



## Análise multidimensional sobre concessões de serviços turísticos: um estudo de caso sobre o núcleo Santa Vírginia do Parque Estadual Serra do Mar (PESM), SP, Brasil

Tamires Fornazari<sup>1</sup>

Odaleia Telles Marcondes Machado Queiroz<sup>2</sup>

Ana Beatriz Pierri Daunt<sup>3</sup>

### Destaques

- Análises multidimensionais devem compor estudos sobre impactos de políticas socioambientais.
- Fortalecer instituições é fundamental para a implementação, acompanhamento e fiscalização de concessões.
- Atributos territoriais devem ser considerados durante a implementação de concessões de serviços em UCs.
- O conselho consultivo tem papel fundamental no monitoramento das concessões de serviços turísticos em UCs.
- A parceria junto a iniciativas locais é fundamental para a melhor implementação das concessões.

**Resumo:** A Reforma iniciada na década de 1990 redefiniu a atuação do Estado brasileiro em relação aos meios de governança e recursos direcionados às políticas socioambientais. Este processo favoreceu a transferência da execução de serviços públicos para outros entes, como as concessões de serviços em Unidades de Conservação. Este estudo objetivou analisar os possíveis impactos das concessões turísticas autorizadas pela Lei Estadual nº16.260/2016 no Parque Estadual Serra do Mar-Núcleo Santa Virgínia (PESM-NSV) e entorno, no que se refere às dimensões ambiental, econômica, social e institucional. Destaca-se que, até os dias atuais, o processo licitatório para o início das concessões no PESM-NSV não foi aberto, todavia, o Núcleo segue nos anexos da legislação. As entrevistas semiestruturadas e a Análise de Conteúdos possibilitaram compreender que a maioria das(os) participantes concordaram parcialmente com a possibilidade das concessões impactarem positivamente nas dimensões ambiