capacidade de selecionar os candidatos para garantir que eles atendam a uma série de condições.¹⁶

Turismo não predatório: Formas de turismo em que a vida selvagem não é consumida, como turismo fotográfico e observação da vida selvagem.

Parceria: Um acordo em que dois ou mais indivíduos compartilham os lucros e as obrigações de um empreendimento comercial. Vários acordos são possíveis: todos os parceiros podem compartilhar as obri-

NT: No Brasil, além do direito de uso de terras ou propriedade, as concessões em áreas protegidas podem prever o simples direito de prestação de serviços em áreas públicas, não necessariamente vinculando-o à concessão de áreas, mas aos termos de Lei Federal 9897/95.

¹¹ Organização das Nações Unidas (1992). Convenção sobre Diversidade Biológica, Artigo 2, acessada em 9 de junho em <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>

¹² Spenceley, A., Rylance, A., Nanabhay, S., van der Watt, H. (2016). Operational guidelines for community-based tourism in South Africa, Departamento de Turismo: República da África do Sul.

¹³ Pocket Oxford English Dictionary, 2006

¹⁴ Eagles, P. F. J., Baycetch, C. M., Chen, X., Dong, L., Halpenny, E., Kwan, P. B., Lenuzzi, J. J., Wang, X., Xiao, H., Zhang, Y. (2009). Guidelines for planning and management of concessions, licenses and permits for tourism in protected areas, Tourism planning and management program, Universidade de Waterloo, Ontário, Canadá, 23 de abril de 2009.

¹⁵ Dornbusch, D. (2011) Memorandum: Innovative Park Partnerships for Managing Tourism and Recreation - Financial Issues.

¹⁶ Eagles, P. F. J., Legault, M. (2012). Guidelines for the Planning and Management of Concessions, Leases, Licenses, and Permits in Parks and Protected Areas. Manuscrito não publicado.

gações e os lucros igualmente, ou alguns parceiros podem ter responsabilidade limitada.¹⁷

Permissão: Uma forma de permissão temporária que confere ao beneficiário a aprovação para praticar uma atividade lícita dentro da área protegida. Em geral, a permissão expira em um curto período de tempo (por exemplo, um dia ou uma semana). Normalmente, o número de permissões, que é limitado por considerações sociais ou ambientais, é alto. Na maioria dos casos, as permissões são concedidas a qualquer pessoa que pague a taxa correspondente.

Área protegida: Um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, com objetivo específico e gerido através de meios eficazes, sejam jurídicos ou de outra natureza, para obter a conservação da natureza no longo prazo, com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados.¹⁸ Existem diferentes categorias de áreas protegidas descritas pela UICN, algumas delas alinhadas com o desenvolvimento do turismo. Áreas protegidas são com frequência chamadas de “parques”.

Parceria público-privada (PPP): Um acordo entre uma instituição pública e uma parte privada, por meio do qual a parte privada recebe o direito de acessar e usar bens públicos, como terras e infraestrutura, para seu próprio uso comercial e assume os riscos financeiros, técnicos e operacionais substanciais relacionados. A parte privada beneficia-se do uso da propriedade pública ao cobrar taxas dos clientes para os quais presta serviços. Já a instituição pública se beneficia de uma esperada ampliação e melhoria dos serviços prestados aos visitantes, conservação/valorização do meio ambiente e apoio à viabilização de políticas públicas ambientais.¹⁹

Partes interessadas: Partes interessadas são pessoas ou grupos direta ou indiretamente afetados por um projeto, bem como aqueles que possam ter interesse em um projeto e/ou a capacidade de influenciar positiva ou negativamente seu resultado. Em relação às áreas protegidas, as partes interessadas podem incluir órgãos governamentais, organizações não governamentais (ONGs), o setor privado, grupos comunitários locais, comunidades locais e outros organismos de gestão de recursos.²⁰

Turismo (e definições relacionadas)

Turista: Um visitante (nacional, receptivo ou emissivo) é classificado como turista (ou visitante que pernoita) se sua viagem incluir um pernoite.²¹

Visitante: Visitante é um viajante que se desloca para um destino principal fora de seu ambiente habitual, por menos de um ano, para qualquer propósito básico (negócios, lazer ou outra finalidade pessoal) que não seja ser empregado por uma entidade localizada no país ou local visitado. Um visitante (nacional, receptivo ou emissivo) é classificado como turista (ou visitante que pernoita) se sua viagem incluir um pernoite; caso não inclua, é classificado como excursionista (turista itinerante).²² Em relação às áreas protegidas (APs), visitante é a pessoa que visita as terras e águas da AP para os fins atribuídos para a área. Um visitante não é pago para estar na AP e não vive permanentemente nela. As finalidades atribuídas à área são tipicamente recreativas, educacionais ou culturais.²³

Turismo sustentável: Turismo que considera plenamente seus impactos econômicos, sociais e ambientais atuais e futuros, atendendo às necessidades dos visitantes, da indústria, do meio ambiente e das comunidades anfitriãs.²⁴

¹⁷ Investopedia (2017). Partnership, acessada em 12 de junho em www.investopedia.com/terms/p/partnership.asp

¹⁸ Dudley, N (2008). Guidelines for applying protected area management categories. UICN, Gland, Suíça.

¹⁹ Adaptado do Tesouro Nacional da África do Sul (2005). PPP Toolkit for tourism, PPP Practice Note 1 of 2005, p. 3, disponível em: <http://www.ppp.gov.za/Pages/Governance.aspx?RootFolder=%2fLegal%20Aspects%2fPPP%20Toolkit%20for%20Tourism&FolderCTID=%2fView%2f7b33f91a9e%2d68f-b%2d-40cc%2db511%2d45d91a7cc95b%7d>

²⁰ IFC (2007). Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets, p. 10 e Walton A. Gomei M., Di Carlo G. (2013). Stakeholder engagement: Participatory Approaches for the Planning and Development of Marine Protected Areas. World Wide Fund for Nature e NOAA - National Marine Sanctuary Program, disponível em: http://awsassets.panda.org/downloads/stakeholder_engagement.pdf

²¹ OMT (sem data). Understanding tourism, glossário básico, acessado em 9 de junho de 2017 em statistics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/glossaryen.pdf

²² OMT (sem data). Understanding tourism, glossário básico, acessado em 9 de junho de 2017 em statistics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/glossaryen.pdf

²³ Hornback, K.E., Eagles, P.F.J. (1999). Guidelines for Public Use Measurement and Reporting at Parks and Protected Areas. Primeira edição. UICN, Gland, Suíça. Disponível em: <http://www.ahs.uwaterloo.ca/~eagles/parks>.

²⁴ UNEP e OMT (2005). Making Tourism More Sustainable, A Guide for Policy Makers, Madrid, Espanha.

Turismo de natureza: Todas as formas de turismo que utilizam os recursos naturais de forma selvagem ou não desenvolvida - incluindo espécies, habitat, paisagem, panorama e água doce e salgada. O turismo de natureza é uma viagem com o intuito de desfrutar de áreas naturais não desenvolvidas ou animais selvagens.²⁵

Ecoturismo: Viagem responsável para áreas naturais que preserva o meio ambiente, respeita o bem-estar da população local e envolve interpretação e educação.²⁶



2. Princípios das Parcerias e Concessões Para o Turismo

2.1. Turismo em áreas protegidas

O turismo e a recreação estão associados a áreas protegidas, e a recreação é um serviço ecossistêmico fundamental em áreas naturais. O turismo pode contribuir diretamente para as áreas protegidas como uma estratégia de conservação e para as Metas de Aichi para a Biodiversidade, estabelecidas pela CBD, relacionadas à conservação (Metas 11 e 12), ao desenvolvimento das comunidades (Meta 18) e à conscientização pública (Meta 1).²⁷ O turismo bem-sucedido em áreas protegidas requer a capacidade de desenvolver e comercializar produtos turísticos

com base no que a área protegida tem a oferecer e na capacidade de manter a qualidade dessas áreas para uso futuro contínuo. O potencial turístico de qualquer área protegida depende de diversos fatores, incluindo localização, acessibilidade, demanda de mercado, proximidade de outros destinos turísticos populares, marketing, presença de empresas e infraestrutura de turismo locais (por exemplo, hospedagem, *catering*, serviço de guia, etc.).²⁸ A capacidade de gestão de uma área protegida para gerenciar o turismo depende da implementação de estratégias de gestão eficazes, da proporção da demanda por visitas ao local, da equipe e dos recursos disponíveis

²⁵ Goodwin, H. (1996). In Pursuit of Ecotourism', *Biodiversity and Conservation*, vol. 5, pp. 277-292.

²⁶ The International Ecotourism Society (2015). TIES announces ecotourism principles revision, acessado em 5 de junho de 2017 em <https://www.ecotourism.org/news/ties-announces-ecotourism-principles-revision>

²⁷ CBD (2010). Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Targets, disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf>>, acessado em 15 de fevereiro de 2017; e Leung, Y-F., Spenceley, A., Hvenegaard, G., Buckley, R. (no prelo). Tourism and visitor management in protected areas: Guidelines for sustainability, Best Practice Protected Area Guideline Series, UICN, Genebra.

²⁸ Font, X., Cochrane, J., Tapper, R. (2004). Pay per view: understanding tourism revenues for effective management plans, Report for the WWF by Leeds Tourism Group and The Environmental Business Development Group, Leeds.

para a gestão do turismo e do ambiente jurídico e político que abrange a proteção da natureza nos países em que eles estão localizados.²⁹ A sustentabilidade em longo prazo é, portanto, primordial (veja a seção 2.6). Para incentivar o turismo bem-sucedido, pode ser mais eficiente, em alguns casos, que a autoridade da área protegida terceirize concessões turísticas (veja a seção 2.2.). Essa decisão depende da política governamental atual e da capacidade da autoridade da área protegida no que se refere à operação comercial.

Todas as empresas que criam produtos, como experiências de turismo, devem escolher o mecanismo adequado para prestar o serviço. Devem se perguntar: Que tipo de turismo a empresa deve operar internamente e qual deve terceirizar?

Concessão turística é aqui definida como “arrendamento, licença, autorização ou permissão para uma atividade realizada por qualquer outra parte que não a autoridade da área protegida”³⁰ e “fornece um serviço público e pode exigir algum investimento de capital por uma concessionária para edifícios, equipamentos e custos operacionais. Uma concessão poderia fornecer serviços de hospedagem, alimentação e bebidas, recreação, educação, varejo e interpretação”³¹. As concessões para o turismo em áreas protegidas fazem parte de um sistema muito maior de taxas turísticas para o usuário para usos permitidos nessas áreas, que permite que a área protegida aumente suas receitas e atinja suas metas de torná-la acessível aos visitantes, oferecendo serviços de qualidade e, ao mesmo tempo, cumprindo os objetivos sociais e ambientais.³²

A capacidade do setor privado ou das partes interessadas para gerar receitas por meio das concessões dependerá da sua aptidão para atrair turistas para a área protegida. Essa aptidão, por sua vez, depende

da localização, infraestrutura e acesso da área e da viabilidade de oferecer serviços por preços que os visitantes estejam dispostos a pagar e que cubram mais do que o custo operacional. Um estudo de viabilidade é a forma aceitável para determinar se uma concessão pode ser lucrativa, e a melhor prática é que ele seja realizado pela autoridade da área protegida antes de decidir se as concessões são uma boa opção. O estudo de viabilidade deve incluir uma análise das diversas modalidades de atividades turísticas que podem ser oferecidas em áreas protegidas e, especificamente, na área protegida que está sendo avaliada. Também deve analisar os produtos turísticos correspondentes à demanda do mercado e ser criativo em termos da possibilidade de incluir uma vasta gama de produtos. Idealmente, as concessões turísticas devem ser compatíveis com a oferta de oportunidades de turismo, os recursos e as atrações atuais da área protegida e complementá-los. Um plano de gestão da área protegida é essencial para o planejamento da concessão, a fim de assegurar a existência de diretrizes relacionadas ao tipo de turismo que pode ser desenvolvido e onde e como pode ser desenvolvido.³³

Em geral, as concessões são supervisionadas por um pequeno grupo de funcionários especializados da área protegida que entendem as atividades comerciais de turismo e trabalham em conjunto com a equipe operacional da área protegida e os tomadores de decisão para administrar e outorgar oportunidades de concessão (veja a seção 5).³⁴

Tipos de parcerias e concessões para o turismo

Os tipos de concessões turísticas considerados aceitáveis para as áreas protegidas variam amplamente em todo o mundo. As opções viáveis dependem da cultura do país e do histórico de uso e da evolução

²⁹ Font et al (2004). Op. cit.

³⁰ Thompson et al (2014). Op. cit.

³¹ Eagles, PFJ, Baycetch, C.M., Chen, X., Dong, L., Halpenny, E., Kwan, P.A., Lenuzzi, J.J., Wang, X., Xiao, H., Zhang, Y. (2009). Guidelines for planning and management of concessions, licenses and permits for tourism in protected areas. Tourism Planning and Management Program, Universidade de Waterloo, Waterloo, Ontário, Canadá.

³² Epler Wood, M. (2010). Best practice for tourism concessions in protected areas: Case studies from Latin America. DAI Project 1000282. Disponível em: https://www.academia.edu/10773205/Best_Practice_for_Tourism_Concessions_in_Protected_Areas_Cases_from_Latin_America (acessado em março de 2017).

³³ Thompson et al (2014). Op. cit.

³⁴ Thompson et al (2014). Op. cit.

da política da área protegida. Alguns países aceitam o uso humano mais intenso em certas zonas, enquanto outros têm abordagem de proteção mais rigorosa, que limita o turismo a usos de baixo impacto. Por exemplo, algumas atividades como a caça são aceitas em determinadas categorias de área protegida e proibidas em outras. Dentro dessa ampla variação, as concessões podem oferecer serviços como alojamento em acampamentos turísticos, cabanas para lodges, hotéis, restaurantes; e atividades como trilhas para caminhadas guiadas, ciclismo de montanha, montanhismo, escalada em rocha, trilhas 4x4, pesca, balonismo, filmagens, rafting e passeios de barco ou cruzeiros e atividades de varejo. As conces-

sionárias em potencial podem ter interesses variados em relação ao motivo pelo qual gostariam de operar em uma área protegida (veja o exemplo no quadro 1), mas algumas das principais razões incluem: a possibilidade de obter lucro; a biodiversidade singular da área; o afastamento e a privacidade da localização; os recursos oferecidos pela autoridade de área protegida (por exemplo, rede rodoviária); o potencial comercial e o reconhecimento público da área protegida; o fácil acesso; a possibilidade de integrar um circuito turístico já existente; a boa infraestrutura existente; a legislação adequada; e o apoio da autoridade da área protegida ao desenvolvimento do turismo.

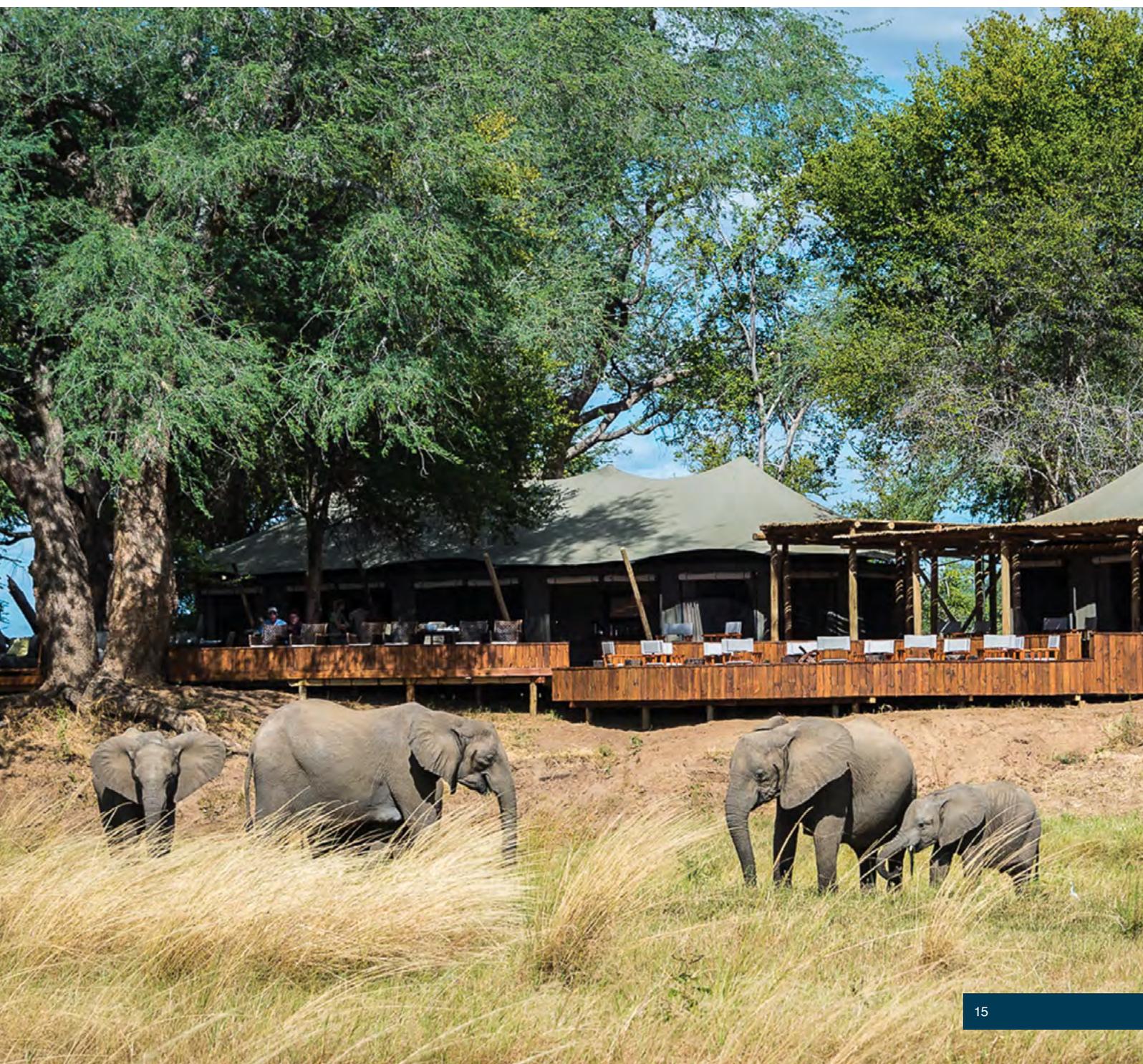


Tabela 1: Oportunidades e desafios das parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas

Oportunidades	Desafios
<ul style="list-style-type: none"> • Produtos e serviços turísticos adicionais: Oferecer infraestrutura, produtos e serviços turísticos adicionais que não podem ser oferecidos ou custeados pela autoridade da área protegida; • Financiamento adicional: Taxas e aluguéis contribuem para o financiamento de áreas protegidas; • Aumento da demanda por turismo: Permite a expansão de áreas protegidas para incluir áreas críticas de biodiversidade adjacentes e criar ligações e corredores de biodiversidade, que, por sua vez, levam à melhoria das oportunidades de turismo de natureza e da educação; • Conscientização e aumento do conhecimento: As concessões turísticas melhoram os resultados para os visitantes e a educação através de uma boa interpretação e ao proporcionar uma experiência de qualidade aos visitantes; • Capacidade de priorizar a função principal: Os funcionários da área protegida podem se concentrar em sua função principal de conservação da biodiversidade, e o financiamento do governo e de outras fontes pode ser usado para atividades de conservação, e não para atividades de turismo; • Estabelecimento de relações socioeconômicas importantes: As atividades de concessão podem criar um elo vital entre as comunidades locais, o desenvolvimento socioeconômico e a conservação da biodiversidade; • Aumento da taxa de emprego: Potencial para aumento do emprego direto e indireto local através de concessões para o turismo; • Aumento dos multiplicadores locais: Desenvolvimento de novas oportunidades de emprego e pequenos negócios para as comunidades locais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas relacionados à capacidade e habilidades: Falta de capacidade e habilidades de turismo dos funcionários da área protegida para gerenciar as concessões e trabalhar com o setor privado (este assunto será tratado com mais detalhes na seção 5); • Limitações de tempo: A escolha, o gerenciamento, o monitoramento e a avaliação das concessões podem consumir uma quantidade significativa do tempo dos funcionários da área protegida; • Problemas de infraestrutura: Muitas vezes é difícil para a autoridade da área protegida fornecer a infraestrutura adequada aos serviços turísticos, como estradas, abastecimento de água, meios de comunicação, etc; • Não conformidade e ameaças à sustentabilidade: As concessionárias que não cumprem as normas e regulamentações ou as condições de seu acordo de concessão podem causar danos ambientais, culturais e sociais (este assunto será tratado com mais detalhes na seção 2.6); • Poder político das concessionárias: Leva a aprovações ou condições inadequadas ou execução imprópria das condições do acordo de concessão (veja a seção 4.2); • Problemas relacionados à demanda de turismo: O setor de turismo é altamente competitivo e pode ser sazonal e volátil: afetado por problemas políticos, naturais, econômicos e sanitários; • Problemas de governança: A corrupção e a ineficiência no processo de concessão podem resultar em uma baixa demanda por concessões; • Problemas jurídicos: Um arcabouço jurídico desfavorável e pouco claro desencoraja os investidores; • Limitações financeiras: A incapacidade de conseguir apoio financeiro suficiente para o processo de concessão turística (veja a seção 2.4 para obter informações sobre como resolver esse desafio); • Taxas e prazos: Deve ser oferecida ao parceiro privado uma estrutura de taxas e prazos (período de tempo) razoáveis; • Requisitos prescritivos de empoderamento: Em alguns casos, a escala e a natureza prescritivas dos parceiros de empoderamento (por ex., propriedade da comunidade) podem afetar a estrutura do parceiro privado e a viabilidade da concessão; • Tamanho e localização do terreno objeto da concessão: Determinação do tamanho (área) e da localização da concessão, em relação a outros serviços e infraestrutura (estradas, portões, rotas, limites da área protegida, outros campos/concessões, fornecimento de energia, travessia particular, etc.).



Quadro 1: Estudo de caso sobre um acordo de concessão do setor público-privado: Singita e South African National Parks, África do Sul³⁵

Com a finalidade de gerar receita para subsidiar sua missão de conservação e com o intuito de transferir parte dos riscos e da responsabilidade do investimento e das operações de turismo para o setor privado, a South African National Parks (SANParks) iniciou um processo de comercialização em 2000. A Singita, uma empresa do setor privado, participou de uma licitação para o programa de comercialização da SANParks e obteve a Concessão de Nwanetsi no Parque Nacional Kruger (KNP).

O objetivo da Singita para o desenvolvimento e a operação no KNP era a criação, em colaboração com um veículo de empoderamento independente, de uma luxuosa experiência de turismo com observação da vida selvagem destinada principalmente a atrair visitantes internacionais para a África do Sul e para o parque nacional. O KNP era um destino bastante conhecido e icônico para atrair esses visitantes. Além disso, a Singita já tinha um lodge na Reserva Natural Privada Sabi Sands, que faz fronteira com o KNP, criando, assim, um circuito turístico atrativo.

Antes da data de renovação da concessão, a Singita solicitou a prorrogação do prazo do direito de posse e também a redução da taxa de concessão a ser paga à SANParks em 2012. A solicitação tinha dois objetivos: permitir que a Singita KNP continuasse a operar um negócio financeiramente sustentável e também aumentar o tempo de recuperação do seu investimento significativo de capital durante esse período de prorrogação do arrendamento. A Singita estava passando por um estresse financeiro causado pelos efeitos em cadeia da crise financeira mundial, que afetou gravemente seus hóspedes internacionais

que, em geral, ocupavam $\pm 90\%$ de suas acomodações. O modelo de negócios no momento mostrou que, a não ser que as taxas de concessão fossem reduzidas, a empresa corria o risco de suspender o desenvolvimento em um de seus dois lodges.

Durante a abertura dessa nova licitação, a Singita corria o risco de perder a concessão. Entretanto, ela conseguiu obter a prorrogação do prazo de concessão para mais 20 anos e a redução significativa das taxas de concessão ao nível proposto. Com base na sua experiência, ela recomenda:

Durante a abertura dessa nova licitação, a Singita corria o risco de perder a concessão. Entretanto, ela conseguiu obter a prorrogação do prazo de concessão para mais 20 anos e a redução significativa das taxas de concessão ao nível proposto. Com base na sua experiência, ela recomenda:

- Concessões para arrendamento mais longas, com cláusulas de saída adequadas para as concessionárias que tiverem baixo desempenho, são favoráveis aos operadores, já que possibilitam níveis mais elevados de investimento de capital e maior probabilidade de recuperação desse investimento;
- Sem prejuízo de outros licitantes, as autoridades de áreas protegidas poderiam considerar os pedidos de concessão individualmente, para atender às circunstâncias específicas das partes interessadas para a concessão específica; e
- Outras autoridades de áreas protegidas deveriam considerar a possibilidade de reproduzir o processo profissional de licitação realizado pela SANParks.

³⁵ Fonte: Adaptado de informações fornecidas por Andrea Ferry, Gerente de Sustentabilidade da Singita, e Carla Faustino Coelho, da Corporação Financeira Internacional.



Quadro 2: Tipos de parceria em áreas protegidas brasileiras³⁶

O Brasil tem 327 áreas protegidas geridas pelo governo federal, das quais 72 são parques nacionais, correspondendo a 26,7 milhões de hectares. Essas áreas estão sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). As concessões e parcerias são promovidas pelo ICMBio como uma forma de aumentar a qualidade das visitas, respeitando a diversidade de oportunidades recreativas, e os objetivos dessas áreas estão relacionados à conservação da biodiversidade e sustentabilidade.

Alguns contratos de concessão estão em andamento nos seguintes parques nacionais no Brasil: Parque Nacional da Tijuca, Parque Nacional do Iguaçu, Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e Parque Nacional da Serra dos Órgãos. Além dessas concessões, espera-se que, até o final de 2018, sejam implementados contratos e parcerias em mais de 14 parques nacionais. No nordeste do país, o Parque Nacional Marinho de Fernando

de Noronha, conhecido por suas belas praias e pela rica biodiversidade marinha, também forneceu, através de uma concessão, alguns serviços e infraestrutura, como taxas de entrada, manutenção de trilhas, central de informações com aluguel de equipamentos e lanchonete. Em 2016, o parque recebeu 390.000 visitantes e arrecadou cerca de US\$ 386.000 com o turismo.

Além das concessões, alguns serviços, como guias para os visitantes, passeios de barco e transporte, são oferecidos por meio de autorizações (como uma licença para operação). No Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, na região central do país, que protege o ecossistema do cerrado, o canionismo é operado por meio de uma autorização, que estabelece algumas obrigações para os operadores relacionadas à segurança dos visitantes e ao impacto mínimo no ambiente natural.

³⁶ Fonte: Camila Rodrigues - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Larissa Diehl - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (2017).



Quadro 3: Estudo de caso sobre a internalização (*insourcing*) de turismo em área protegida: Ontario Parks³⁷

Existem autoridades de áreas protegidas (AP) operando como serviços públicos ou como empresa de turismo privada. Em 1996, a Ontario Parks, no Canadá, começou a migrar do financiamento de operações pelo governo para taxas e cobranças de turismo. Essa iniciativa foi tão bem-sucedida que o financiamento do turismo constitui 90% dos recursos financeiros da autoridade da AP, e os 10% restantes vêm do governo.

A Ontario Parks administra um grande sistema de 339 APs provincianas, abrangendo 8,2 milhões de hectares e atendendo cerca de 10 milhões de dias de visitas turísticas ao ano. Apenas 110 das APs operam com serviços para visitantes e equipe in loco. A atividade é altamente sazonal e a grande maioria das visitas ocorre nas estações mais quentes. O sistema opera com cerca de 220 funcionários em tempo integral, uma quantidade bem maior de funcionários contratados e milhares de funcionários de curto prazo, normalmente estudantes. De 1996 a 2010, o orçamento da agência aumentou de C\$ 28,2 milhões para C\$ 76,5 milhões, um aumento de 271%. A renda das APs proveniente do turismo aumentou em decorrência do(a): 1) aumento dos níveis das taxas cobradas; 2) maior diversidade de preços; e 3) introdução de novos serviços. Esse aumento na renda estava associado a um leve aumento no uso pelos visitantes. O retorno por dia de visitante aumentou de C\$ 2,51 em 1995 para C\$ 6,83 em 2010. A renda da Ontario Parks com o

turismo passou a ser gerada predominantemente pelas vendas de acomodações, correspondendo a 61% de toda a renda do turismo, a maior parte proveniente de acampamentos.

A Ontario Parks utilizou cada vez mais a política de operar diretamente as atividades com potencial de renda, a fim de obter níveis de ganho mais altos. Atualmente, as concessões são feitas apenas para atividades que exigem alto nível de especialização, como a manutenção especializada. Alguns acordos de concessão envolvem a cooperação com os governos municipais, tais como a contratação de coleta de lixo e de materiais recicláveis. Alguns acampamentos agora são operados pelas APs e pelos departamentos de recreação das municipalidades locais. Os serviços de educação foram cada vez mais repassados para organismos não governamentais, os Friends Groups (Grupos de Amigos). Este estudo de caso revela o sucesso financeiro do financiamento baseado no turismo de uma grande agência de AP, revelando que as operações de APs pelo governo podem ser financeiramente eficazes para a prestação de serviços públicos. Também revela que esse modelo de gestão, uma paraestatal leve, tem sido eficaz em fornecer a estrutura para aumentar a renda para a gestão do turismo e a continuação de todos os outros aspectos de gestão da AP, como planejamento de gestão e proteção de recursos.

³⁷ Eagles, P. F. J. (2014). Fiscal Implications of Moving to Tourism Finance for Parks: Ontario Provincial Parks. *Managing Leisure* 19(1): 16-27





2.2. Tipos de parceria

Muitos serviços são prestados em áreas protegidas para os visitantes, sejam serviços diretos aos usuários, como o aluguel de equipamentos, ou serviços de apoio à visitação, como um sistema elétrico. A autoridade da área protegida deve tomar decisões quanto ao nível, método de presta o e financiamento de cada serviço.

Para a **internaliza o**, a equipe da autoridade da área protegida presta e financia o serviço. A internaliza o envolve a atua o da autoridade como uma empresa: as instala es e os funcionários que prestam os serviços aos visitantes devem ser da autoridade da área protegida. A autoridade atua como uma empresa de serviços públicos.

Para a **terceiriza o**, a autoridade da área protegida contrata um terceiro para prestar o serviço. A terceiriza o de serviços turísticos para uma empresa ou organiza o tem vantagens e desvantagens (veja a Tabela 2). O argumento para a gestão privada de recursos em terras públicas geralmente   a eficiência: os

recursos que essas terras geram apresentam maior probabilidade de serem transformados nos resultados desejados por empresas especializadas, que participam de licita es para obter o direito de prestar serviços aos visitantes. Quando os órgãos públicos não têm a habilidade necessária para realizar um serviço, ou quando não têm recursos ou a capacidade jurídica para desenvolver tal habilidade internamente, a transferência dos direitos sobre as terras para outras organiza es pode aliviá-los das restri es de recursos orçamentários, de capacidade ou experiência.³⁸

A presta o de serviços turísticos em APs   uma atividade profissional complexa. Há cinco op es disponíveis para a presta o de serviços através de terceiriza o. São elas:

- Usar empresas privadas com fins lucrativos
- Usar organiza es sem fins lucrativos
- Usar organiza es comunitárias locais
- Usar outro departamento do governo
- Usar um empreendimento conjunto (ou seja, público-privado, privado-comunitário, público-comunitário ou público-privado-comunitário)

³⁸ Eagles, P.F.J. (2002). Trends in Park Tourism: Economics, Finance and Management. *Journal of Sustainable Tourism*, 10(2), 132-153

Quadro 4: Estudo de caso sobre concessões de ecoturismo entre o governo e povos indígenas, Reserva Nacional Los Flamencos, Chile³⁹

A Reserva Nacional Los Flamencos faz parte da área de desenvolvimento indígena “Atacama La Grande” no norte dos Andes no Chile. A reserva pertence ao Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas pelo Estado do Chile (SNASPE), gerido pela *Corporación Nacional Forestal* (CONAF). É o exemplo mais importante de um contrato de concessão para o ecoturismo entre um órgão público e os povos indígenas Lickan Antay de San Pedro de Atacama.

Em 2003, a CONAF elaborou o esboço do “Contrato de Associatividade” com os povos indígenas Lickan Antay. O contrato considerou a legislação nacional relacionada à conservação ambiental, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), as regulamentações da CONAF, o plano de gestão da reserva (que foi desenvolvido com a colaboração da comunidade), entre outras normas. Esse esboço proporcionou muitas garantias para um sólido contrato entre as partes. O contrato tinha como objetivos:

1. Reconhecer o uso das terras ancestrais dos povos indígenas Lickan Antay;
2. Fortalecer as ações de conservação na reserva;
3. Contribuir para a gestão de visitantes em locais ecológicos, culturais e espirituais de grande valor; e

4. Regularizar o uso público em períodos de alta visitação.

Algumas das conquistas mais importantes das comunidades foram o apoio ao desenvolvimento e à construção de três centros de educação ambiental, construídos com materiais e projetos locais, o apoio à construção de trilhas, que podem ser feitas com o acompanhamento de guias indígenas locais, e a construção de infraestrutura para o turismo, como banheiros e sinalização.

Considerando que a reserva tem cerca de 80.000 hectares e aproximadamente cinco guardas-florestais da AP para tomar conta de toda a terra, essa cooperação tornou-se um extraordinário suporte de gestão para a CONAF. Atualmente, há cinco concessões para o ecoturismo operadas por nove diferentes comunidades dos povos indígenas Lickan Antay. Elas atuam em cinco áreas diferentes da reserva, gerando uma renda de aproximadamente US\$ 1 milhão. As comunidades utilizam esses rendimentos para investir em conservação da biodiversidade (30%), manutenção da infraestrutura (30%) e desenvolvimento social (30%), como bolsas de estudo, acessibilidade ao abastecimento de água e regularização fundiária.

³⁹ Fontes: Juan Carlos Pacheco - Gerência de Áreas Silvestres Protegidas da CONAF, Juan Pablo Contreras - Departamento de Áreas Silvestres Protegidas da CONAF Antofagasta, Daniela Bravo - Faculdade de Ecoturismo da Universidade Andrés Bello (2017).



2.3. A escolha de um tipo de parceria

A terceirização para uma empresa com fins lucrativos, um grupo comunitário ou uma organização não governamental tem vantagens e desvantagens, assim como a internalização para a autoridade da área protegida (veja a Tabela 2). A terceirização para outro departamento do governo não está listada na

tabela, já que envolve, em geral, uma atividade altamente especializada, como trabalhar com um hospital local para atendimento médico, com uma agência de transporte para manutenção de estradas, ou com militares para segurança. A classificação em cada célula da tabela é subjetiva e depende muito da eficácia e eficiência da administração da AP e da legislação relacionada em cada país.

Tabela 2: Benefícios relativos dos diferentes tipos de parceria

Tema	Crítérios de escolha do tipo de parceria	Terceirização: empresa com fins lucrativos	Terceirização: Org. comunitária	Terceirização: ONG	Terceirização: empreendimento conjunto	Internalização: Autoridade da AP
Questões financeiras	Custos da AP e do governo	Baixo custo para a AP	Custos variáveis para a AP	Baixo custo para a AP	Custo moderado para a AP	Alto custo para a AP
	Renda gerada para a AP	Moderada	Baixa	Moderada	Moderada	Moderada, depende da política
	Despesa de gestão e monitoramento do contrato	Alta	Alta	Moderada	Alta	Baixa
	Despesa de procedimentos de licitação	Alta	Alta, variável	Alta	Alta	Nenhuma
	Dificuldade e despesa de monitoramento financeiro	Alta	Alta	Baixa	Alta	Baixa
	Capacidade da AP de atuar como uma empresa	Necessária	Necessária	Necessária	Necessária	Necessária
	Despesa de resolução de conflitos	Alta	Alta, variável	Alta, variável	Alta	Baixa
Operações de turismo	Qualidade dos serviços para os visitantes	Alta	Baixa (exceto quando geridos por um subempreiteiro sem fins lucrativos)	Moderada, variável	Alta	Moderada, depende da política de turismo
	Conhecimento especializado em turismo	Alto	Baixo	Contratado pela ONG	Alto	Contratado pela AP
	AP vista como concorrente do empreendimento privado	Não	Um pouco	Um pouco	Não	Muito
	Acesso a novos mercados de turismo	Mais acesso	Pouco acesso	Mais acesso	Mais acesso	Depende da política da AP
	Turismo viável com baixo número de visitantes	Não	Não	Sim	Não	Não
	Contato direto dos funcionários da AP com os visitantes	Pouco	Pouco	Pouco	Pouco	Muito
Impacto socioeconômico	Oportunidade para equidade na comunidade	Depende do contrato	Muito	Muito	Muito	Muito
	Geração de negócios e emprego para a população local	Moderada, variável	Alta	Moderada	Alta	Alta
	Flexibilidade na compra	Alta	Alta	Alta	Alta	Baixa

Nota: O uso da palavra “variável” significa que os participantes da oficina da iSimangaliso sugeriram que os resultados variam de acordo com a política e a experiência administrativas.

Tema	Critérios de escolha do tipo de parceria	Terceirização: empresa com fins lucrativos	Terceirização: Org. comunitária	Terceirização: ONG	Terceirização: empreendimento conjunto	Internalização: Autoridade da AP
Governança	Processo de escolha da concessão aberto e transparente	Muito	Muito	Pouco	Muito	Nenhum
	Controle dos serviços pela AP	Moderado	Baixo	Baixo	Moderado	Alto
	Fonte potencial de corrupção durante a aquisição	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada	Moderada
	Influência da concessionária sobre a política da autoridade da AP	Moderada	Baixa	Baixa	Alta	Nenhuma
	Ganho de poder político das concessionárias	Moderado	Sim	Moderado	Moderado	Não é um problema
	Poder dos sindicatos do setor público	Baixo	Baixo	Baixo	Alto, variável	Alto
Risco	Influência política da concessionária na gestão da AP	Alto potencial	Potencial moderado	Potencial moderado	Alto potencial	Nenhuma, não há concessionária
	Exposição a responsabilidades	Concessionária	Concessionária	Concessionária	Concessionária	Área protegida
	Conflito de objetivos da AP	Moderado	Alto	Moderado	Alto	Nenhum
	Reversibilidade das decisões	Baixa	Baixa	Alta	Baixa	Alta
	Custo de transação para estabelecer a parceria	Moderado	Alto	Moderado	Alto	Nenhum
	Dificuldade para excluir uma concessionária ruim	Alta	Alta	Moderada	Alta	Nenhuma, não há concessionária
	Falência da concessionária	Problema	Problema	Problema	Problema	Não é um problema
Recursos humanos	Contratos com sindicatos do setor público	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Nenhum	Pleno
	Normas e regulamentos de emprego	Normas da empresa	Normas do governo	Normas da empresa	Normas da empresa	Normas do governo
	Funcionários trabalhando em todas as necessidades da AP	Raramente	Às vezes	Às vezes	Às vezes	Não é um problema
	Habilidade de gestão de contratos necessária na área protegida	Sim	Sim	Sim	Sim	Um pouco verdadeiro
	Possibilidade de usar voluntários	Moderada	Alta	Alta	Moderada	Moderada
	Possibilidade de obter doações em dinheiro e tempo	Moderada	Alta	Alta	Alta	Baixa
Meio ambiente e conservação	Probabilidade de contribuir para a conservação da biodiversidade	Moderada	Baixa	Alta	Moderada	Alta
	Probabilidade da adoção de um sistema de gestão ambiental (ex., energia renovável, conservação da água, reciclagem)	Moderada	Baixa	Alta	Alta	Baixa
	Probabilidade do uso de certificação de terceiros para demonstrar a “sustentabilidade”	Alta	Moderada	Moderada	Alta	Baixa

Há uma gama de opções legais para o uso de terceirização, que incluem concessões, arrendamentos, licenças e permissões. As características dessas opções são descritas na Tabela 3. Em geral, a gestão da AP adota diversas dessas opções legais, às vezes dentro de um mesmo contrato para um serviço. Por exemplo, uma

empresa de guias de turismo pode precisar de uma licença para operar seu negócio e também de um arrendamento para trabalhar em um prédio de propriedade da área protegida. Deve-se reconhecer que muitos países têm instrumentos legais especializados que afetam os procedimentos de terceirização do turismo.

Tabela 3: Características dos instrumentos legais⁴⁰

Tipo de Instrumento Legal ^{NT}	Descrição	Duração	Exemplos
Concessão	Concessão é o direito de usar terras ou outras propriedades para uma finalidade específica, concedido por um governo, empresa ou outro órgão controlador. Pode incluir uma operação comercial e/ou um pedaço de terra. ⁴¹ Uma concessão para o turismo poderia fornecer serviços de hospedagem, alimentação e bebidas, recreação, educação, varejo e interpretação.	10 a 40 anos	Hospedagem, restaurante ou instalações de varejo
Contrato de arrendamento/gestão	Um acordo contratual no qual uma parte transfere uma propriedade (ou seja, terreno e instalações) a outra parte por um período de tempo especificado e limitado. O arrendador continua sendo o proprietário, mas o arrendatário obtém os direitos de uso da propriedade. Em geral, o arrendamento é pago.	5 a 30 anos	Uso de uma infraestrutura fixa, como hospedagem, aeroportos, restaurantes, lojas etc. por uma taxa de aluguel.
Licença	Concede a permissão a uma autoridade legalmente competente para que ela exerça determinado privilégio, que, sem tal autorização, constituiria um ato ilegal. É muitas vezes considerada pelo público como uma forma de controle de qualidade e exige a devida diligência pela autoridade competente, ao contrário da permissão. A posse da terra não é concedida através da licença. A licença confere às autoridades de áreas protegidas a capacidade de selecionar os candidatos para garantir que eles atendam a uma série de condições. ⁴²	Até 10 anos	Passeios em algum tipo de veículo (por ex., safáris, balonismo, rafting, cruzeiro de barco) usando o equipamento dos próprios operadores.
Permissão	Uma forma de permissão temporária que confere ao beneficiário a aprovação para praticar uma atividade lícita dentro da área protegida. Em geral, a permissão expira em um curto período de tempo. Normalmente, o número de permissões, que é limitado por considerações sociais ou ambientais, é alto. Na maioria dos casos, as permissões são concedidas a qualquer pessoa que pague a taxa correspondente.	Até 10 anos	Atividades como visita guiada, canoagem, caça e alpinismo usando o equipamento dos próprios operadores.



NT: No Brasil, as parcerias para a gestão de parques têm se concentrado principalmente em três instrumentos: 1) concessões com prazos variando entre 15 a 35 anos, voltadas a instalações e serviços de maior escala e investimentos (ex. restaurantes, hospedagem, instalações turísticas, serviços de passeio de barcos e helicóptero); 2) permissões/licenças, com prazo limitado a 5 anos, mais voltadas a serviços turísticos de menor escala e investimento (ex. pequenas instalações de alimentos e bebidas, aluguel de equipamentos de apoio à visita); 3) autorizações, com prazos variáveis e possibilidade de revogação a qualquer momento, para atividades específicas de visitação (ex. visitas guiadas, eventos)

⁴⁰ Adaptado de Spenceley et al, 2016 Tabela 3 e Thompson et al, 2014: Tabela 5.2.

⁴¹ Pocket Oxford English Dictionary, 2006.

⁴² Eagles, P. F. J., Legault, M. (2012). Guidelines for the Planning and Management of Concessions, Leases, Licenses, and Permits in Parks and Protected Areas. Manuscrito não publicado.



Dentro das concessões, há formas com diferentes implicações quanto ao nível de investimento e manutenção de capital que a concessionária assume como responsabilidade. Essas implicações incluem o *build-operate-transfer* (BOT), em que a concessionária é responsável pelos custos e atividades de construção, a operação desses custos e a transferência deles para a autoridade da AP no final do período de concessão. Outras formas incluem *rehabilitate-operate-transfer* (ROT), *design-build-operate* (DBO) e ainda operação e manutenção. As autoridades de APs podem incluir

a garantia de cumprimento de obrigações contratuais nos contratos para garantir os recursos para investimento em reparo e manutenção de capital durante os últimos anos de um contrato.

As autoridades de áreas protegidas devem decidir quais serviços turísticos serão operados e a opção de prestação de serviço que será utilizada. O fluxograma na Figura 1, aliado à compreensão das vantagens e desvantagens de cada opção, pode auxiliar nesse processo de tomada de decisão.

Figura 1: Fluxograma de decisão do tipo de instrumento legal a ser usado

Pergunta 1: A autoridade da área protegida tem dinheiro e pessoal para desenvolver a infraestrutura para o turismo?	Sim	Internalização: A própria autoridade da AP desenvolve a infraestrutura para o turismo
Não	Terceirização: A autoridade da AP procura um parceiro para o desenvolvimento	Concessão: Busca-se um parceiro para investir, desenvolver e operar as instalações
Pergunta 2: A AP tem uma infraestrutura existente e o mandato, as habilidades e o pessoal necessários para gerenciá-la e mantê-la?	Sim	Internalização: A própria autoridade da AP gerencia os serviços de turismo
Não	Terceirização: A autoridade da AP procura um parceiro para a gestão	Concessão: Contrata-se um operador externo para uso das instalações/terras por um período determinado
Pergunta 3: A AP quer oferecer serviços públicos e tem o mandato, as habilidades e o pessoal necessários para fazê-lo?	Sim	Internalização: A própria autoridade da AP oferece viagens e passeios
Não	Terceirização: A autoridade da AP procura um parceiro para oferecer viagens e passeios Permissão: Acesso à área fornecido por um curto período de tempo	Concessão: Contrata-se um operador externo para uso das instalações/terras por um período determinado

Quadro 5: Estudo de caso sobre as organizações não governamentais na gestão da área protegida: Parques Provinciais de Ontário

A Ontario Parks, no Canadá, administra um sistema de 339 áreas protegidas (APs) provinciais, e há *Friends Groups* que atuam em 25 dessas áreas, com a prestação de serviços para os visitantes e equipe *in loco*. Esses grupos geralmente oferecem visitas guiadas, interpretação e programas de educação ambiental para os visitantes. Cada vez mais, os grupos também realizam festivais culturais e ambientais. Cada grupo é uma instituição de caridade legalmente constituída nos termos da legislação federal. Os membros pagam uma taxa anual. Os grupos atuam de acordo com um contrato com uma AP, que geralmente inclui o arrendamento de

um edifício público para operar uma loja. Cada um deles tem um conselho de administração e deve apresentar uma demonstração financeira anual ao governo federal a fim de manter o seu estado de instituição de caridade. O financiamento se dá por meio da venda de produtos e serviços. As doações de dinheiro e tempo também são importantes. Todo o lucro deve ser investido em uma atividade de gestão aprovada da AP. A Ontario Parks tem um funcionário na sede com a responsabilidade de incentivar e auxiliar o desenvolvimento e a operação desses grupos. Os *Friends Groups* são instituições importantes que incentivam os visitantes da AP para que se envolvam em sua gestão, através da prestação de serviços e doações que apoiam os esforços administrativos.

2.4. Fontes de financiamento para processos de concessão

O financiamento dos processos de concessão turística pode ser um dos maiores desafios para as autoridades de áreas protegidas, mas existem instituições adequadas que podem oferecer assistência e assessoria financeira. Um dos principais motivos para que os gestores de áreas protegidas procurem concessionárias é a capacidade que elas têm de financiar o capital. A contribuição potencial do turismo para o financiamento de áreas protegidas precisa ser definida no contexto de outras fontes de financiamento disponíveis para a área protegida. Cada fonte de financiamento acarreta algum grau de risco e, como acontece com qualquer pacote financeiro, é importante ponderar os riscos e as oportunidades apresentados por cada uma delas.⁴³ É fundamental construir um **portfólio de fluxos de receita** adequados às especificidades de cada área protegida e que, juntos, ofereçam maior estabilidade dos fluxos de financiamento do que qualquer mecanismo poderia oferecer por si só. O portfólio de fluxos de receita selecionado dependerá inevitavelmente, até certo ponto, das características específicas das diferentes áreas protegidas e das opções disponíveis. Por exemplo, a geração de receita através de taxas, concessões e vendas é provavelmente a mais adequada em áreas protegidas em que o fluxo de visitação é alto.

Como o turismo é visto como um setor de alto impacto na maioria dos países africanos, ele pode estar entre a lista de opções do doador para promover a conservação e o desenvolvimento sustentável. Atrair investidores também requer que a área protegida identifique sua **proposta única de venda (USP)**, para poder destacar para o investidor por que ele deveria investir e que benefícios obterá desse investimento. Uma vez identificadas as oportunidades de concessão para o turismo, elas precisam ser comercializadas!

Todos os investidores, bancos e credores comerciais precisam ter a certeza de que estão investindo ou emprestando para um negócio potencialmente só-

lido e financeiramente viável. Em geral, eles estão preocupados com os mecanismos de injeção de capital e de retorno do capital, dividendos e pagamentos de juros. Os investidores de capital estão particularmente preocupados com a proteção do seu investimento e como poderão sair da iniciativa no final do período de investimento. Os bancos estão focados principalmente na adequação do fluxo de caixa do projeto para cumprir as obrigações da dívida e nas garantias que o mutuário pode oferecer. Também querem saber que o conceito do projeto e o plano de negócios são sólidos, bem pesquisados e alinhados com as premissas do mercado.⁴⁴

Todos os credores exigem que os projetos satisfaçam critérios mínimos antes de proceder ao financiamento. Os credores avaliam os seguintes critérios⁴⁵:

- O negócio será viável?
- O patrocinador é confiável?
- Há uma garantia disponível?
- O projeto é lucrativo o suficiente para que se assumo o risco?

Escolha dos investidores certos

Para identificar os investidores apropriados a ser abordados (sejam eles empresas de turismo, investidores individuais, comunidades ou doadores), são necessárias pesquisas para descobrir os que estariam mais propensos a se interessar pelo tipo de oportunidade que está sendo oferecida. As fontes de informação incluem internet, contatos locais no setor de turismo e desenvolvimento e centros de informações turísticas. As autoridades devem priorizar os investidores com maior probabilidade de promover o turismo que vá beneficiar sua área protegida e diversificar sua oferta de produtos. É importante buscar investidores que tenham: valores e objetivos semelhantes aos da área protegida para garantir a compatibilidade de valores desde o início; um histórico de engajamento em turismo sustentável (incluindo o envolvimento de comunidades e o aumento dos multiplicadores locais) e de sucesso comercial.

⁴³ Font et al. (2004). Op. cit.

⁴⁴ Parágrafo tirado de: Grupo do Banco Mundial (2014). Getting Financed: 9 tips for community joint ventures in tourism. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21698>

⁴⁵ Grupo do Banco Mundial (2014). Op. cit.

Financiamento para investidores do setor privado

Existem diversas instituições financiadoras de desenvolvimento (IFDs) e outras instituições de financiamento e organizações de apoio que podem ajudar as instituições privadas a financiar as concessões turísticas. Isso inclui: subsídios ao investimento; empréstimo subsidiado; subsídios e incentivos para

capacitação; e apoio de marketing. Por exemplo, a Corporação Financeira Internacional e algumas ONGs também podem oferecer assistência às comunidades que queiram firmar parcerias com o setor privado (veja o Quadro 7 e o Quadro 8).⁴⁶ As perspectivas de um banco comercial no financiamento de concessões turísticas estão descritas no Quadro 9.

Quadro 6: Uso de vários tipos de parceria em áreas protegidas

O Parque da zona úmida de iSimangaliso, Patrimônio da Humanidade na África do Sul, emprega diversos tipos de parcerias para o turismo. Essas parcerias incluem concessões para operações de empreendimentos conjuntos (por exemplo, parcerias comunitárias-privadas-públicas no Rocktail Camp, Thonga Beach Lodge e Mabibi Camp),

licenças para atividades turísticas, como operadores de passeios de barco no estuário (incluindo um número reservado para proprietários/operadores da comunidade), autorizações para operadores de turismo *ad hoc*, filmagem, eventos, pesquisa. Também há parcerias com outros órgãos governamentais para a gestão de acomodações turísticas. O acordo é praticamente um contrato de parceria público-privada e terceiriza a gestão de controle de acesso e a gestão e construção de instalações.

Quadro 7: Fontes de financiamento para concessões para investidores privados

Corporação Financeira Internacional (IFC): A IFC é a maior instituição mundial de desenvolvimento focada exclusivamente no setor privado nos países em desenvolvimento. Desde 1956, a IFC já investiu mais de US\$ 2,8 bilhões em mais de 260 projetos de turismo em 89 países, sendo que mais da metade desses investimentos foram feitos em países fronteiriços.⁴⁷ Para ser elegível para o financiamento da IFC, um projeto deve atender a vários critérios. O projeto deve estar localizado em um país em desenvolvimento membro do IFC; deve ser do setor privado; ser tecnicamente sólido; ter boas perspectivas de ser lucrativo; beneficiar a economia local; ser ambiental e socialmente correto, satisfazendo os padrões ambientais e sociais da IFC, bem como os do país anfitrião. A IFC não faz empréstimos diretamente a micro, pequenas e

médias empresas ou empresários individuais, mas muitos clientes de investimentos são intermediários financeiros que repassam os recursos para as empresas menores.

Enterprise Challenge Fund [Fundo de Desafio Empresarial] do PNUD: Esse fundo distribui subsídios (ou empréstimos subsidiados) para projetos com fins lucrativos de acordo com critérios de concorrência.⁴⁸ Um fundo de desafio subsidia o investimento privado em países em desenvolvimento onde existe uma expectativa de viabilidade comercial associada a resultados sociais e/ou ambientais mensuráveis. Os fundos de desafio empresarial (fundos de desafio) são estabelecidos por uma entidade pública, fundação ou parceiro de desenvolvimento para fornecer contribuições financeiras no menor montante eficaz possível para projetos sociais ou ambientalmente vantajosos desenvolvidos pelo setor privado.

⁴⁶ Grupo do Banco Mundial (2014). Op. cit.

⁴⁷ Corporação Financeira Internacional (sem data) Our funding, acessado em 14 de abril 2017 em http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/about+ifc_new/ifc+governance/funding/ourfunding

⁴⁸ <http://www.undp.org/content/sdfinance/en/home/solutions/enterprise-challenge-fund.html>

Quadro 8: Opções de financiamento do setor privado em parceria com a comunidade

O Thakadu Lodge, na África do Sul, é um exemplo da diversidade de opções de financiamento disponíveis:

O fundo fiduciário comunitário Sebolao arrecadou US\$ 1 milhão

Subsídios de US\$ 0,6 milhões

- US\$ 0,26 milhões do governo local
- US\$ 0,09 milhões da Fundação Ford
- US\$ 0,25 milhões do Fundo Patrimonial Comunitário de Khula

Fundo de empréstimos remunerados de US\$ 0,4 milhões*:

- US\$ 0,25 milhões da Land Empowerment Credit Facility de Khula (pela taxa média interbancária de Joanesburgo (JIBAR)) (através da IDC)
- US\$ 0,15 milhões da IDC (taxa preferencial)

* Direitos de arrendamento cedidos à IDC como garantia

O operador privado investiu US\$ 0,3 milhões



Quadro 9: A African Wildlife Capital facilita o financiamento do setor privado-comunitário⁴⁹

A *African Wildlife Capital* (AWC) foi fundada pela *African Wildlife Foundation* (AWF) em 2011 como o primeiro instrumento de investimento de impacto na África para empreendimentos de conservação. A empresa concede fundos de investimento a pequenas e médias empresas capazes de causar um impacto socioeconômico e de conservação significativo, envolvendo, assim, o setor privado nos esforços de conservação. A AWC investiu um total de US\$ 2 milhões no desenvolvimento dos dois primeiros ecolodges no sistema de áreas protegidas (APs) nacionais da Etiópia: Bale Mountain Lodge, no Parque Nacional das Montanhas Bale, e Limalimo Lodge, no Parque Nacional de Simien. Os dois lodges receberam mais de US\$ 800.000 em financiamento da AWC. A AWC também finan-

ciou a Village Ways, uma empresa de turismo comunitária premiada, para o desenvolvimento de operações na Etiópia, com foco inicial nas Montanhas de Simien.

A AWC trabalhou ainda com a Autoridade Etíope de Conservação da Vida Selvagem para garantir a incorporação das melhores práticas mundiais em matéria de concessões nas APs nacionais para esse tipo de desenvolvimento. Demonstrando sua capacidade de inovar, o financiamento de US\$ 200.000 da AWC na Limalimo Lodge foi usado para criar um royalty baseado em receita, garantido pela AWF, para gerar um fluxo de renda constante para uma nova escola primária de conservação local, que está sendo construída pela AWF nos limites do parque nacional. Essa iniciativa promove uma simbiose circular única entre a conservação, o turismo e a educação dentro e ao redor de um parque nacional.

⁴⁹ African Wildlife Foundation: <http://www.awf.org/blog/building-conservation-tourism-ethiopia>. Acessado em 14 de abril de 2017.

Quadro 10: Perspectivas de uma instituição financeira sobre o financiamento de concessões Christo Viljoen, Diretor, First National Bank (FNB) Agricultura e Turismo, Namíbia⁵⁰

Pergunta: Quais foram os principais obstáculos?

Resposta: Em geral, nosso maior desafio é determinar a viabilidade dos empreendimentos de risco. Os planos de negócios às vezes são incompletos e não abordam devidamente os riscos envolvidos. A garantia é importante, e a capacidade de reembolso é mais importante ainda. Gostaríamos de ver um histórico atualizado do desempenho financeiro que indicasse boa disciplina e gestão financeira. Nós usamos esse histórico para determinar a capacidade de reembolso futura do empreendimento, mas muitos empreendimentos são incapazes de proporcioná-lo.

Pergunta: Qual é o fator decisivo mais importante para você?

Resposta: É o patrocinador do projeto, sem dúvida! Como as projeções de fluxo de caixa são feitas

com base em suposições e elas podem obviamente mudar, depositamos uma enorme confiança na pessoa que está administrando o negócio. Ela tem a experiência necessária para administrar um negócio dessa natureza? Podemos confiar nessa pessoa para que ela informe o banco a tempo de quaisquer dificuldades e desvios no fluxo de caixa? Ela será capaz de encontrar soluções para os problemas e fazer com que tudo se resolva?

Pergunta: Que conselho você daria para o setor?

Resposta: Sempre digo aos possíveis clientes para se prepararem adequadamente antes de nos procurarem. O plano de negócios é fundamental. Não é exagero mencionar o quanto é importante que ele aborde antecipadamente nossas principais preocupações e forneça detalhes adequados sobre marketing, estrutura administrativa, especialização e uma análise de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, bem como um histórico financeiro detalhado e projeções (ou seja, balanços, demonstrações de resultados do exercício e projeções de fluxo de caixa).

Financiamento para investidores comunitários

As organizações não governamentais podem ser uma fonte de recursos financeiros para apoiar investidores comunitários em concessões turísticas. Elas podem fornecer dinheiro para pagar diretamente pelo investimento de capital ou comprar ações em uma parceria de empreendimento conjunto. Esses recursos são muitas vezes fornecidos como um subsídio, e não como um empréstimo, proporcionando um financiamento de baixo risco para os membros da comunidade. Como as comunidades raramente têm garantias para obter empréstimos, os subsídios podem se tornar uma das poucas fontes de fundos de investimento da qual dispõem. As comunidades precisam garantir que haja mecanismos de mitigação para gerenciar os riscos percebidos dos investidores.⁵¹ Na Tabela 4 são fornecidos alguns exemplos de fontes de financiamento.



⁵⁰ Grupo do Banco Mundial (2014). Op. cit.

⁵¹ Grupo do Banco Mundial (2014). Op. cit.

Tabela 4: Fonte do financiamento para concessões comunitárias

Financiadores potenciais	Histórico
African Wildlife Foundation (AWF)	A AWF criou um processo de desenvolvimento e gestão conjunta de ecolodges pelas comunidades e operadores privados experientes. Enquanto ambos fornecem financiamento, a comunidade é proprietária do terreno e do lodge e o operador é responsável por administrá-los. Os operadores então arrendam as terras da comunidade e concordam em pagar uma porcentagem de toda a receita obtida, gerando incentivos para que as comunidades protejam a vida selvagem da área. Concessões financiadas: Clouds Mountain Gorilla Lodge, Uganda; Grootberg Lodge, Namíbia
African Safari Foundation (ASF)	A ASF é uma organização sem fins lucrativos que estabelece parcerias mutuamente vantajosas entre comunidades, operadores de ecoturismo e agências de conservação em algumas das regiões mais pobres da África. A ASF forneceu financiamento, e intermediou o financiamento por outras partes, para as concessões comunitárias. Concessões financiadas: Chemucane, Moçambique; Etendeka Mountain Camp, Namíbia; Thakadu River Camp, África do Sul
Fundação Ford	A Fundação Ford é a segunda maior fundação privada dos Estados Unidos, com uma dotação orçamentária de US\$ 12 bilhões. Utiliza recursos financeiros para ajudar os beneficiários a atingir o maior impacto possível para combater a desigualdade. Concessões financiadas: Chemucane, Moçambique

Financiamento para autoridades de áreas protegidas

A infraestrutura básica nas áreas protegidas administradas pelo estado, incluindo estradas e abastecimento de água e energia elétrica, deve ser financiada pelo governo. Além disso, o governo pode fornecer capital para a infraestrutura turística de alto perfil, como centrais de visitantes, lojas e lodges. Em geral, para as áreas protegidas é mais fácil obter fundos de capital do que fundos operacionais do governo. Nesses casos, as concessionárias podem ser usadas para a prestação de serviços, aproveitando a infraestrutura oferecida pelo governo. O processo de planejamento, aquisição e gestão de concessões e parcerias pode gerar altos custos financeiros e outros custos de transação associados para as autoridades de áreas protegidas. Em países com autoridades de áreas protegidas com boa dotação de recursos (por exemplo, Canadá, EUA e Nova Zelândia), é possível ter processos de concessão autofinanciados, mas, em outros casos, é preciso mobilizar o apoio de doadores. Por exemplo, as fontes de apoio financeiro e técnico para processos de concessão na África Austral incluem o Banco Mundial e a Corporação Financeira Internacional (IFC) (por ex., África do Sul, Lesoto, Moçambique e Madagáscar), o Banco Africano de Desenvolvimento (por ex., Zâmbia), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) (por ex., Moçambique) e organizações não governamentais (por ex., Moçambique). O apoio de doadores para concessões pode ser integrado em projetos de conservação e desenvolvimento mais amplos (como os projetos do MozBio e da Área de Con-

servação Transfronteiriça em Moçambique) ou como iniciativas independentes negociadas pelo governo ou pela autoridade da área protegida com um doador (como Lesoto e IFC). Portanto, o financiamento pode ser uma combinação de fundos do governo, subsídios de ONGs e investimentos do setor privado.

O ideal é que uma porcentagem da receita gerada pelas concessões e parcerias seja investida na administração da área protegida, para financiar a gestão da conservação, melhorar as instalações e reduzir os impactos ambientais negativos do turismo. Esse processo é frequentemente determinado pela legislação nacional que rege o financiamento das áreas protegidas em geral. Com frequência, os contratos de ONGs especializadas (como os *Friends Groups*) com a PA estipulam que elas devem destinar seu lucro a projetos aprovados pela autoridade da AP.



Quadro 11: Estudo de caso sobre a concessão de Chemucane, Anvil Bay, Moçambique

Anvil Bay é um lodge de 12 chalés (com 24 camas) situado na Reserva Especial de Maputo em Moçambique. O lodge oferece aos hóspedes safáris, caminhadas na floresta sobre dunas e na praia, bicicletas cruiser, esportes aquáticos (por exemplo, caiaques, stand up paddle), snorkelling, pesca e passeios para assistir o nascimento de tartarugas.⁵²

O governo de Moçambique outorgou uma concessão de 50 anos à associação comunitária Ahi Za-

meni Chemucane (AZC), que, por sua vez, celebrou um acordo de 25 anos com a Chemucane Tourism Company (CTC) para que ela desenvolvesse e operasse o lodge. Nos termos do financiamento, a AZC é proprietária de 40% da CTC e foi financiada por um subsídio de US\$ 500.000 do fundo do Banco Mundial para empresas comunitárias e por um empréstimo de US\$ 500.000 da African Safari Foundation. Os outros 60% são de propriedade da Bell Foundation, que investiu US\$ 2 milhões.⁵³ As terras da Reserva Especial de Maputo pertencem ao governo de Moçambique e a comunidade recebeu uma licença especial (permissão para o desenvolvimento em uma área protegida).



Quadro 12: Características das leis, regulamentações e políticas sobre concessões⁵⁴

- Termos do contrato de concessão, como duração da vigência do contrato;
- Processo de obtenção de propostas de concessão
- Processo de adjudicação;
- Critérios de avaliação;
- Proteções para as concessionárias;
- Controle tarifas e encargos da concessionária relativos aos serviços para os visitantes;

- Taxas de concessão (para o governo ou a autoridade da área protegida);
- Como as receitas provenientes das taxas de concessão são gastas (ou seja, em conservação, manutenção, etc.);
- Desenvolvimento econômico;
- Preferências (por exemplo, por empresas locais ou comunitárias);
- Atribuições e transferências de direitos;
- Procedimentos de suspensão ou rescisão;
- Litígios, violações e sanções.

⁵² Anvil Bay (2017). Tarifas, validade entre 7 de janeiro de 2017 e 6 de janeiro de 2018, acessado em 8 de março de 2017 em <http://anvilbay.com/special-offers/>

⁵³ Collins, S. (2012). Ponto Chemucane Maputo Special Reserve: Putting community at the centre? Workshop técnico sobre concessões e investimento em áreas de conservação transfronteiriças (TFCAs), apresentação no workshop internacional sobre oportunidades de concessões turísticas em áreas de conservação e maximização do desenvolvimento rural, Maputo, Moçambique, 19 a 22 de março de 2012; Collins, S. (2014). The role of NGOs facilitating tourism concessions and providing support to communities entering jointventure agreements. Workshop técnico sobre concessões e investimento em TFCAs, apresentação no workshop internacional sobre concessões turísticas em áreas de conservação transfronteiriças na SADC, Joanesburgo, África do Sul, 1º de setembro de 2014.

⁵⁴ Thompson et al. (2014). Op. cit

2.5. Arcabouço e princípios jurídicos para as concessões

A maioria dos governos possui leis e políticas para contratações externas. As autoridades de áreas protegidas devem ter **funcionários com capacitação adequada** em relação às leis e políticas nacionais de terceirização que afetam a escolha, a gestão e o cumprimento dos contratos. Além disso, também devem ter **leis relacionadas à governança das áreas protegidas** (por exemplo, estabelecidas pelo governo ou por uma entidade privada ou comunitária) e **leis relacionadas à posse e segurança da terra** (veja a Tabela 7). Em alguns países, as leis estipulam quais os tipos de atividades turísticas são permitidos ou proibidos em determinado tipo de área protegida. Por exemplo, algumas podem permitir a caça ou safáris noturnos em alguns tipos de áreas protegidas, mas não em outros. As políticas de concessões e parcerias devem:

- manter o equilíbrio entre o turismo e as metas de conservação, conforme estabelecido no plano de gestão da área protegida;
- incentivar o volume suficiente de turismo para assegurar a viabilidade financeira;
- estabelecer limites para mudanças aceitáveis associadas ao turismo;
- estabelecer uma estrutura para garantir que esses limites sejam obedecidos de forma justa e eficaz; e
- criar estruturas institucionais e financeiras para gerir as receitas provenientes do turismo.⁵⁵

Os gestores da área protegida decidem qual o tipo de instrumento legal a ser usado para a terceirização; em geral, é usada uma combinação de instrumentos. Por exemplo, uma empresa de turismo pode ter que adquirir uma permissão de uso diário para cada cliente, obter uma licença de guia turístico profissional para comprovar a capacitação suficiente dos funcionários e existência de um seguro de responsabilidade civil, e firmar um contrato de arrendamento de um pedaço da terra para uso exclusivo de seus clientes, como um local para piquenique.

O processo de negociação de uma proposta e seleção de uma concessionária (ou seja, o processo de licitação) em geral é longo, complexo e caro para todas as partes envolvidas (veja a seção 3). Esses custos levam a autoridade da área protegida a adotar outras abordagens, como contratos de longo prazo, métodos facilitados de renovação do contrato ou internalização.

O processo de escolha da proposta ganhadora costuma ser secreto e apenas o resultado é anunciado publicamente. Em muitos casos, os contratos resultantes não são disponibilizados ao público.

Os altos custos de transação (ou seja, tempo e dinheiro) necessários para a licitação de concessões podem fazer com que alguns administradores de áreas protegidas internalizem os serviços de turismo usando suas próprias instalações e funcionários. Os altos custos de transação também podem desmotivar alguns possíveis licitantes. O licitante deve decidir se o custo envolvido na licitação pode ser justificado, tendo em vista o potencial benefício de longo prazo que terá ao vencê-la.

Um contrato é um acordo entre duas partes, onde ambas concordam em fazer algo em troca de um benefício para ambas. Pontos importantes relacionados aos contratos:

- Os contratos podem ser verbais, mas isso resulta em questões importantes para a interpretação posterior em caso de uma controvérsia.^{NT}
- É preferível que todos os contratos sejam feitos por escrito para que a interpretação seja mais fácil e para aumentar a probabilidade de que as controvérsias sejam resolvidas por meio de mediação ou ação judicial.
- O direito contratual fundamenta todas as atividades de terceirização no turismo em áreas protegidas. É importante que as responsabilidades de cada parceiro sejam descritas detalhadamente no contrato. Ter uma ideia clara dessas responsabilidades permite a avaliação regular da execução do contrato. Em geral, existem sanções financeiras e de outros tipos em caso de não cumprimento.
- O contrato inclui uma seção que descreve as regras de cancelamento do contrato em caso de descumprimento substancial das disposições contratuais.
- Inclusão de cláusulas de revisão periódica, que permitem a flexibilidade e adaptação durante contratos longos.
- Por último, todas as cláusulas contratuais, incluindo as relacionadas à anulação do contrato, estarão sujeitas à interpretação pelos tribunais.

NT: contratos verbais entre entes públicos e privados não encontram previsão na legislação brasileira.

⁵⁵ Thompson et al. (2014). Op. cit.

Uma situação singular que envolve negociações bilaterais é a das APs transfronteiriças. Essa situação requer negociações e esclarecimentos jurídicos quanto aos direitos das concessionárias de se movimentarem e operarem

além das fronteiras nacionais. As barreiras jurídicas ao cruzamento de fronteiras internacionais em APs transfronteiriças continuam sendo um dos principais obstáculos à fácil travessia de turistas e operadores turísticos.⁵⁶

Quadro 13: Exemplos de políticas nacionais para concessões e parcerias na África Austral⁵⁷

Namíbia: Política de Concessão de Turismo e Vida Selvagem em Terras do Estado (2007).

África do Sul: Lei de Gestão das Finanças Públicas (1999), combinada com o National Treasury Public Private Partnership Toolkit [Conjunto de Ferramentas para Parcerias Público-Privadas do Tesouro Nacional] para reservas e parques nacionais controlados pelo Estado.

Zâmbia: Lei de Parcerias Público-Privadas (2010).

Tanzânia: Lei de Parcerias Público-Privadas (nº 14 de 2009).

2.6 Integração da sustentabilidade⁵⁸

Os princípios de turismo sustentável referem-se aos aspectos ambientais, econômicos e socioculturais do desenvolvimento turístico. Deve ser estabelecido um equilíbrio adequado entre essas dimensões para garantir a sustentabilidade em longo prazo⁵⁹. Dessa forma, o turismo sustentável⁶⁰ deve:

- Aproveitar ao máximo os recursos ambientais que constituem um elemento fundamental no desenvolvimento turístico, mantendo os processos ecológicos essenciais e ajudando a conservar o patrimônio natural e a biodiversidade.
- Respeitar a autenticidade sociocultural das comunidades anfitriãs, conservar o patrimônio cultural construído e vivo e os valores tradicionais e contribuir para a compreensão e a tolerância interculturais.
- Assegurar operações financeiras viáveis e de longo prazo, proporcionando benefícios socioeconômicos distribuídos de forma justa a todas as partes interessadas, incluindo oportunidades de emprego e renda estáveis e serviços sociais para as comunidades anfitriãs, e contribuindo para a redução da pobreza.

Algumas políticas de sustentabilidade são promovidas

pelos governos e autoridades e outras pela indústria ou pelos consumidores. Os governos podem estabelecer padrões e requisitos obrigatórios através da legislação. É comum regulamentar e impor comportamentos sustentáveis por meio de permissões de construção, licenças, avaliações de impacto ambiental, bem como de estrutura ou contratos de concessão em si. Paralelamente, existem mecanismos voluntários promovidos pela indústria para melhorar a sustentabilidade, como esquemas de premiações, certificações de sustentabilidade, códigos de conduta, além de plataformas e classificações de opinião do consumidor.⁶¹

Sustentabilidade em todas as etapas

Para garantir a sustentabilidade das concessões turísticas, é fundamental integrar a sustentabilidade, avaliação e monitoramento em todas as etapas, incluindo as fases de planejamento, desenvolvimento e operação. A total integração dos aspectos econômicos, ambientais e socioculturais nos negócios resultará em uma abordagem mais holística que envolve todas as partes interessadas e tem grandes chances de ser sustentável em longo prazo. A integração pode ser feita com o estabelecimento de certas condições no plano de gestão da área protegida e nos documentos da licitação e contratos da concessão turística.

⁵⁶ Questões levantadas por delegados da África Austral no workshop do Parque da zona úmida de iSimangaliso, como parte de um projeto mais amplo da CDB/UICN sobre concessões e parcerias para o turismo.

⁵⁷ Spenceley (2014); Governo da Zâmbia (2016). Guidelines and checklist in designing public private partnership (PPP) projects for wildlife conservation.

⁵⁸ Adaptado de Casimiro e Spenceley (2012). Op. cit.

⁵⁹ UNEP e OMT (2005). Making Tourism More Sustainable - A Guide for Policy Makers, UNEP e UNWTO, 2005, acessado em 9 de junho em <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx0592xPA-TourismPolicyEN.pdf>, p. 11,

⁶⁰ Consulte Leung et al. (no prelo). Capítulo 10

⁶¹ Spenceley, A., Nevill, H., Coelho, C. F., Souto, M. (2016). An introduction to tourism concessioning: 14 Characteristics of successful programs, (Grupo do Banco Mundial). p. 11

Tabela 5: Garantia da sustentabilidade em concessões e parcerias⁶²

Tema	Fases de definição do âmbito, concepção e viabilidade e aquisição das concessões e parcerias	Gestão do contrato de concessão e parceria. Incluir no contrato de concessão os seguintes requisitos para os parceiros:	Tema
Econômico	<ul style="list-style-type: none"> Exigir que as parcerias incluam um plano de desenvolvimento, que indique como as concessionárias farão para: (a) adquirir bens e serviços de fontes locais e de comércio justo; (b) empregar e promover as pessoas de grupos locais e marginalizados; e (c) promover a equidade nos grupos locais e marginalizados. De preferência, aprovar os contratos que beneficiem diretamente as comunidades locais e os grupos marginalizados. Assegurar que as propostas dos licitantes não prejudiquem os direitos de acesso a recursos tradicionais. Instruir os investidores da comunidade sobre assuntos relacionados ao turismo, como visitação, finanças, marketing, etc. Verificar os modelos de negócios dos investidores e assegurar de que sejam realistas em relação aos valores de potenciais hóspedes por noite, receitas, empregos, etc. Criar estrutura que incorpore planos de compartilhamento de benefícios para todas as partes interessadas envolvidas, a partir da receita gerada seja pelas concessões para a autoridade ou pela concessionária. 	<ul style="list-style-type: none"> Recrutar e empregar os funcionários de forma equitativa e transparente. Promover a capacitação e o desenvolvimento contínuos de habilidades de negócios e turismo para todas as partes interessadas envolvidas. Promover a responsabilidade social corporativa sustentável. Promover o uso de fornecedores locais de bens e serviços. Garantir o compartilhamento de benefícios eficaz, transparente e eficiente. Assessorar as pequenas empresas locais a fim de prepará-las para negociar seus bens e serviços com as concessionárias. Exigir que monitorem e forneçam um alto nível de satisfação ao turista. 	Econômico
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Considerar que a conservação é o principal objetivo das áreas protegidas e deve ser sempre levada em consideração ao tomar qualquer decisão. Avaliar os limites de uso aceitáveis da área em termos de volume de turismo e impactos ambientais associados. Determinar as atividades turísticas adequadas para a área, como turismo fotográfico, caça, trilhas de caminhada ou 4x4, etc. Considerar o impacto da localização, do tamanho, etc. Considerar a localização das estradas de acesso. 	<ul style="list-style-type: none"> Garantir a realização de uma avaliação de impacto ambiental. Considerar os planos de desenvolvimento em relação ao menor impacto ecológico possível, incluindo produtos e serviços que economizem energia e sejam ecologicamente corretos. Ter sempre em mente que a conservação é o principal objetivo das áreas protegidas. Maximizar o uso de materiais locais, extraídos de forma sustentável. Usar aparelhos energeticamente eficientes e, sempre que possível, usar energia solar. Minimizar e monitorar o consumo de água e de energia e recursos não renováveis. Adotar estilos arquitetônicos locais para reduzir o impacto estético. Educar os funcionários e hóspedes sobre a economia de recursos. Fazer a gestão eficaz de todos os resíduos (ou seja, esgoto, lixo, etc.) e implantar a reciclagem. Evitar o uso de produtos que prejudiquem o meio ambiente. Plantar espécies da vegetação nativa. Considerar o impacto de dirigir fora das estradas, etc. 	Ambiental
Sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> Manter o envolvimento contínuo e o diálogo aberto com todas as partes interessadas*. Assegurar-se de que os planos de desenvolvimento considerem o respeito ao acesso, os direitos à terra e os locais de importância cultural da comunidade. Avaliar as possíveis oportunidades para integrar a cultura local e atividades culturais nos serviços turísticos de forma respeitosa. Oferecer capacitação relacionada ao turismo, negócios, etc. para os membros da comunidade e das instituições. Gerenciar as expectativas da comunidade por meio do estabelecimento de metas realistas e de planos de compartilhamento de benefícios. Dialogar com as comunidades locais sobre como elas podem estar envolvidas nos serviços turísticos, se quiserem. 	<ul style="list-style-type: none"> Manter o envolvimento contínuo e o diálogo aberto com todas as partes interessadas*. Gerenciar as expectativas da comunidade por meio do estabelecimento de metas realistas e de planos de compartilhamento de benefícios. Respeitar o modo de vida sociocultural da comunidade anfitriã. Oferecer capacitação para os membros da comunidade e das instituições relacionadas ao turismo, negócios, etc. Promover a culinária local. Promover as empresas locais para o apoio ao turismo (por exemplo, artesanato, passeios pela aldeia, etc.). Preservar a integridade dos recursos culturais. Oferecer capacitação contínua relacionada ao turismo, negócios, etc. para os membros da comunidade e das instituições. Incentivar os licitantes a promover programas de conscientização ambiental para a população local (principalmente para as crianças). 	Sociocultural

*Para obter uma lista completa das partes interessadas e seu papel nas concessões turísticas, consulte Spenceley (2014): p. 18

⁶² Adaptado de Casimiro & Spenceley. (2012). Op. cit.

Critérios e normas de sustentabilidade

Há vários conjuntos internacionalmente reconhecidos de critérios, normas, indicadores e certificações para o turismo sustentável. Algumas das ferramentas que podem ser usadas por autoridades de áreas protegidas estão listadas abaixo:

- O **Global Sustainable Tourism Council [Conselho Global de Turismo Sustentável] (GSTC)** possui dois conjuntos de critérios, um para hotéis e operadores turísticos e outro para os destinos (como as áreas protegidas). Considerando as diversas diretrizes e padrões disponíveis em todo o mundo, os critérios abordam os impactos socioeconômicos, culturais e ambientais, bem como a gestão sustentável.
- A ISO18065:2015, da **Organização Internacional para Padronização (ISO)**, é uma norma voluntária que estabelece os requisitos para a prestação de serviços turísticos em áreas protegidas, considerando ao mesmo tempo os objetivos de conservação da área.
- Os indicadores de desenvolvimento sustentável em destinos turísticos, da **Organização Mundial do Turismo (OMT)**, descrevem o processo para a criação de indicadores específicos do destino e incluem exemplos de aplicações nos destinos de ecoturismo.

As ferramentas que podem ser usadas por concessionárias de operações de turismo para melhorar a sustentabilidade incluem:

- **Certificação:** Uma vez em funcionamento, as empresas de turismo podem se candidatar a uma certificação independente de empresa sustentável. O GSTC reconhece as normas dos organismos de certificação que estão alinhadas com seus critérios e, portanto, são processos confiáveis.
- **Relatórios integrados:** A elaboração de relatórios integrados ajuda a pensar holisticamente e a garantir a sustentabilidade. A combinação de relatórios financeiros com relatórios de sustentabilidade permite que as empresas avaliem o impacto total e, a partir daí, avaliem os riscos, promovam boas práticas e corrijam as práticas inadequadas. Os contratos de concessão de turismo podem estipular requisitos de apresentação de relatórios para garantir que as concessionárias integrem a sustentabilidade em seus negócios e relatórios. Entre as ferramentas para relatórios integrados está a **Global Reporting Initiative [Iniciativa de Relato Global]**.

Quadro 14: Inclusões relacionadas à sustentabilidade do programa de concessão da South African National Parks⁶³

Os principais objetivos do programa de concessões residiam em aplicar as regulamentações ambientais da SANParks e promover o empoderamento econômico de indivíduos e grupos historicamente desfavorecidos.

Propostas de empoderamento: 20% dos pontos utilizados para avaliar as propostas foram atribuídos aos planos de empoderamento. Os planos, por sua vez, foram ponderados em relação a:

- Participação de indivíduos ou grupos historicamente desfavorecidos no capital (40%);
- Capacitação e ação afirmativa no trabalho (20%);
- Oportunidades de negócios e econômicas para as comunidades locais (40%).

Propostas ambientais: Metas de monitoramento quantificáveis foram necessárias para uma série de questões ambientais, incluindo: comprimento da estrada, número de leitões, consumo de água (foram especificados 350 litros por pessoa/dia), geração de águas residuais e de resíduos, safáris e observação dos animais (ou seja, distância mínima de aproximação) e monitoramento. Durante a construção e a operação, cada concessionária tinha que ter um oficial de controle ambiental em seu quadro de funcionários.

⁶³ Spenceley, A. (2004). Responsible nature-based tourism planning in South Africa and the commercialization of Kruger National Park, in Diamantis, D. (ed.) Ecotourism: management and assessment, Thomson Learning, Londres, pp. 267-280

3. Processos Para o Estabelecimento de Concessões e Parcerias

3.1. Processo geral

A Figura 2 descreve as etapas e características das concessões turísticas em áreas protegidas. Esta seção fornece orientações gerais e exemplos de estudos de caso sobre os processos envolvidos, mas reconhece que os processos de outorga de concessões variam entre os países e em relação à legislação específica.

3.2. Definição do âmbito

Objetivo desta fase: A fase de definição do âmbito estabelece se as parcerias e concessões para o turismo são a abordagem correta para uma determinada área protegida e permite que a área protegida desenvolva um plano estratégico como base.

Resultado desta fase: Esta fase deve levar ao desenvolvimento de um plano estratégico.

Motivação

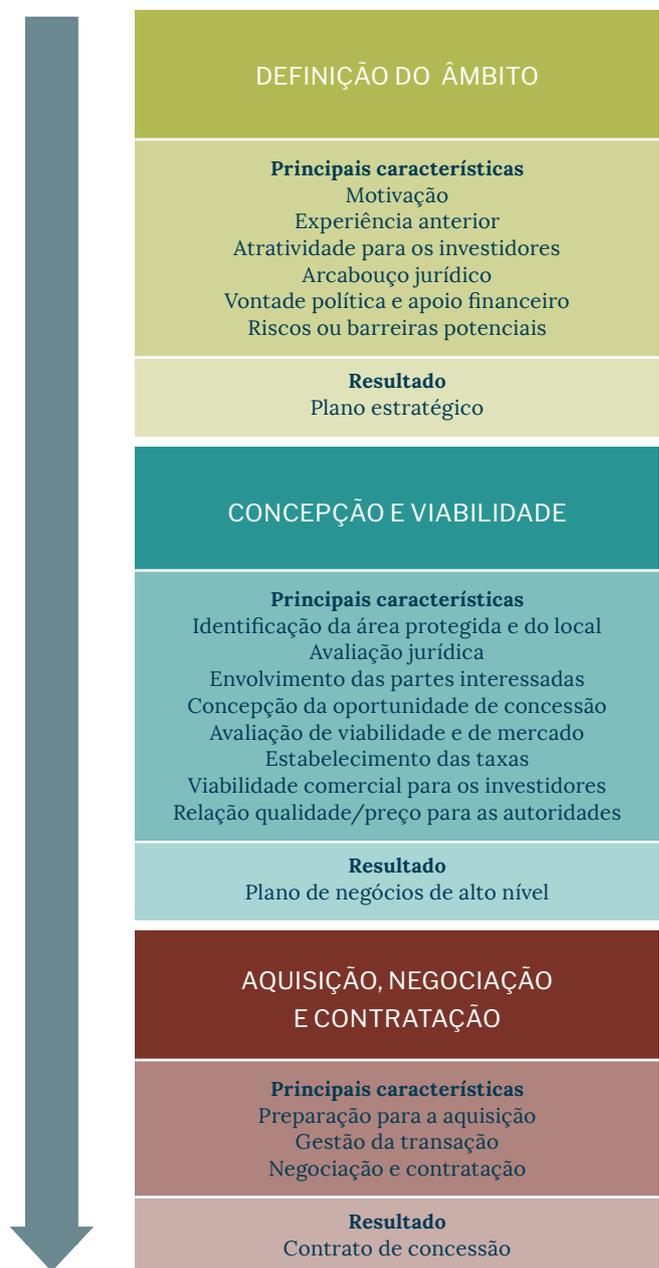
Deve-se descrever **as razões que a autoridade da área protegida tem para estabelecer parcerias e concessões**, incluindo os objetivos e as metas para a área protegida específica. Esses objetivos e metas podem basear-se nas políticas e estratégias da autoridade, bem como em necessidades particulares específicas a nível local (por exemplo, obter financiamento para infraestrutura, gerar uma renda regular para gestão de conservação, transferir a responsabilidade por operações de turismo para o setor privado, gerar empregos e outros benefícios para as comunidades locais, marketing, etc.). Identifique também se as políticas incluem metas específicas que devem ser atendidas pela concessão (por exemplo, número de empregos, receita adicional necessária para a gestão de conservação), para que possam ser estabelecidas expectativas realistas. A motivação e as metas podem ser identificadas através de discussões com funcionários da área protegida e de ministérios relevantes e também da revisão dos principais documentos de políticas e estratégias.

Experiência anterior

É necessário estabelecer se a área protegida tem contratos de concessão turística, arrendamentos, licenças ou permissões existentes e, em caso afirmativo, como as novas concessões irão complementá-los. Isso pode

ser feito por meio de discussões com funcionários da área protegida e também de visitas ao local. Anote também o tipo de processo de aquisição que foi seguido (por exemplo, licitação, leilão, prêmio direto), o tipo de veículo de concessão usado (por exemplo, setor privado, empreendimento conjunto, propriedade comunitária), as áreas de sucesso e as dificuldades que surgiram. Em particular, considere como os elementos de sustentabilidade foram integrados anteriormente (ou não) e se a receita foi revertida para a conservação.

Figura 2: Etapas e características gerais do processo de concessões comunitárias



Se na área protegida já houver concessões ou parcerias de turismo, a autoridade já terá capacidade de recursos humanos para projetar, adquirir e gerenciar tais concessões ou parcerias. Em alguns casos, haverá uma equipe estabelecida com habilidades e experiência adequadas, enquanto em outros será necessário complementar a capacidade existente por meio de treinamento ou contratação de pessoal adicional para preencher quaisquer lacunas (por exemplo, um consultor de transações). As habilidades necessárias na equipe de concessão incluem gestão e zoneamento de áreas protegidas, habilidades de negócios turísticos, finanças e orçamentos, consulta às partes interessadas e também conhecimento jurídico. Discuta com o pessoal existente quais são as habilidades e lacunas atuais (veja a seção 5).

Atratividade para os investidores

Avaliar, de forma geral, se a área protegida pode ser atrativa para os investidores, para determinar se é provável que haja uma demanda de mercado por concessões. Os investidores em turismo vão avaliar as condições subjacentes de uma área protegida antes de optarem por investir em uma área natural. Considerarão a acessibilidade da área por via rodoviária ou aérea, o nível de infraestrutura básica (por exemplo, estradas internas, fornecimento de energia e água e meios de comunicação). Criticamente, também vão considerar a atratividade estética do local, em termos de áreas de interesse natural e cultural para os turistas, proposta única de vendas e como ela se vinculará com os destinos existentes (agregando a eles valor ou competindo com eles). Para

áreas protegidas naturais na África, por exemplo, os investidores muitas vezes consideram a vida selvagem e a paisagem, em contraste com a poluição, degradação ou problemas de saúde existentes. Os investidores também analisarão o grau de risco do projeto. Por exemplo, considerariam a instabilidade política (regional, nacional e local), ameaças potenciais (por exemplo, prospecção de petróleo ou mineração) e a idoneidade do órgão concedente, com base no sucesso (ou fracasso) de investimentos anteriores. Quando os níveis de interesse pela área são altos, é possível que a autoridade já tenha recebido propostas não solicitadas para o desenvolvimento turístico. Pode haver discussões com alguns investidores de turismo existentes e potenciais para estabelecer o nível de interesse nessa fase (veja a seção 2.4). Se não houver interesse algum, iniciar um programa de concessões e parcerias pode ser desnecessário, pois é possível que não resulte em nenhuma oferta viável.

Arcabouço jurídico

Deve haver um plano de gestão de áreas protegidas adotado oficialmente. Esse plano deve incluir o contexto ambiental e espacial abrangente (ou seja, o zoneamento), os objetivos de conservação e as opções e metas comerciais para a área protegida.⁶⁴ O plano indicará o nível de proteção legal existente na área, e isso terá implicações sobre até que ponto o turismo é uma prioridade (veja a Figura 3). Também deve haver informações sobre as principais partes interessadas (como as comunidades locais) que poderiam ser beneficiárias da concessão e/ou que precisam ser consultadas durante o processo.

Figura 3: Objetivos de gestão das categorias de áreas protegidas da UICN em relação ao turismo

 <p>1a Reserva natural estrita O turismo é proibido</p>	 <p>II Parque nacional O turismo é o objetivo primário</p>	 <p>III Monumento natural O turismo é o objetivo primário</p>	 <p>IV Área de gestão de habitat/espécies O turismo é potencialmente aplicável</p>	 <p>V Paisagem terrestre ou marinha protegida O turismo é o objetivo primário</p>	 <p>VI Áreas protegidas, com uso sustentável dos recursos naturais O turismo é potencialmente aplicável</p>
 <p>1b Área silvestre O turismo é um objetivo secundário</p>					

Fonte: Spenceley et al, 2016: Figura 1; p. 6

⁶⁴ Consulte Lee, T. e Middleton, J. (2008). Guidelines for management planning of protected areas, Best Practice Protected Area Guidelines Series no. 10, acessível em <https://www.iucn.org/content/guidelines-management-planning-protected-areas>

As leis e regulamentações devem prever o investimento privado em áreas protegidas, incluindo a capacidade de garantir a posse segura da terra. Se a concessão permitir que “...as agências responsáveis pelos parques firmem parcerias com o setor de turismo a fim de contribuir de forma técnica e financeira para as áreas protegidas por meio de ferramentas como concessões e parcerias público-privadas.”,⁶⁵ idealmente o arcabouço jurídico também deve permitir que as autoridades de áreas protegidas reinvestam as receitas do turismo na conservação. Nesta etapa, pode ser feita uma breve revisão das políticas e leis relevantes para confirmar a existência do esboço de um plano de gestão e de leis e regulamentações sobre investimento e a ausência de grandes lacunas ou áreas de conflito entre elas.

Vontade política e apoio financeiro

Estabelecer se existe apoio político para parcerias e concessões em áreas protegidas - tanto em nível ministerial quanto em nível de autoridade. Para

que sejam bem-sucedidas, um pré-requisito é que os diretores da autoridade que têm o mandato de concessão sejam defensores do estabelecimento de concessões. O ambiente político precisa ser adequado para a realização de um processo transparente, eficiente e eficaz, resultando na assinatura de um bom contrato. Em contrapartida, se a governança for fraca e a burocracia excessiva e houver probabilidade de interferência política ou corrupção, os investidores poderão não se interessar. Pode-se obter uma impressão geral da vontade política por meio de entrevistas importantes com funcionários do governo e do setor privado, doadores e ONGs.

Algumas autoridades de áreas protegidas na África Austral autofinanciam seus processos de concessão, mas, em outros casos, recorre-se ao financiamento de doadores (veja a seção 2.4.4) Pesquise como a autoridade se propõe a financiar o processo de concessão proposto, ou se os recursos ainda precisam ser identificados.

Quadro 15: Exemplo de definição do âmbito para concessões de áreas protegidas em Moçambique

Em outubro de 2013, a Corporação Financeira Internacional elaborou um relatório de definição do âmbito para o Ministério do Turismo e o Banco Mundial, chamado de “Assessment of readiness of Mozambique’s conservation areas for Tourism Investment” [Avaliação da prontidão das áreas de conservação de Moçambique para o Investimento em Turismo]. O relatório de 30 páginas incluiu informações históricas sobre programas

de doadores anteriores de apoio a investimentos e concessões para o turismo; a rede da área de conservação; o arcabouço jurídico e as estruturas institucionais; o investimento do setor privado em áreas de conservação (incluindo estruturas e restrições para tal investimento); uma avaliação das áreas de conservação a serem consideradas para o investimento do setor privado e a atratividade dessas áreas; uma avaliação do “desejo” do setor privado de investir em Moçambique; e conclusões e recomendações.⁶⁶



⁶⁵ ADD

⁶⁶ Corporação Financeira Internacional (2013). Assessment of readiness of Mozambique’s conservation areas for Tourism Investment: Mozambique Tourism Scoping Final Report, 11 de outubro 2013

Criação de um plano estratégico

A fase de definição do âmbito deve ser concluída com a elaboração de um plano estratégico para a realização de concessões, que fornece o contexto para o processo. Este documento resume os achados da fase e também especifica as informações adicionais que serão necessárias durante a fase subsequente de concepção e de viabilidade.

3.3. Concepção e viabilidade

Objetivo desta fase: Esta fase baseia-se na fase de definição do âmbito para estabelecer quais serão as características do programa de concessões turísticas, incluindo os locais disponíveis, produtos turísticos a serem promovidos, mercados potenciais e o tipo de modelo de concessão mais favorável a ser utilizado (veja as seções 2.2 e 2.3).

Resultado desta fase: Esta fase deve resultar no desenvolvimento de um plano de negócios de alto nível para o programa de concessões.

Identificação da área protegida e do local: Estabelecer critérios para escolha de locais de concessão que apresentem a relativa atratividade e condições subjacentes da área. Esses critérios podem incluir localização e características (por exemplo, acesso, infraestrutura e turismo existentes), tamanho da área, características naturais e culturais, sensibilidade ambiental ao turismo, questões sociais (por exemplo, comunidades locais), propriedade da terra e questões institucionais (por exemplo, capacidade da administração da área protegida para apoiar as concessionárias). Os critérios devem ser usados durante as visitas ao local para avaliar e descrever as categorias e comparar as opções e para identificar os locais mais viáveis.

Tabela 6: Exemplo de comparação ponderada dos locais de concessão⁶⁷

Subcategoria	Ponderação	Local 1	Local 2	Local 3	Local 4
		Porcentagem	Porcentagem	Porcentagem	Porcentagem
Infraestrutura	68	70%	65%	65%	77%
Características do local	110	55%	80%	80%	97%
Viabilidade de desenvolvimento	131	44%	82%	75%	97%
Turismo	99	69%	45%	44%	87%
Ambiental	55	47%	67%	47%	65%
Terreno	67	60%	93%	1%	91%
Institucional	61	69%	73%	70%	68%
Total	666	59%	71%	68%	85%

Avaliação jurídica: É necessária uma avaliação jurídica para estabelecer se as condições são viáveis, no âmbito nacional e de áreas protegidas, e se o clima de investimento é propício para concessões turísticas. Tal

avaliação pode ser realizada por um advogado ou algum membro da autoridade com sólido conhecimento da legislação a nível nacional e da área protegida.



⁶⁷ IFC (2012). Facilitating large-scale tourism resorts in Mozambique: The tourism investment generation approach, acessível em <https://www.wbg-investmentclimate.org/uploads/CoastalResortsStudy.pdf>, pp. 15.

Tabela 7: Características da avaliação jurídica⁶⁸

Nível nacional	Nível da área protegida e da concessão
<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer se existe um arcabouço jurídico vigente para concessões turísticas (por exemplo, a Lei de Gestão de Finanças Públicas da África do Sul, que exige o uso do documento National Treasury's Public Private Partnership Toolkit). • Estabelecer se há estabilidade de posse da terra, leis relacionadas à precificação e transferência de terras para o setor privado e licenças e permissões aplicáveis (necessárias para que o investidor garanta o financiamento). • Identificar os compromissos que seriam vinculantes para o ministério relevante e a autoridade da área protegida, e os papéis e responsabilidades das diferentes instituições. • Garantir que haja uma permissão para a construção de infraestrutura para atividades comerciais, como hospedagem, restaurantes e lojas de varejo. • Analisar as regulamentações que possam afetar a atratividade do projeto para os investidores, incluindo obrigações fiscais, acordos trabalhistas e legislação relativa a câmbio, importação, concorrência, setor de turismo, códigos de construção e meio ambiente (por exemplo, processos de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA)). • Identificar quaisquer lacunas e/ou reformas jurídicas necessárias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar a autoridade responsável pelo local de concessão, que autorizaria o processo e o acordo de concessão. • Descrever o procedimento jurídico para pedidos referentes à terra e à aprovação desses pedidos. • Identificar quaisquer direitos existentes ou licenças emitidas para os locais e áreas adjacentes. • Identificar os planos espaciais para a área protegida, como parte de seu plano de gestão, que regulam a localização e a extensão das atividades turísticas que podem ser estabelecidas. • Compilar um mapa dos direitos ou licenças existentes.

Envolvimento das partes interessadas

Deve-se identificar uma estratégia para o engajamento das partes interessadas, para garantir que elas estejam envolvidas em todas as etapas do processo de concessão, e que suas perspectivas, conhecimento e apoio sejam incorporados.⁶⁹ Inicialmente, as **partes interessadas e os beneficiários relevantes devem ser identificados** e mapeados. As partes interessadas e os beneficiários podem incluir instituições e representantes do governo, autoridades de áreas protegidas, o setor privado, comunidades localmente afetadas, grupos da sociedade civil existentes, a comunidade acadêmica e também a comunidade de desenvolvimento. Em seguida, para cada parte interessada, decida qual o **nível de envolvimento** adequado (por exemplo, informar, consultar, envolver, colaborar ou capacitar) e os mecanismos para o envolvimento e a comunicação eficazes. Depois, comece a conscientizar as partes interessadas sobre o processo e o progresso feito até o momento por meio de reuniões, visitas ao local e meios de comunicação.⁷⁰ **Boas práticas** incluem: assegurar que as expectativas das partes interessadas sejam atendidas; informá-las sobre as atualizações no processo; e

responder aos comentários das partes interessadas.⁷¹ Quando os membros da comunidade estiverem envolvidos, determine se eles precisam de assistência técnica ou de outro tipo de assistência para participar do processo (seja em processos de consulta ou na preparação para se envolver efetivamente nos investimentos).

Concepção da oportunidade de concessão

Modelo de concessão: Usando a árvore de decisão da seção 2.3, estabeleça o modelo de concessão (ou uma combinação de modelos) que será oferecido (ou seja, contratos de gestão, arrendamento, permissão, concessão) e sua duração e esclareça quem será o proprietário dos ativos. Estabeleça o tipo de parceiro desejável para as concessões, por exemplo:

- Apenas o setor privado ou ONG;
- Parceria de empreendimento conjunto, com a participação da comunidade e do setor privado ;
- Parceria público-privada, com parceria do governo com o setor privado/ONG/comunidade;
- Propriedade comunitária.

⁶⁸ Adaptado de Spenceley, A. (2014). op. cit.

⁶⁹ Walton A. Gomei M., Di Carlo G. (2013). Stakeholder engagement: Participatory Approaches for the Planning and Development of Marine Protected Areas. World Wide Fund for Nature e NOAA - National Marine Sanctuary Program, disponível em: http://awsassets.panda.org/downloads/stakeholder_engagement.pdf

⁷⁰ Adaptado de http://tourisminvest.org/_manual/manual_workstream_stakeholder-mgt.html

⁷¹ IFC (2007). Op. cit.

O tipo de parceiro terá inúmeras implicações, incluindo quem assume o risco de investimento de capital de uma concessão (ou seja, o governo, o setor privado, a ONG ou a comunidade anfitriã) e também a magnitude dos benefícios de desenvolvimento para as comunidades locais e anfitriã. Porém, os tipos não são mutuamente exclusivos, e um programa de concessões pode promover diferentes tipos de parcerias para diferentes locais de concessão em uma área protegida.

Tipo de produto turístico: Escolha os tipos de atividades e produtos turísticos que serão oferecidos entre aqueles descritos na seção 2.1. Eles devem ser compatíveis com o plano de gestão da área protegida. Indique se exigirão investimento de capital.

Duração: A duração da concessão a ser oferecida deve basear-se no nível de risco que o investidor provavelmente assumirá (por exemplo, concessões mais longas devem ser oferecidas para investimentos de capital mais elevados, como é o caso da hospedagem). Às vezes, as concessionárias com um bom desempenho podem receber uma opção preferencial de um prazo de concessão adicional.

Avaliação de viabilidade e de mercado

Deve-se fazer uma **análise situacional do turismo** através da revisão da literatura e da consulta às partes interessadas identificadas entre as autoridades e o setor privado. Essa análise deve incluir uma avaliação da oferta e da demanda que estabeleça a situação inicial da⁷²:

- **Demanda:** compile informações de estatísticas nacionais e de destino sobre o número de chegadas, mercados de origem, dados demográficos, duração da estadia, despesas, ocupações, tipo de acomodação utilizada, destinos visitados, atividades realizadas, tendências e objetivos de desenvolvimento da autoridade;
- **Oferta:** analise as informações sobre acomodações (incluindo quantidade, tipo, capacidade, qualidade, tarifas), operações/guias turísticos, restaurantes, transporte e informações existentes e concorrentes, novos produtos e atrações

turísticas planejados e destinos e produtos concorrentes.

Entre em contato com potenciais investidores que possam ter experiência e interesse em novos investimentos turísticos sustentáveis em áreas protegidas. Considere fazer passeios de reconhecimento em outras áreas protegidas, participar de feiras de negócios locais e internacionais e fazer reuniões individuais para interagir com os investidores. Estabeleça um **banco de dados de investidores existentes e potenciais** (incluindo o setor privado, ONGs e comunidades) e discuta com eles os locais de concessão propostos. Verifique se as áreas protegidas, os locais e os tipos de produtos propostos são de interesse para os investidores; os locais e destinos concorrentes; se os investidores provavelmente se candidatariam a uma concessão; o que investiriam; se os níveis de infraestrutura são adequados; os desafios e riscos previstos das terras.⁷³

Estabelecimento das taxas

Definir uma taxa de concessão é encontrar um equilíbrio entre o valor que o parceiro ganhará ao usar a área protegida (um bem público) e o valor que a autoridade receberá em troca. O processo de estabelecimento das taxas deve ser **transparente, justo e consistente**. É importante lembrar ainda que a receita não é o fator mais importante nas concessões de áreas protegidas; há outros fatores que também são relevantes, como o acesso público, o tamanho e a exclusividade da área, a equidade, a conservação e os benefícios para a comunidade. Deve ser explicado à concessionária que as taxas de concessão são essencialmente uma despesa de negócios (ou seja, aluguel de uma propriedade, uso da terra, etc.). As opções de taxas incluem.⁷⁴

- **Taxas com base na oferta** são aquelas em que as autoridades propõem um valor da reserva/taxa mínima e o oferece ao mercado por meio de um processo de concorrência (por exemplo, licitação ou leilão).
- **Taxas com base no mercado** são aquelas geradas por propostas não solicitadas, em que uma taxa sugerida é oferecida à autoridade. Ela pode ser aceita ou negociada e, depois, acordada.

⁷² Spenceley (2014). Op. cit.

⁷³ Spenceley (2014). Op. cit.

⁷⁴ Thompson et al. (2014) Capítulo 6.

- As fórmulas de **taxas com base na receita** definem as taxas como uma porcentagem da receita bruta gerada pela concessionária. Na África Austral, as taxas costumam variar entre 6% e 10% do faturamento para lodges de safáris em áreas protegidas de alto valor, combinadas com um pagamento mínimo de 50% da taxa de concessão antecipada. No entanto, a verificação desses tipos de taxas requer um forte controle e direitos de auditoria de uma autoridade e a definição cuidadosa da receita. A taxa por hóspedes por noite também pode ser usada como uma alternativa à taxa com base na receita.
- As **taxas por unidade** são usadas quando as autoridades desejam cobrar uma taxa fixa por unidade de uso, como uma taxa fixa por hectare ao ano. São mais fáceis de ser administradas pela autoridade, mas precisam ser estabelecidas com base na avaliação realista da oportunidade (por exemplo, taxas consideradas muito altas desestimularam alguns investidores em alguns locais).
- As **taxas fixas** podem ser usadas para concessões pequenas, quando a renda esperada provavelmente será baixa ou se for difícil monitorar a receita.
- Também é possível fazer combinações, em que taxas fixas são combinadas com taxas com base na receita, etc.

Se uma autoridade quiser estabelecer uma taxa de concessão mínima, poderá analisar as taxas anteriores e os padrões do setor e fazer uma análise de investimento para determinar a lucratividade provável. Também é importante estabelecer uma taxa interna de retorno (TIR) aceitável, que cubra os riscos e os custos associados à gestão de concessões na AP.⁷⁵ Vale lembrar que o operador de turismo deve ser capaz de obter lucro para que a operação seja viável.

Viabilidade comercial para os investidores

Avaliar a probabilidade de a concessão ser comercialmente viável, desenvolvendo uma projeção de fluxo de caixa simples para uma concessionária hipotética com uma taxa de concessão mínima realista. Essa projeção ajudará a evitar expectativas irreais e, se relevante, estabelecerá uma taxa de concessão mínima realista. Mais orientações sobre esse tipo de projeção podem ser encontradas no Manual de PPP da África do Sul.⁷⁶ Na Tabela 8 estão descritas algumas das diferenças para os investidores dentro e fora das áreas protegidas.



⁷⁵ Thompson et al. (2014) Capítulo 6.

⁷⁶ <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Main%20Intro+Contents.pdf>

Tabela 8: Considerações para os investidores quanto a investimentos em turismo dentro e fora das áreas protegidas⁷⁷

Tema	Alojamento turístico fora das áreas protegidas	Alojamento turístico dentro de uma área protegida
Crescimento de capital	O investidor pode vender a propriedade a um valor que geralmente excede o investimento inicial	Não há acumulação de capital A instalação retorna automaticamente para o estado, ao final do contrato, normalmente sem compensação pelas melhorias feitas pelo investidor (quando já amortizadas). A concessionária que deixa a concessão pode recuperar parte do valor de quaisquer bens móveis que serão assumidos pelo novo operador.
Garantia para o financiamento de dívida	A propriedade pode servir como garantia para o financiamento de dívidas, mesmo se o investimento for em uma propriedade arrendada.	A garantia para o financiamento de dívidas é limitada aos direitos do investidor nos termos do contrato de concessão, que, em termos financeiros, pode ser muito limitada. Nestes casos, o investidor teria que onerar outros ativos para garantir o financiamento. Isso é obviamente pouco atrativo para os investidores, já que a concessionária corre um risco muito maior.
Risco	O investidor assume todo o risco operacional, incluindo o risco de falência. No entanto, pode vender o projeto a qualquer momento para atenuar as perdas ou evitar a falência. Se mais capital tiver que ser injetado no projeto, poderá ser recuperado através de lucros futuros e/ou valorização do capital.	O investidor assume todo o risco operacional, incluindo o risco de falência. Exceto para os casos de reequilíbrio econômico-financeiro previstos no contrato, não há outra opção senão continuar a operar o projeto, sejam quais forem as perdas e as perspectivas de recuperação. Se mais capital tiver que ser injetado no projeto, é possível que nunca mais seja recuperado, já que a duração do projeto é finita e não há valorização do capital.
Despesas de capital e custos operacionais	Não são afetados por fatores ambientais ou correlatos típicos de áreas protegidas.	Consideravelmente mais elevados em decorrência de restrições ambientais (por exemplo, os custos de construção são mais altos porque a construção ocorre em áreas remotas e/ou inacessíveis; os resíduos devem ser retirados da AP; devem ser construídas instalações especializadas para tratar o esgoto; etc.).
Mercado-alvo	Acesso a diversos mercados (lazer, negócios, etc.), permitindo diversificar o risco comercial.	Depende exclusivamente do mercado de lazer, que é notoriamente inconstante e sujeito a mudanças repentinas que estão fora do controle do investidor. Em muitos casos, devido às restrições ambientais, os projetos são pequenos, resultando em tarifas balcão elevadas para garantir sua viabilidade. Esse é o segmento mais vulnerável do mercado de turismo durante os ciclos de recessão.



⁷⁷ Castis, T. (2017). PPP Program, Parque da zona úmida de iSimangaliso, apresentação na reunião de “Parcerias e concessões para o turismo em áreas protegidas”, StLucia, África do Sul, de 30 de maio a 2 de junho de 2017.

Relação qualidade/preço para as autoridades

Estabelecer se a concessão é capaz de proporcionar uma boa relação qualidade/preço ao governo e à autoridade da área protegida. Compare as receitas prováveis que serão geradas para fins de conservação, criação de empregos, investimento em infraestrutura para concessões com opções alternativas (por exemplo, internalização) ou nenhum investimento.⁷⁸ É importante considerar essas receitas à luz dos custos associados ao processo de aquisição e gestão de um contrato de concessão.⁷⁹

Plano de negócios de alto nível para o processo de concessões

Esse plano deve ser a conclusão da etapa de concepção e viabilidade e descreverá claramente os elementos importantes do processo de concessão (veja o Quadro 16).

3.4. Aquisição, negociação e contratação

Objetivo desta fase: Esta fase implementa o plano de negócios de alto nível e inclui a preparação para o processo de seleção do parceiro privado (incluindo a estratégia e o pacote, materiais promocionais e documentos da licitação) e, em seguida, o processo de transação em si.

Resultado desta fase: Esta fase deve resultar na assinatura de um contrato de concessão acordado entre a autoridade da área protegida e o investidor.

Preparação para a seleção

A autoridade deve desenvolver um plano geral e os materiais que serão usados durante o processo de seleção, incluindo:

- **Descrição do pacote de concessões oferecido aos investidores.** Inclui elementos do plano de negócios de alto nível (veja o Quadro 16) e também o cronograma do projeto (ou seja, processo de aquisição, duração da concessão e saída).
- Acordo sobre o **plano para a estratégia de seleção** a ser utilizado (por exemplo, licitação pública, leilão) (veja a Tabela 10).

Quadro 16: Conteúdo de um plano de negócios de alto nível para o processo de concessão⁸⁰

- Metas e objetivos da concessão;
- Produtos e serviços a serem desenvolvidos, garantindo que sejam compatíveis com a sensibilidade ambiental e social do destino;
- O modelo de concessão (ou seja, gestão, arrendamento, Build-Operate-Transfer, etc.), com as funções e responsabilidades da autoridade e da concessionária e providências institucionais relevantes;
- O modelo de negócios (por exemplo, setor privado, empreendimento conjunto, empresa de propriedade da comunidade);
- Análise de mercado e do setor, incluindo oferta e demanda internacional, regional e nacional, além de análises dos concorrentes e de risco;
- Impacto no desenvolvimento, em termos de receita gerada, empregos criados, investimento mobilizado, recursos naturais protegidos, desenvolvimento de habilidades e desenvolvimento econômico local;
- Plano de sustentabilidade, incluindo vínculos socioeconômicos e culturais diretos e indiretos com as comunidades locais, conservação da biodiversidade e gestão ambiental;
- Cronograma do projeto, incluindo qualquer abordagem gradual para a divulgação de oportunidades e o ciclo de vida de cada concessão, abrangendo o processo de aquisição, a duração e a saída;
- Plano de marketing, incluindo produto, preço, promoção e local e funções das diferentes agências;
- Plano financeiro e projeções, incluindo os cenários de melhor caso, caso médio e pior caso;
- Riscos e hipóteses críticos (ou seja, financeiros, políticos, ambientais, sociais, de reputação e de mercado) e um plano de mitigação;
- Acompanhamento e avaliação da concessão.

⁷⁸ Mais orientações sobre esse tipo de projeção podem ser encontradas no Manual de PPP da África do Sul.

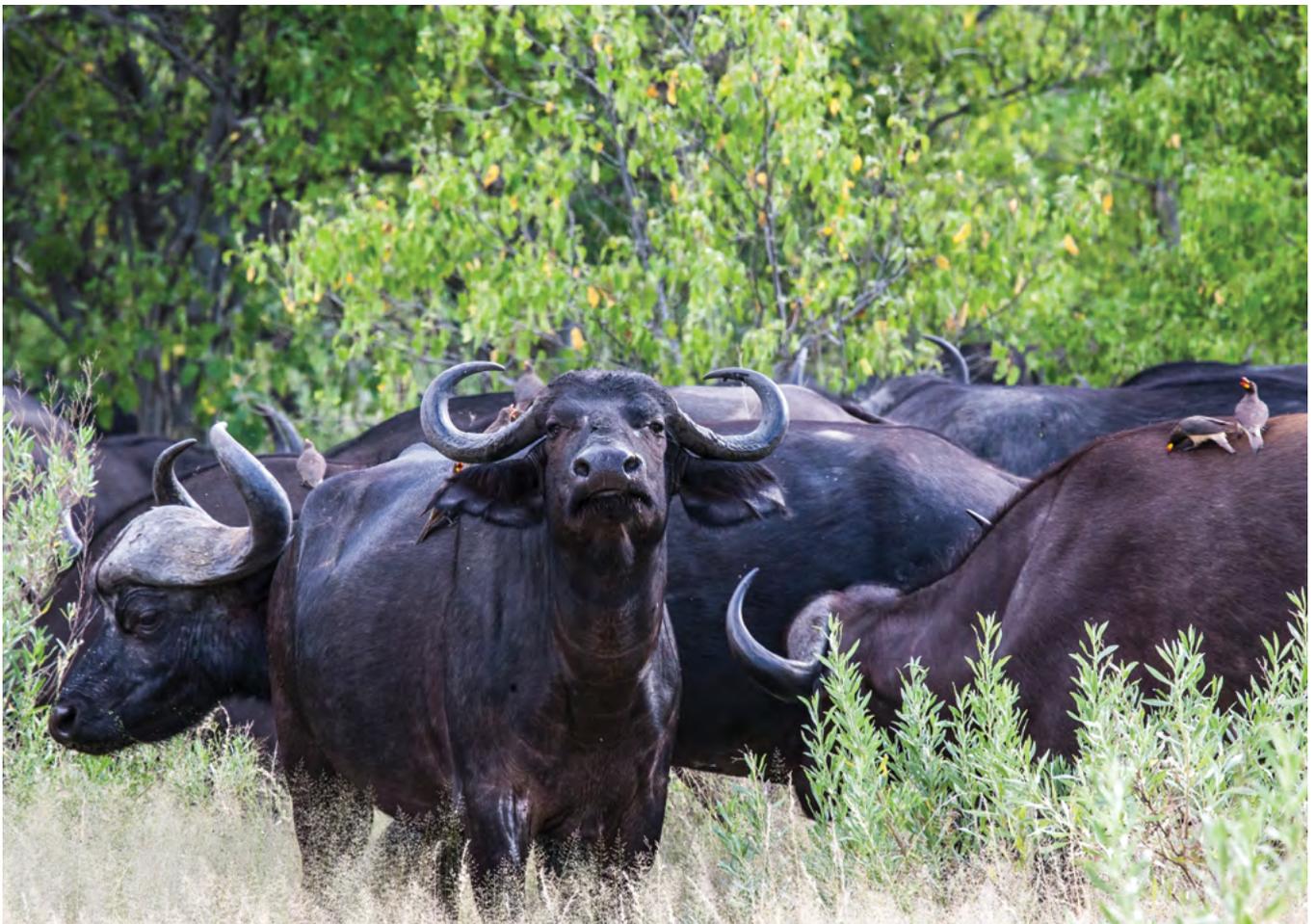
⁷⁹ <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Main%20Intro+Contents.pdf>

⁸⁰ Spenceley (2014). Op. cit. e Legovini, A. (2010). Development Impact Evaluation Initiative: A World Bank-Wide Strategic Approach to Enhance Developmental Effectiveness, Banco Mundial, acessível em http://siteresources.worldbank.org/INTDEVIMPEVAINI/Resources/3998199-1286546178578/7465778-1291306572028/Legovini_dime_paper_ext.pdf

Tabela 9: Custos institucionais típicos de concessões turísticas para autoridades de áreas protegidas⁸¹

Custos para a instituição	Fase do processo de concessão			
	Definição do âmbito	Concepção e viabilidade	Aquisição	Gestão da concessão
Diretor e equipe do projeto	✓	✓	✓	✓
Consultores ou assessor de transações	✓	✓	✓	
Manifestação de interesse		✓		
Envolvimento das partes interessadas		✓		✓
Infraestrutura/melhorias de apoio		✓		✓
Propaganda			✓	
Obrigações da gestão de conservação				✓
Processos de monitoramento e avaliação				✓

⁸¹ Adaptado de South African Public Private Partnership Manual: National Treasury PPP Practice notes issued in terms of the Public Finance Management Act: Módulo 1: p. 34.





“A receita não é o fator mais importante nas concessões de áreas protegidas; há outros fatores que também são relevantes, como o acesso público, a equidade, a conservação e os benefícios para a comunidade.”

- Um plano para atrair os investidores, que pode incluir eventos de lançamento específicos, participação em feiras de negócios internacionais, reuniões individuais com operadores-alvo, anúncios em jornais e revistas, mídias sociais.⁸²
- Elaboração de **materiais promocionais**. Além de panfletos e brochuras atraentes, feitos em papel couché para atrair os investidores, esses materiais também incluem folhetos informativos contendo parâmetros básicos (por exemplo, localização e tamanho do local). Os materiais promocionais podem incluir comunicados de imprensa para a mídia, pôsteres e banners para feiras de negócios, sites e portais de investimento. Também podem ser produzidos manuais técnicos para investidores interessados, com dados como custos e procedimentos de aquisição do terreno; custos e procedimentos de licenciamento de construção, licenças exigidas, custos e regulamentações relacionados à mão de obra (por exemplo, para expatriados) e incentivos; custos dos serviços públicos; políticas e leis relevantes; prioridades de sustentabilidade.⁸³
- **Elaboração dos documentos da licitação** e criação de uma “sala” física ou virtual para armazenar os dados com segurança. Os documentos da licitação incluiriam um manual de licitação (ou seja, regras e procedimentos), anúncios (por exemplo, manifestações de interesse, se a autoridade quiser entender o nível de demanda), lista de verificação de pré-qualificação e triagem, solicitação de propostas (SP) com acordos de confidencialidade e uma lista de verificação de triagem; e uma minuta do contrato.
- Acordo sobre a **comissão de avaliação de propostas**, com os critérios de avaliação que serão usados e as funções dos membros. Os membros do comitê devem assinar acordos de confidencialidade, e, caso haja conflitos de interesse, devem se opor.

É fundamental que o processo seja formalmente aprovado pela autoridade (e potencialmente em nível ministerial). A aprovação é necessária para assegurar a integridade e a transparência no processo e evitar as repercussões de qualquer interferência política no processo ou o favoritismo que possa surgir.



⁸² Spenceley (2014) op. cit.

⁸³ Whyte, R., Perrottet, J., Di Fiori, V., Neville, H. (2013). Global Investment Promotion Best Practices: Winning tourism investment, Banco Mundial, disponível em <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/investment-generation/investment-policy-and-promotion/gipb/upload/Tourism-GIPB-report.pdf>, p. 7.



Tabela 10: Prós e contras de diferentes estratégias de seleção do parceiro privado⁸⁴

	Prós	Contras
Licitação	<ul style="list-style-type: none"> • Processo mais transparente. • Sistema baseado no mercado para a escolha da melhor proposta. • Gera maior interesse dos investidores. • O melhor candidato pode ser selecionado com base em vários critérios. • Podem ser feitas verificações de antecedentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • O processo competitivo torna-a menos atraente para alguns investidores porque reduz as chances de sucesso. • Pode ser cara, demorada e complicada. • Risco de atrair licitantes com pouca ou nenhuma experiência. • A avaliação das propostas costuma ser feita em sigilo.
Leilão	<ul style="list-style-type: none"> • Muito transparente. • Competitivo. • Rápido e fácil. • Desperta o interesse dos investidores. • Podem ser realizadas verificações de antecedentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não é possível negociar outros benefícios (por exemplo, benefícios locais, empregos, contribuição para a conservação). • Dificuldade para realizar verificações de antecedentes.
Proposta não solicitada ^{NT}	<ul style="list-style-type: none"> • Maior flexibilidade. • O investidor já tem interesse. • Não são necessários marketing e promoção. • Útil quando há falta de interesse do setor privado. • O interesse pode ser verificado por meio de licitação ou leilão. 	<ul style="list-style-type: none"> • É ad hoc e responde aos lances oferecidos. • O risco de escolher um investidor inadequado e de não conseguir o melhor negócio é potencialmente maior.
Negociação direta ^{NT}	<ul style="list-style-type: none"> • Relativamente simples, rápida e direta. • Preferida por investidores de alto nível. • Maior flexibilidade. • Não são necessários marketing e promoção. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não competitiva. • Aberta a críticas externas quanto à transparência, ao favoritismo e à corrupção. • Risco de escolher um investidor inadequado e de não conseguir o melhor negócio ou de não fechar nenhum negócio se a negociação falhar.

NT: A legislação brasileira prevê um instrumento semelhante à Proposta Não Solicitada, chamado Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), utilizado pelo poder público para avaliar o interesse do mercado e levantar estudos que possam apoiá-lo na estruturação do projeto. O PMI, entretanto, não substitui o processo licitatório para a seleção do parceiro privado, sendo empregado em uma etapa anterior à licitação.

NT: A negociação direta não pode ser realizada pelas regras do setor público brasileiro.

⁸⁴ Adaptado de Investment Climate Advisory Services (2012). Facilitating large-scale tourism resorts in Mozambique: The tourism investment generation approach; Grupo do Banco Mundial e Governo da Zâmbia (2016). Guidelines and checklist in designing public private partnership (PPP) projects for wildlife conservation.

As propostas não solicitadas podem se tornar mais transparentes e competitivas através de um processo adicional, descrito na Figura 4.

Etapa 1	Etapa 2
<p>Aprovação de propostas não solicitadas</p> <p>A autoridade dá uma resposta preliminar, dizendo se o projeto é de interesse, e pode solicitar estudos jurídicos, financeiros e ambientais adicionais a serem feitos pelo investidor às suas próprias custas. Se o conceito for aceito, o investidor recebe o reconhecimento formal do conceito e de sua proposta preliminar.</p> <p>É elaborada uma proposta detalhada incluindo:</p> <ol style="list-style-type: none">a capacidade do investidor de desenvolver e operar o projeto;um estudo de viabilidade técnica;o custo estimado do projeto e o plano de financiamento;um plano de receitas e despesas;a justificativa da necessidade do projeto; eestudos dos impactos ambientais ou sociais. <p>Caso seja necessário um aval da seriedade do investidor, pode ser solicitada uma garantia da proposta neste momento.</p> <p>A proposta detalhada é revisada e negociada entre o proponente e a autoridade.</p>	<p>Licitação de propostas não solicitadas</p> <p>Opção 1: Bonus System [sistema de bonificação]: Um processo formal de licitação competitiva ocorre, mas o proponente original recebe um bônus, como uma quantidade adicional de pontos na classificação de sua proposta (ou seja, até 10%). O valor do bônus é anunciado publicamente, assim como os custos reembolsáveis estimados para o desenvolvimento da proposta.</p> <p>Opção 2: Swiss challenge system [sistema de desafio suíço]: O processo de licitação pública é anunciado. Pode ser solicitado ao proponente original que forneça uma garantia da proposta equivalente à exigida de potenciais concorrentes. Se um concorrente apresentar uma oferta melhor (do ponto de vista financeiro e técnico), o proponente original poderá ter um período para igualar sua proposta à melhor oferta (por exemplo, 30 dias). Se o proponente não conseguir igualar sua oferta à do concorrente, o concorrente receberá a concessão.</p> <p>Opção 3: Best and final offer system [sistema da melhor proposta final]: O edital para propostas é anunciado publicamente. As propostas são recebidas, avaliadas e classificadas, incluindo a proposta do proponente original. As duas melhores propostas são selecionadas para uma segunda rodada, incluindo a proposta do proponente original. Solicita-se aos proponentes pré-selecionados que apresentem as melhores ofertas finais. Se o licitante vencedor não for o proponente original, o vencedor é obrigado a reembolsar ao proponente original seus custos de desenvolvimento do projeto.</p>

⁸⁵ Adaptado de Spenceley (2014), op. cit.

Figura 5: Exemplo de um projeto conceitual para uma oportunidade de concessão para turismo costeiro em Moçambique⁸⁶



Acima: Stand de exposição para um programa de concessões em Moçambique⁸⁷

Quadro 17: Sistema de garantia da proposta da Reserva Nacional do Niassa, Moçambique⁸⁸

As propostas recebidas foram mantidas por um terceiro independente, a Ernst & Young, que guar-

dou os documentos da licitação em segurança e disponibilizou uma sala em seu escritório para revisão das propostas e realização das avaliações.



⁸⁶ IFC (2007). Mozambique Tourism Anchor Investment Program: Anchor Sites Assessment final report, MITUR / FUTUR/ IFC.

⁸⁷ Investment Climate Advisory Services (2012). Facilitating large-scale tourism resorts in Mozambique: The tourism investment generation approach, Grupo do Banco Mundial

⁸⁸ Comunicação pessoal, Anabela Rodrigues, NNR, janeiro de 2012

Encontrar investidores comprometidos com o investimento e a sustentabilidade

As **etapas de pré-qualificação** podem ser usadas para coletar informações sobre experiências e sucessos anteriores dos investidores relacionados a impactos na conservação e desenvolvimento. Por exemplo, pode-se solicitar aos investidores que compartilham em uma manifestação de interesse informações sobre o recebimento de certificação de empresa sustentável por terceiros independentes para outros empreendimentos ou de prêmios internacionais por seus esforços. Podem ser solicitadas **referências** para representantes de autoridades de outras áreas protegidas onde eles trabalharam, para verificação do histórico.

Fornecer aos investidores acesso a informações coletadas durante a etapa de viabilidade (por exemplo, análise de mercado, impacto no desenvolvimento, análise jurídica, etc.) e a oportunidade de realizar uma investigação abrangente para avaliar a oportunidade de negócio (por exemplo, ativo, passivo e potencial comercial). Idealmente, eles terão oportunidades de visitar o local e falar com as partes interessadas relevantes para aumentar sua capacidade de fazer uma proposta comercialmente viável e realista.

Os documentos da licitação também podem ser elaborados de modo a incentivar os investidores a apresentarem os benefícios que trarão para a conservação e também para as comunidades locais por meio de equidade, emprego e aquisições. Essas propostas são analisadas em conjunto com a proposta financeira. Para os licitantes bem-sucedidos, suas metas de proposta ambiental e de desenvolvimento socioeconômico podem ser integradas em um acordo contratual e podem ser monitoradas.

Gestão da contratação

A autoridade da área protegida oferece as concessões ao mercado, analisa as propostas e, após negociar com o licitante preferido, assina um contrato de concessão com o parceiro. O processo usa os materiais desenvolvidos e prossegue com as etapas a seguir.

Negociação e contratação

Algumas estratégias de seleção (por exemplo, leilões, licitações em que um licitante envia um contrato assinado) envolvem pouca negociação, e, após

o anúncio do vencedor, simplesmente assina-se o contrato. Em outras estratégias, a negociação pode ser um processo demorado e complexo (por exemplo, com negociações diretas), ou concluída somente quando o licitante cumpre necessariamente as condições (por exemplo, financiamento obtido). Pode ser contratado um consultor de transações ou um negociador experiente para facilitar as discussões.^{NT}

Uma autoridade da AP pode realizar o fechamento comercial e um fechamento financeiro do negócio.^{NT} Fechamento comercial é quando o contrato de concessão é assinado pela autoridade da AP e pela concessionária. A concessionária normalmente tem um prazo fixo para concluir os acordos financeiros com os credores e investidores, e, uma vez que ele tenha expirado, a autoridade da AP teria então a opção de cancelar o contrato de concessão com o licitante preferido e iniciar discussões com o licitante reserva. Isso é feito para garantir que a autoridade da AP não esteja vinculada a um licitante que, em última instância, não pode financiar o projeto. O fechamento financeiro também pode incluir a assinatura de um contrato direto entre os credores e a autoridade da AP para refletir os acordos de garantia que os credores possam ter em relação aos ativos do projeto e que também regeirão os direitos de intervenção do credor.⁸⁹

As **características de um bom negócio** incluem que elas sejam viáveis e benéficas para ambas as partes; tenham uma boa relação qualidade/preço (impactos financeiros e sobre o desenvolvimento); incluam transferência de riscos aceitáveis; que o investidor tenha a capacidade técnica adequada (incluindo operações, trabalho com comunidades, base de clientes existente e capacidade promocional); e que o turismo sustentável seja promovido.⁹⁰

NT: As regras do direito público brasileiro restringem a capacidade do poder público de realizar negociações diretas ou por meio de consultores de transação, de maneira que a seleção das propostas é realizada por meio de leilões e licitações.

NT: No Brasil, utiliza-se simplesmente o termo “contratação”, mas, considerando-se a abrangência internacional do presente manual, optou-se pela tradução direta da terminologia mais comumente empregada internacionalmente.

⁸⁹ Comunicação pessoal com Carla Faustino Coelho, Corporação Financeira Internacional, e-mail de junho de 2017.

⁹⁰ Adaptado de Tesouro Nacional (2005) op. cit. e Varghese, G. (2008) Public private partnerships in South African National Parks, in Spenceley, A. (ed.) Responsible tourism: critical issues for conservation and development, Earthscan, p. 77.



Tabela 11: Etapas da Contratação⁹¹

Etapa da seleção	Descrição	Estratégia da transação		
		Licitação	Leilão	Não solicitada / negociação direta
Anúncio da oportunidade	Publique anúncios em jornais, diários oficiais e revistas especializadas nacionais e internacionais apropriados e altamente confiáveis. Envie anúncios diretamente para os investidores identificados nas etapas anteriores e distribua informações em feiras de negócios internacionais e regionais.	✓	✓	
Pré-qualificação das partes com uma manifestação de interesse (MI) em relação aos principais critérios (por exemplo, solidez financeira, experiência técnica e comercial, credenciais de sustentabilidade)	As MIs devem ser recebidas, registradas e guardadas de acordo com os procedimentos exigidos nos documentos de licitação. Na data e hora marcadas, as MIs devem ser apresentadas ao comitê de avaliação para inspeção e avaliação, de acordo com o procedimento especificado e com base na aprovação/reprovação ⁹² . As empresas devem ser informadas sobre o resultado do processo de pré-qualificação.	✓		
Envio da solicitação de propostas (SP) com minuta do contrato, acordo de confidencialidade e descrição das informações necessárias do proponente	A SP é disponibilizada para os licitantes aprovados na fase de pré-qualificação. Às vezes, é solicitado um pagamento aos licitantes antes que eles recebam a SP, que é usado para ajudar a elaborar os documentos da licitação para eles.	✓		
Devida diligência pelos licitantes (visitas ao local, conferência de licitantes)	<p>Acesso à sala de dados: para analisar as informações técnicas, legais e financeiras detalhadas da concessão.</p> <p>Visitas ao local: deve ser dada a cada empresa pré-qualificada a oportunidade de visitar os locais de concessão e discutir a oportunidade com os funcionários da área protegida, as autoridades locais e as partes interessadas relevantes, que devem estar plenamente informadas. Convém recorrer a um profissional independente para facilitar as visitas ao local e às reuniões e para reunir informações sobre qualquer preocupação do investidor.</p> <p>Perguntas e respostas dos licitantes: os tipos de perguntas dos investidores podem estar relacionados a informações técnicas básicas ou à concepção do projeto e também à estrutura da transação, ao arcabouço jurídico e à alocação de riscos. Esse processo pode ocorrer por telefone, e-mail ou conferência de licitantes. Todos os licitantes devem ser tratados igualmente e, portanto, todas as respostas devem ser compartilhadas com todos os licitantes pré-qualificados.</p>	✓	✓	
Recebimento das propostas	As propostas devem ser recebidas, registradas e guardadas de acordo com os procedimentos exigidos nos documentos de licitação. Pode ser solicitado que as propostas sejam apresentadas em um, dois (ou seja, propostas técnica e financeira separadas) ou três (ou seja, uma proposta adicional de “empoderamento”) envelopes.	✓	✓	✓

⁹¹ Adaptado de Spenceley (2014). Op. cit.

⁹² IFC (2007), op. cit. p. 38.

Custos para a instituição	Descrição	Estratégia da transação		
		Licitação	Leilão	Não solicitada / negociação direta
Análise das propostas (propostas financeira, ambiental, de desenvolvimento social) e escolha do licitante preferido	<p>Na data e hora marcadas, as propostas devem ser apresentadas ao comitê de avaliação para inspeção e avaliação, de acordo com o procedimento especificado. Os investidores não devem estar presentes durante a avaliação técnica, mas podem assistir à abertura da proposta financeira.</p> <p>Deve haver uma transcrição ou ata oficial dos procedimentos de avaliação.⁹³</p> <p>O vencedor é selecionado com base na pontuação técnica/financeira ponderada ou na melhor oferta financeira, se a avaliação técnica for aprovada/reprovada, de acordo com as regras da SP.⁹⁴ Ao final do processo de avaliação de propostas, a autoridade se comunica com todos os licitantes. O vencedor é convidado a concluir o contrato e outras providências do projeto.⁹⁵ O licitante que foi o segundo colocado pode ser mantido como reserva por um período de carência, caso o contrato não possa ser concluído com o licitante preferido.</p>	✓		
Negociação com o licitante preferido	<p>Alguns processos podem envolver alguma negociação nesta fase, enquanto em outros, o licitante já terá enviado um contrato assinado com sua oferta. Se houver negociação, um negociador experiente ou um consultor de transações pode ser útil nessa etapa, e deve haver um clima de confiança e cooperação.⁹⁶</p>	✓		✓
Anuência ao plano de gestão e assinatura do contrato	<p>Uma transação é considerada finalizada após a assinatura do contrato entre a entidade contratante e o licitante vencedor. Também deve fazer parte deste contrato de concessão um plano de gestão acordado.⁹⁷</p>	✓	✓	✓



⁹³ IFC (2007), op. cit. p. 38.

⁹⁴ IFC (2007), op. cit. p. 38.

⁹⁵ IFC (2007), op. cit. p. 38.

⁹⁶ Tesouro Nacional (2005), p. 59 e exemplo na p. 62.

⁹⁷ IFC (2007), Op. cit. p. 39.



Quadro 18: Elementos de um contrato de concessão típico⁹⁸

- Natureza e âmbito dos direitos de concessão (por exemplo, área geográfica, obras, serviços, nível de exclusividade)
- Condições prévias para entrada em vigor
- Duração do contrato
- Natureza dos interesses de propriedade das partes nos bens da concessão (por exemplo, direito de usar uma área ou infraestrutura)
- Regras e encargos para a manutenção dos bens da concessão (manutenção de estradas, acesso, etc.)
- Taxas a pagar (incluindo o processo de ajustes e revisões)
- Garantias de desempenho (por exemplo, níveis de serviço, ocupações)
- Monitoramento, avaliação, com indicadores-chave de desempenho e lista de verificação de conformidade com o modelo de contrato
- Apólices de seguro
- Limitações de responsabilidade e indenização da autoridade da área protegida
- Matriz de risco e regras para lidar com eventos de força maior (ou seja, dano ou destruição devido a forças fora do controle das partes)
- Impactos ambientais durante a construção, operação e implementação
- Direito de atribuir direitos de concessão a terceiros
- Restrições/condições de transferência da concessão
- Restrições/condições de transações com partes relacionadas (por exemplo, se a concessionária fizer parte de um grupo maior)
- Contribuições socioeconômicas (por exemplo, equidade local, emprego, aquisições, projetos sociais)
- Mudanças na legislação
- Disposições sobre violações e procedimentos de cancelamento do contrato
- Disposições sobre resolução de controvérsias
- Circunstâncias em que a operação poderia ser assumida por um terceiro ou pela autoridade da área (por exemplo, temporariamente, se houver uma falha grave)
- Tributação e outras questões fiscais

⁹⁸ Adaptado de Thompson et al. (2014). Op. cit. p. 172 e Governo da Zâmbia (2016). Op. cit.

4. Gestão do Contrato

4.1. Gestão da parceria

O contrato entre um órgão externo e uma autoridade de área protegida permite o funcionamento do empreendimento turístico. Há uma série de questões importantes que devem ser consideradas no contrato e na implementação do contrato (veja a Tabela 12).

Algumas boas práticas de envolvimento das partes interessadas que serão úteis durante a construção e a operação de novas instalações turísticas estão descritas no Quadro 19. Pode ser difícil administrar contratos de longo prazo, pois há uma mudança frequente de funcionários da área protegida. Dessa forma, o planejamento da sucessão e a transferência de habilidades e conhecimentos (veja a seção 5) são importantes para a continuidade e a sustentabilidade.

Quadro 19: Boas práticas de envolvimento das partes interessadas durante a construção e a operação⁹⁹

Construção	Operação
<ul style="list-style-type: none">• Identificar as partes interessadas com maior probabilidade de serem afetadas pela construção.• Notificar as partes interessadas locais sobre as atividades de construção e mudanças nos cronogramas.• Disponibilizar no local rapidamente pessoas para estabelecer contato com a comunidade.• Buscar tempos de resposta rápidos na resolução de reclamações.• Informar as partes interessadas sobre o progresso dos programas de gestão ambiental e social.• Escolher concessionárias com capacidade de se relacionarem efetivamente com as partes interessadas.• Gerenciar os riscos gerados pelas concessionárias para as relações com as partes interessadas.	<ul style="list-style-type: none">• Gerenciar a transição da construção para as operações.• Revisar e atualizar periodicamente as informações das partes interessadas.• Continuar a informar, consultar e notificar as partes interessadas, conforme necessário.• Garantir a integração dos compromissos contínuos das partes interessadas nos sistemas de gerenciamento das operações.• Comunicar regularmente os planos de preparação e resposta a emergências.• Manter um mecanismo de recebimento de reclamações em funcionamento.• Considerar a implementação de um programa de monitoramento participativo ou de terceiros.



⁹⁹ IFC (2007). Op. cit. p. 135.

Tabela 12: Possíveis desafios associados aos contratos e opções para enfrentá-los

Tema	Desafio/exemplo	Opções para mitigá-lo
Investimento de capital nas instalações	<p>A maioria dos gestores de áreas protegidas espera que os contratos sejam de curto prazo para maximizar a flexibilidade da área protegida. No entanto, a maioria das concessionárias quer contratos de longo prazo para maximizar o desenvolvimento de negócios e o retorno do investimento.</p> <p>Nos últimos anos de um contrato, as concessionárias relutam em investir dinheiro em instalações de propriedade da área protegida. Elas preferem transferir a responsabilidade pela manutenção para a área protegida, na expectativa de que ela repare as instalações após o término do contrato.</p>	<p>O equilíbrio entre essas duas tensões geralmente resulta em contratos de 10 anos ou mais. Níveis mais altos de investimento podem resultar em períodos mais longos do contrato.</p> <p>Dê às concessionárias uma isenção especial para manutenção e melhoria de capital. A concessionária deve manter registros detalhados de todos os custos de capital.</p> <p>Exija que a concessionária realize a manutenção de rotina e comprove sua realização.</p>
Responsabilidades da concessionária pela gestão geral da área protegida	<p>As concessionárias defendem a interpretação restrita de suas responsabilidades dentro do contrato. Elas querem evitar o envolvimento em atividades que estão além de seu objetivo específico.</p>	<p>A receita proveniente do contrato concedido à área protegida deve ser suficiente para cobrir uma gama de atividades de gestão da área protegida.</p>
Funcionários da concessionária	<p>Os funcionários da concessionária são contratados para prestar um serviço específico, como a venda de produtos em uma loja ou o aluguel de equipamentos. Seus conhecimentos sobre a política da área protegida podem ser limitados.</p> <p>Realização de atividades pelos funcionários de maneira imprópria, como exploração ilegal ou fornecimento de informações incorretas.</p> <p>Moradia para os funcionários.</p> <p>Baixos salários, que motivam atividades ilegais (por exemplo, roubo).</p>	<p>Capacitação sobre as políticas da área protegida para as concessionárias e seus funcionários.</p> <p>Diretrizes claras associadas com monitoramento, avaliação e cumprimento.</p> <p>Construção e manutenção de instalações específicas para esse fim ou transporte dos funcionários para o local da concessão e a partir dele.</p> <p>As propostas devem estipular os salários a serem pagos e as revisões devem garantir que eles sejam justos e dignos.</p>
Prestação de serviço inadequada	<p>A má prestação de serviços pode ser identificada quando os visitantes relatam que os serviços estão abaixo dos padrões aceitáveis (por exemplo, informações incorretas, situações inaceitáveis ou perigosas e funcionários mal-educados).</p>	<p>Os processos para identificar e remediar tais problemas devem ser detalhados no contrato.</p>
Responsabilidade legal	<p>Todos os usuários de um serviço, instalação ou produto têm uma expectativa de que não serão prejudicados ou lesados. O prestador de serviços direto tem responsabilidade legal e pode ser responsabilizado pelos tribunais. No entanto, aqueles que concedem o contrato ou a licença também têm certa responsabilidade legal e podem ser responsabilizados.</p>	<p>Tanto a concessionária quanto a autoridade de área protegida devem ter um seguro de responsabilidade civil.</p>

Tema	Desafio/exemplo	Opções para mitigá-lo
Política de preços	As concessionárias podem prestar serviços que variam de produtos de consumo a serviços de guia.	É preciso estabelecer políticas contratuais de precificação.
Serviços de busca, resgate e médicos	Um dos aspectos mais controversos de tais serviços são as disposições sobre a recuperação dos custos dos serviços de busca, resgate e médicos. Para as pessoas que não cumprem as regras, como sair de uma pista designada para entrar em áreas perigosas, é razoável exigir que arquem com todos os custos. No entanto, pode ser muito difícil cobrar essas taxas. Além disso, há casos em que turistas perdidos e feridos evitam as equipes de resgate por medo dos custos financeiros que poderiam incorrer.	Todas as áreas protegidas exigem algum nível de serviços de busca e resgate. A prestação desses serviços pode usar uma variedade de opções administrativas, incluindo pessoal especialmente treinado na área protegida, voluntários especializados, outros órgãos governamentais, como a polícia ou o exército ou serviços médicos e de bombeiros da comunidade local. A prestação desses serviços deve ser planejada e prestada por meio de acordos contratuais.
Transferência de contratos para terceiros	Os contratos devem estipular se a concessionária pode transferir suas responsabilidades para outra concessionária. É preferível que a gestão da área protegida possa monitorar e controlar todas as transferências. A nova concessionária deve ser capaz de cumprir todas as estipulações do contrato que foram usadas na escolha do licitante vencedor.	A autoridade da área protegida deve informar qualquer nova concessionária sobre todas as responsabilidades exigidas da concessionária inicial.
Gestão de relacionamento	As relações de parceria bem-sucedidas ocorrem entre as pessoas, e, dessa forma, as atitudes individuais são uma parte importante da construção da confiança entre as partes contratadas.	Todas as partes precisam tratar o projeto com uma atitude colaborativa. A participação em oficinas de formação de equipes oferecidas por instituições externas, a comunicação aberta e boas linhas de comunicação contribuem para isso. ¹⁰⁰
Interferência política	Desafios incluem gargalos nas decisões/aprovação dos planos de desenvolvimento, interferência política no processo (ou seja, pressão para aceitar uma proposta em vez de outra), taxas de concessão para os cofres do governo central em vez de serem destinadas para a conservação e mitigação de impactos do visitante, e interferência das comunidades nas operações turísticas.	A transparência é muito útil para evitar vários problemas. Assegurar que o processo de aquisição tenha sido acordado pelo governo em um nível ministerial elevado também dá segurança ao processo. No entanto, muitas leis de terceirização exigem que os contratos sejam mantidos em sigilo, gerando dificuldades em evitar transações confidenciais. Devem existir planos adequados de compartilhamento de benefícios desde o início.



¹⁰⁰ CRISL Ltd (2013). Lesotho Tourism Public Private Partnership Contract Management Consulting, p. 26.





4.2. Monitoramento e execução dos contratos

A autoridade da área protegida deve monitorar e fazer cumprir todos os contratos, para fins de conformidade. Como muitos contratos são longos e complexos, o monitoramento necessariamente também deve ser complexo. O custo e a dificuldade do monitoramento do cumprimento do contrato devem ser entendidos de forma realista pela gestão da área protegida. Todos os contratos devem ser continuamente monitorados para garantir a conformidade. É importante que a gestão da área protegida designe uma quantidade suficiente de funcionários qualificados para realizar o monitoramento. A gestão da área protegida pode desenvolver uma lista de verificação de conformidade, que inclui indicadores relacionados aos termos do contrato, incluindo indicadores financeiros e de sustentabilidade.

O monitoramento de contratos envolve três aspectos:

1. relatos e queixas sobre as concessionárias;
2. relatórios apresentados pela concessionária à área protegida, em geral, anualmente; e,
3. monitoramento direto pelos funcionários da área protegida. Os sites de viagens na internet, em geral, fornecem uma classificação com comentários sobre as instalações e atividades turísticas que pode ser uma fonte valiosa de informações.

O não cumprimento das cláusulas contratuais deve ser tratado através dos procedimentos descritos no contrato. O não cumprimento normalmente resulta em um relatório que descreve a não conformidade e as medidas necessárias para corrigir as deficiências. Após uma advertência, se a não conformidade continuar, a área protegida poderá recorrer a sanções financeiras e, posteriormente, ao cancelamento do contrato. Isso é aplicável a todas as áreas do contrato, como atraso no pagamento de taxas ou considerações ambientais, como consumo de água e gestão de resíduos.

Os problemas típicos com contratos de longo prazo incluem:

1. pressão financeira devido a receitas de turismo abaixo do esperado;
2. perda de funcionários críticos pela concessionária;
3. problemas financeiros dentro da administração da concessionária;
4. subnotificação de volumes ou receitas de turismo; e
5. práticas turísticas não sustentáveis. É muito difícil para os funcionários da área protegida assegurar

que as concessionárias relatem com exatidão os volumes e as receitas do turismo. Costuma haver uma motivação financeira para que as concessionárias notifiquem um volume menor quando as taxas são unitárias, por exemplo, um retorno financeiro por hóspede/noite para a área protegida. Para a área protegida muitas vezes é vantajoso desenvolver um método independente de controle do volume de turismo, como o monitoramento do fluxo de entrada e saída de turistas em um lodge pelos funcionários da AP e auditorias independentes das receitas provenientes de um contrato.

Muitas concessionárias não são abertas ao monitoramento contínuo de suas operações, gerando a preocupação de que elas não estejam relatando honestamente suas atividades comerciais. Há uma suspeita de que sejam mantidos dois jogos de livros contábeis, um para a concessionária e outro para os funcionários da área protegida. Uma maneira positiva de resolver esse problema é por meio de **auditoria independente** de todas as atividades e relatórios financeiros da concessionária.

Os gestores de áreas protegidas às vezes descobrem que as concessionárias em potencial se envolvem em lobby político para obter contratos e depois evitar o cumprimento deles. Nesses casos, as concessionárias apelam diretamente aos políticos para obter alívio das regras padrão de aquisição e das normas de conformidade. Em alguns países (por exemplo, nos Estados Unidos), as concessionárias adquiriram tanto poder político que conseguiram influenciar os governos a criar leis e políticas que as favorecessem. O melhor remédio para esse problema é a total transparência e a prestação pública de contas em todas as etapas do contrato; algo, em geral, muito difícil de ser colocado em prática.



Quadro 20: Estudo de caso da China: participação do governo em parcerias

A China desenvolveu um sistema magnífico de áreas protegidas, parques nacionais e refúgios de vida silvestre. Como em muitos países, recorre ao setor privado para desenvolver e operar as instalações e os programas de turismo. Devido às altas exigências de capital, são usados contratos de lon-

go prazo, de até 50 anos. Excepcionalmente, o governo assumiu uma posição de participação acionária em algumas dessas empresas. Isso garante ao governo o acesso aos registros financeiros e de tomada de decisões. Essa ação resolve o antigo problema relacionado à capacidade do governo e de gestores de áreas protegidas de monitorar as atividades financeiras das concessionárias.

Quadro 21: Lobby político pelas concessionárias

Empresas poderosas que operam concessões turísticas nos Parques Nacionais dos Estados Unidos fizeram lobby por novas sessões na legislação nacional que assegurassem a operação contínua por elas, sem concorrência efetiva. Isso foi feito pela inclusão de juros compensatórios na lei de concessões de áreas protegidas. As concessio-

nárias mantêm juros em melhorias de capital, de modo que qualquer nova concessionária deve pagar a operadora anterior por tais melhorias. O custo dessas melhorias não é depreciado ao longo do tempo, como é feito para a maioria dos custos de capital de negócios. Este procedimento peculiar chamado de “*leasehold surrender*” reduz a concorrência das licitações.

Provavelmente, o resultado mais grave do fracasso de uma concessionária é a falência. Isso significa a rescisão imediata de um contrato e a interrupção problemática de um serviço. As consequências jurídicas da falência podem custar caro, tanto em termos de tempo quanto financeiros, para a área protegida. As áreas protegidas devem ter **planos de contingência** para lidar com tais situações, como outras partes prontas para intervir rapidamente e assumir os produtos ou serviços.

Quando um problema grave de não conformidade com o contrato é detectado, devem ser tomadas decisões quanto à resposta da gestão da área protegida. A maioria dos contratos contém cláusulas que descrevem as etapas que devem ser seguidas no caso de não conformidade. Quando aplicável, também devem ser estabelecidas e documentadas as sanções apropriadas para a não conformidade. Em todos os casos, o departamento jurídico da área protegida deve estar envolvido. É possível que isso resulte em ações judiciais, que podem ser caras. Essa despesa pode levar à imposição inadequada da conformidade, anulando, assim, as necessidades e os problemas de gestão incluídos no contrato.

4.3. Renegociação e rescisão de contratos

Todos os contratos terminam na data final neles estipulada, ou podem ser cancelados mediante notificação (com um período de antecedência estabelecido) ou por inadimplência. Uma questão fundamental diz respeito às políticas de renovação de contrato. Algumas autoridades de áreas protegidas acham vantajoso oferecer às concessionárias existentes a possibilidade de renovação de contrato, sem que haja um novo processo de licitação, se o monitoramento contínuo não constatar violações contratuais importantes durante o prazo anterior do contrato. Essa política pode ser muito útil para a autoridade da área protegida, evitando processos onerosos de licitação e a incerteza de trabalhar com uma nova concessionária. No entanto, tem sido criticada por não garantir a certeza pública de transparência nas operações.

As questões-chave relacionadas às rescisões contratuais incluem:

1. limpeza de instalações e terrenos usados pela concessionária;
2. operações até a data exata da rescisão;
3. questões relativas à rescisão de funcionários contratados;
4. pagamentos finais nos termos do contrato; e,
5. ambiente operacional remanescente para uma nova concessionária.

O não cumprimento das cláusulas do contrato pode resultar em uma série de ações, começando com advertências, depois multas e, por fim, a rescisão. A situação mais difícil envolve a rescisão de um contrato antes da data final devido ao não cumprimento de alguns de seus aspectos. Tal rescisão deve ser cuidadosamente documentada usando os procedimentos legais que embasam o direito contratual e os termos do contrato. Nesse cenário, os gestores da área protegida devem ser capazes de garantir a manutenção do serviço prestado após a rescisão.

As rescisões de contrato podem resultar em situações jurídicas que causam a interrupção dos serviços e a não utilização e deterioração de instalações públicas (veja o estudo de caso da SANParks e do Parque Nacional Glacier no Quadro 22). As implicações de longo prazo de um procedimento de contratação malsucedido podem ser desmedidas.



Quadro 22: Rescisão contratual: SANParks¹⁰¹ e Parque Nacional Glacier¹⁰²

South African National Parks (SANParks): Se a concessão for rescindida por culpa da concessionária, a concessionária é retirada do local, sem nenhum custo para a SANParks. No entanto, as instituições financeiras que financiaram os desenvolvimentos físicos têm o direito de nomear uma nova concessionária, desde que ela seja aceitável para a SANParks. Esta disposição é necessária para assegurar o financiamento dos desenvolvimentos físicos. Em última análise, a concessão pode ser rescindida por violações persistentes ou graves, inclusive dos compromissos de empoderamento, e as regras para a rescisão são claramente estabelecidas, incluindo a liquidação financeira.

Parque Nacional Glacier, Canadá: O Glacier Park Lodge operava um hotel, dois restaurantes e uma estação de serviços automotivos perto da rodovia Trans-Canadá, no Parque Nacional Glacier, no Canadá. Essa localização está em uma área de fluxo turístico muito alto e excelentes recursos naturais nas Montanhas Rochosas. Em 2008, a concessionária das instalações vendeu a empresa para outra concessionária. Em 2012, a Parks Canada se recusou a renovar o contrato de arrendamento das terras e edifícios, fazendo com que os novos proprietários encerrassem o negócio. Isso resultou em várias ações judiciais envolvendo os primeiros proprietários, os novos proprietários e a Parks Canada. As informações sobre a situação são bastante limitadas devido aos processos judiciais em curso. No entanto, a principal instalação agora está vazia, abandonada, e se deteriorando rapidamente. Há pedidos para que toda a instalação seja destruída, incluindo a limpeza de um terreno abandonado contaminado com gasolina e óleo. Este estudo de caso descreve o alto risco para todas as partes envolvidas na contratação e arrendamento da propriedade pública para concessionárias privadas. Com o fracasso do negócio, as autoridades da área protegida devem, em último caso, assumir os custos de capital, incluindo os de recuperação.

¹⁰¹ Fearnhead, P. (2004). Commercial Tourism Concessions: a means of generating income for South African National Parks. V Congresso Mundial de Parques: Fluxo de Financiamento Sustentável, setembro de 2003, Durban, África do Sul.

¹⁰² Corday, C. (2016). Lawsuits leave lodge in Glacier National Park derelict, CBC News, publicado em 29 de julho de 2016, 2h (PT), acessado em 12 de abril de 2017 em <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/glacier-park-lodge-derelict-1.3677278>

5. Capacidade de Concessão de Áreas Protegidas

A crescente complexidade das concessões turísticas requer pessoal qualificado e bem treinado; além disso, a autoridade da área protegida precisa de capacidade e habilidades suficientes para administrar e coordenar vários processos relacionados a concessões (veja as seções 3 e 4). Esta seção cobre os requisitos de capacidade das autoridades de áreas protegidas para cada parte do processo.

É importante começar analisando as habilidades e o conhecimento dos funcionários da área protegida, por meio de uma **avaliação das necessidades de capacidade e habilidades** para determinar a escassez e os requisitos de capacidade. Realizar uma avaliação dos possíveis parceiros disponíveis em uma área também ajuda a promover a capacitação eficaz e a reduzir a duplicação de funções, habilidades ou recursos: por que reinventar a roda?¹⁰³ A estabilidade dos funcionários é importante para maximizar os investimentos em capacitação. **O planejamento da sucessão e os planos para transferência de habilidades** devem ser incluídos nos planos de recursos humanos, uma vez que a preservação da memória institucional e dos relacionamentos estabelecidos com todas as partes interessadas é importante. Vale lembrar que a capacitação bem-sucedida leva tempo.

Para garantir que a capacitação dos funcionários da área protegida seja equitativa e sustentável, ela deve incluir os seguintes aspectos:¹⁰⁴

- O desenvolvimento de **critérios de seleção claros e transparentes** para capacitação, a fim de evitar conflitos internos nas comunidades e na equipe da área protegida ou conflitos entre eles;
- Os processos de seleção e as avaliações devem ser transparentes;
- O nepotismo e o favoritismo, sob qualquer forma, devem ser evitados para assegurar a **capacitação equitativa e empoderadora**;
- Precisa ser acompanhada por **funções e responsabilidades claras** e fortalecidas e por oportunidades concretas;
- Deve haver **caminhos detalhados de crescimento para os funcionários da área protegida** ou membros da comunidade, para que eles tenham metas e para evitar a frustração de funcionários capacitados sem oportunidades de crescimento;
- É importante estabelecer **metas para a capacita-**

ção e a verificação dos resultados, a fim de garantir o progresso e o crescimento;

- Usar **métodos de capacitação adequados** ao local, que se adaptem a cada situação específica, por exemplo, idioma apropriado; e
- **Monitorar e avaliar** a capacitação durante o processo para avaliar o aprendizado e o progresso.

Uma das áreas em que a capacitação é de extrema importância é a compreensão dos negócios turísticos, para que os funcionários de áreas protegidas possam se envolver de maneira equitativa com as empresas de turismo. São necessárias habilidades variadas em diversas áreas do processo de concessão turística, sendo as mais importantes a gestão de projetos e contratos, jurídica, analítica, financeira, gestão de turismo, negócios, avaliação de mercado, ambiental, socioeconômica, infraestrutura, resolução de problemas, negociação, monitoramento e avaliação, notificação e comunicação¹⁰⁵ (veja a Tabela 13).



¹⁰³ Leung et al. (no prelo). Op. cit.

¹⁰⁴ Adaptado de Borrini-Feyerabend, G., Kothari, A., Oviedo, G. (2004). Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation. UICN, Gland, Suíça e Cambridge, Reino Unido. xviii + 111 pp.: p. 76.

¹⁰⁵ Adaptado de Spenceley, (2014). Op. cit.

Quadro 23: Exemplo de estabelecimento de metas para a capacitação

O acordo tripartite original entre a South African National Parks, a Comunidade Makuleke e a Wilderness Safaris para o Pafuri Camp no Parque Nacional Kruger, África do Sul, estabeleceu metas

para a capacitação da comunidade em gestão de conservação da biodiversidade e conhecimentos de turismo. A intenção é fornecer à comunidade habilidades para que, no futuro, seus próprios membros administrem as atividades turísticas e de conservação relacionadas.¹⁰⁶

Deve-se priorizar o treinamento e desenvolvimento contínuo de habilidades em todas as áreas descritas acima. O treinamento e o desenvolvimento podem ocorrer de diversas formas, incluindo¹⁰⁷:

- **Capacitação formal** com aulas voltadas especificamente a diferentes aspectos das concessões turísticas;
- **Capacitação através de mentoria prática**, incluindo treinamento no trabalho, *job shadowing* [acompanhamento de um trabalho] e orientação pela equipe da concessão turística ou especialistas técnicos com capacidade e habilidades;
- **Visitas de intercâmbio**, que inclui a visita a outras áreas protegidas para aprender com os exemplos de sucessos e desafios dessa outra área protegida, compartilhar ideias e discutir questões relacionadas a concessões turísticas;
- **Especialistas/consultores técnicos** com habilidades técnicas específicas em áreas carentes de capacidade podem ser contratados para prestar orientação e mentoria à equipe;

- **Apoio à parceria** por meio de empreendimento conjunto e outros modelos de parceria, como aprendizagem com a prática, mentoria, treinamento no local de trabalho e capacitação em parceria com o setor privado e outros parceiros; e
- **Fóruns e recursos on-line**. Há vários cursos on-line¹⁰⁸, webinars, etc., disponíveis que oferecem treinamento e desenvolvimento de habilidades. - Participar de um fórum como o Grupo de Especialistas em Turismo e Áreas Protegidas (Grupo TAPAS) da WCPA da UICN e de grupos de trabalho associados permite interações importantes e o compartilhamento de habilidades, conhecimentos e recursos em nível mundial.

Os participantes da conferência de iSimangaliso indicaram que há uma grande deficiência na capacitação formal em gestão de turismo de áreas protegidas para a atual equipe da AP.



¹⁰⁶ Snyman, S. (2013). High-end ecotourism and rural communities in southern Africa: A socio-economic analysis. Tese de doutorado, Faculdade de Economia, Universidade da Cidade do Cabo.

¹⁰⁷ Adaptado de Spenceley. (2014). Op. cit.

¹⁰⁸ Consulte <http://www.gstcouncil.org/en/sustainable-tourism-training/upcoming.html>

Tabela 13: Capacidades e habilidades típicas dos funcionários de autoridades de áreas protegidas para parcerias e concessões para o turismo

Capacidades, conhecimentos e habilidades necessárias	Fase do processo de concessão			
	Definição do âmbito	Concepção e viabilidade	Aquisição, negociação e contratação	Gestão da concessão
Compreensão dos empreendimentos turísticos (por exemplo, circuitos, promoção, receitas e custos, estudos de demanda, diversificação de produtos turísticos, implicações das políticas de conservação) ¹⁰⁹	✓	✓	✓	✓
Planejamento da gestão da área protegida (por exemplo, zoneamento, tamanho da concessão, nível de exclusividade)	✓	✓		
Planejamento de negócios (por exemplo, fluxo de caixa, estudo de value-for-money)	✓	✓	✓	
Planejamento/gerenciamento financeiro	✓	✓	✓	✓
Compreensão dos custos de transação para as concessionárias	✓	✓		✓
Planejamento do uso da terra (por exemplo, acesso, zoneamento)	✓	✓		
Gestão de conservação	✓	✓		✓
Sustentabilidade (econômica, social, ambiental)	✓	✓	✓	✓
Conhecimento ambiental e cultural		✓	✓	✓
Avaliação de impacto ambiental		✓	✓	✓
Envolvimento das partes interessadas	✓	✓	✓	✓
Integração e treinamento de apoio ao pessoal da área protegida envolvida na concessão	✓	✓	✓	✓
Habilidades de negociação			✓	✓
Habilidades de publicidade e marketing			✓	
Conhecimentos e habilidades jurídicos	✓	✓	✓	✓
Habilidades analíticas (análise de propostas, monitoramento e avaliação)			✓	✓
Avaliação de mercado (necessidades turísticas e de operadores)	✓	✓	✓	
Avaliação de riscos	✓	✓	✓	
Suporte e manutenção de infraestrutura (por exemplo, estradas)				✓
Habilidades de comunicação	✓	✓	✓	✓
Área protegida e política organizacional	✓	✓	✓	✓
Gestão de conflitos		✓	✓	✓
Gestão de relacionamento		✓		✓
Gerenciamento de projetos e concessões				✓
Serviços de apoio				✓
Monitoramento e relatórios (ambiental, socioeconômico, análise de dados)				✓

¹⁰⁹ Por exemplo, caça, captura de exemplares vivos, caça predatória, etc.



NACIONALNI PARK PLITVIČKA JEZERA

 **SVI POSJETITELJI MORAJU IMATI VAŽEĆU ULAZNICU ZA NACIONALNI PARK.**

 **ALL VISITORS SHOULD HAVE VALID ADMISSION TICKETS WHILE STAYING IN THE NATIONAL PARK.**

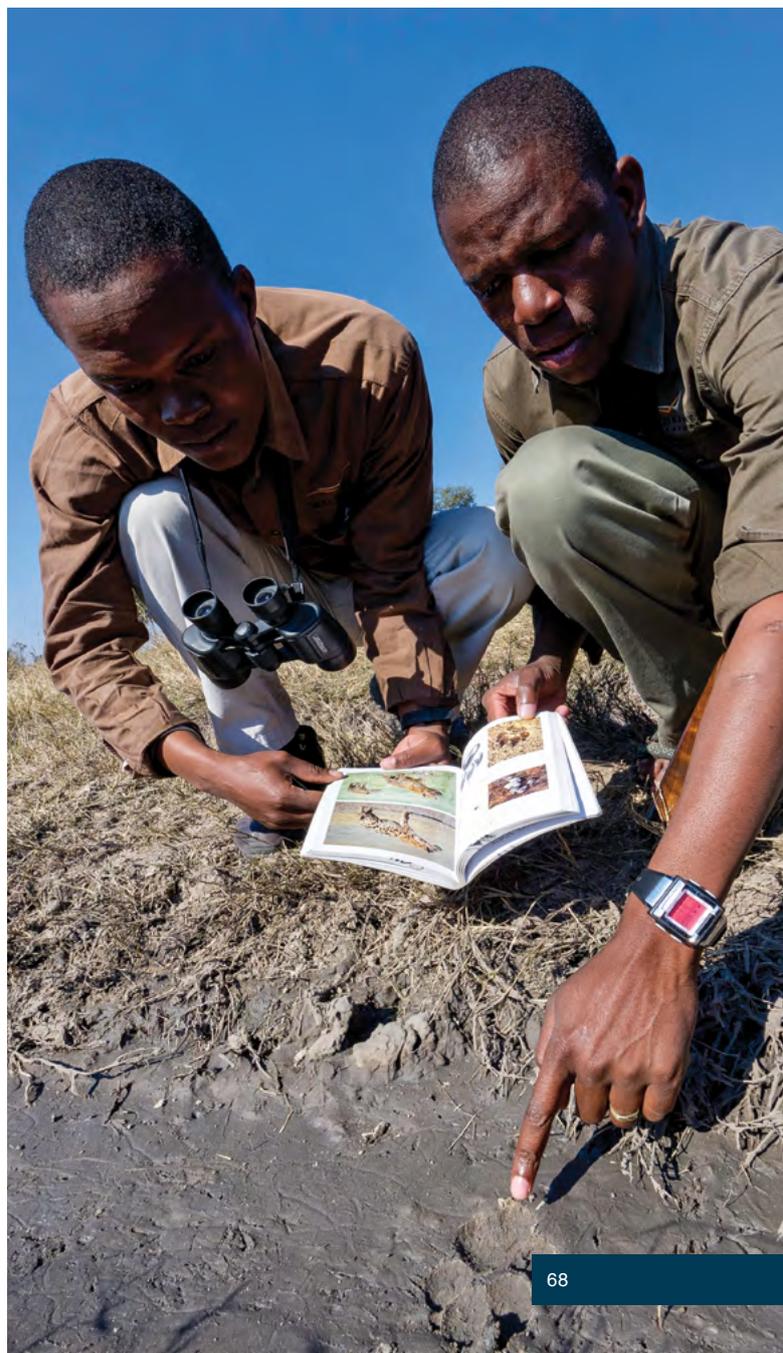
 **ALLE BESUCHER DES NATIONALPARKS MÜSSEN EINE GÜLTIGE EINTRITTSKARTE BEI SICH HABEN.**

Tous les visiteurs du parc national sont obligés d'avoir le billet d'entrée valable.

 **TUTTI I VISITATORI DEL PARCO NAZIONALE DEVONO AVERE IL BIGLIETTO D'INGRESSO VALIDO.**

 **VŠICHNÍ NAVŠTENICI V NACIÓÁLPAKU MUSÍ MÍT U SEBE PLATNÉ VSTUPENKY.**

 **A NEMZETI PARK MINDEN LÁTOGATÓJÁNAK ÉRVÉNYES BELEPŐJEGGYEL KELL RENDELKENZIE.**



6. Links e Recursos

Recomendamos que os leitores explorem a riqueza da ampla literatura sobre parcerias e concessões para o turismo para complementar estas diretrizes. Ao longo destas diretrizes, diversas referências e links fo-

ram fornecidos nas notas de rodapé. Abaixo são fornecidos links adicionais para vários relatórios úteis.

Tabela 14: Guia de recursos internacionais

Título do recurso	Conteúdo relevante						Link / citação
	Fontes de financiamento	Arcabouço jurídico	Integração da sustentabilidade	Processo de concessão	Gestão de contratos	Capacidade	
Concessões turísticas em áreas protegidas naturais: Diretrizes para gestores.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Thompson, A., Massyn, P. J., Pendry, J., Pastorelli, J. (2014) Tourism concessions in protected natural areas: Guidelines for managers. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/ecosystems_and_biodiversity/tourismconcessions-in-protected-natural-areas.html
Introdução às concessões turísticas: 14 características de programas bem-sucedidos		✓	✓	✓	✓	✓	Spenceley, A., Nevill, H., Coelho, C. F., and Souto, M. (2016) An introduction to tourism concessioning: 14 Characteristics of successful programs, Grupo do Banco Mundial documents.worldbank.org/curated/en/459431467995814879/An-introduction-to-tourism-concessioning-14-characteristic-sof-successful-programs
Diretrizes de concessões turísticas em áreas de conservação transfronteiriças na SADC		✓	✓	✓	✓	✓	Spenceley, A. (2014) Tourism concession guidelines for Transfrontier conservation areas in SADC, Relatório para GIZ / SADC www.tfcportal.org/content/Tourism-Concession-Guidelines-SADC-TFCAs
Como se candidatar a um financiamento	✓						www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/solutions/how-to-apply-for-financing
Enterprise Challenge Fund do PNUD	✓						www.undp.org/content/sdfinance/en/home/solutions/enterprise-challenge-fund.html
Guia para obtenção de financiamento do Grupo do Banco Mundial: 9 conselhos para empreendimentos conjuntos comunitários de turismo	✓						openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21698



Tabela 15: Recursos específicos sobre processos de transação de concessões e parcerias

Fase	Outros recursos
Definição do âmbito	<ul style="list-style-type: none"> • PNUD: Capítulo 3: Planejamento para concessões • GIZ: Etapa 1: Definição do âmbito • GBM: Capítulo 1: Priorizar a conservação e aceitar que algumas áreas não são adequadas para o turismo • Conjunto de ferramentas para PPP: Módulo 1: Início da PPP e estudos prévios de viabilidade
Concepção e viabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • PNUD: Capítulo 3: Planejamento para concessões; Capítulo 6: Negociação - taxas e contratos • GIZ: Etapa 2: Concepção e viabilidade • GBM: Capítulo 1: Priorizar a conservação e aceitar que algumas áreas não são adequadas para o turismo; Capítulo 6: Desenvolver a consciência e o forte envolvimento das partes interessadas; Capítulo 7: Garantir que o processo de concessões seja respaldado por arcabouço jurídico de concessões sólido; Capítulo 9: Escolher o modelo de concessão adequado • Conjunto de ferramentas para PPP: Módulos 2 e 3: Fases de estudos de viabilidade e aquisição PPPs turísticas de pequena e grande capitalização
Aquisição, negociação e contratação	<ul style="list-style-type: none"> • PNUD: Capítulo 5: Adjudicação de oportunidades de negócio • GIZ: Etapa 3: Estratégia de aquisição (incluindo a escolha de uma estratégia de transação, o desenvolvimento de materiais da transação, o contrato de concessão, a sala de dados, e o comitê de avaliação). Etapa 4: Gestão da transação (incluindo o processo de aquisição e negociações vantajosas para ambas as partes) • GBM: Capítulo 10: Aplicação de procedimentos de aquisição transparentes e claros; Capítulo 11: Contratos equitativos • Conjunto de ferramentas para PPP: Módulos 2 e 3: Fases de estudos de viabilidade e aquisição PPPs turísticas de pequena e grande capitalização
Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> • PNUD: Capítulo 9: Tabela 9.2: Níveis de competência para os funcionários da concessão; • PNUD: Anexo 9.1 Ferramenta de autoavaliação da capacitação para os funcionários da concessão



Tabela 16: Outros links

Ferramentas de concessão específicas dos países	
Lesotho Tourism Public Private Partnership Contract Management Consulting: Contract management Manual and resources: Volume I and Volume II - Contract management training manual (Consultoria de gestão de contratos de parcerias público-privadas para o turismo em Lesotho: Manual e recursos de gestão de contratos: Volumes I e II - Manual de capacitação em gestão de contratos, em português)	Volume 1: drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiiddlhfSWIpdDZKSjQ Volume 2: drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiidWGTIX1phaUdMdWM
Malawi, Tourism concession guidelines, 2001 (Diretrizes para concessões turísticas no Maláui, em português)	drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiidTWJIRHM-3V25oSTQ
Mozambique, Tourism concessions in protected areas in Mozambique: Manual for operators and concessionaires (Concessões turísticas em áreas protegidas em Moçambique: Manual para operadores e concessionárias, em português)	anna.spenceley.co.uk/files/Files%20Sept%202012/SPEED-Reports-2012-005ConcessionsOperatorManual.pdf
Namibia tourism and wildlife concessions policy (Política de concessões para o turismo e vida selvagem na Namíbia, em português)	drive.google.com/open?id=0B84cIS4Tjiida1dDakNzMFlwU-Wc
PPP Toolkit - South Africa Public Private Partnership Manual: National Treasury PPP Practice notes issued in terms of the Public Finance Management Act (Conjunto de ferramentas para PPP - Manual de parceria público-privada da África do Sul: Notas da prática de PPP do Tesouro Nacional emitidas nos termos da Lei de Gestão das Finanças Públicas, em português)	www.ppp.gov.za/Pages/Governance.aspx?RootFolder=%2fLegal%20Aspects%2fPPP%20Toolkit%20for%20Tourism&FolderCTID=&View=%7b-33F91A9E%2d68FB%2d40C-C%2dB511%2d45D91A7CC95B%7d
Rwanda protected areas concessions management policy (Política de gestão de concessões em áreas protegidas da Ruanda, em português)	drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiidNW1WcF9m-Z0loMk0
Swaziland Public Private Partnership policy (Política de parceria público-privada de Swaziland, em português)	drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiidMDVic0h1VhhU-WIE
Tanzania National Parks, Development/action/lease procedures (Procedimentos de desenvolvimento/ação/arrendamento, em português)	drive.google.com/open?id=0B84cIS4TjiidRWNNsk5Cb0hV-Z2c
Fontes de financiamento para concessões comunitárias	
African Wildlife Foundation	www.awf.org
African Safari Foundation	www.asf-foundation.org
Fundação Ford	www.fordfoundation.org
Critérios e normas de sustentabilidade	
Global Sustainable Tourism Council (GSTC)	www.gstcouncil.org/en/gstc-criteria-hotels-tour-operators-destinations/sustainable-tourism-gstc-criteria.html
Organização Internacional para Padronização	www.iso.org/standard/61250.html
Indicadores da Organização Mundial do Turismo (OMT)	www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284407262
Certificação do GSTC	www.gstcouncil.org/en/gstc-criteria-hotels-tour-operators-destinations/gstc-recognized-standards/gstc-recognized-standards-for-hotels.html
Global Reporting Initiative	www.globalreporting.org/Pages/default.aspx



Junho | 2019

www.semeia.org.br
facebook.com/institutosemeia
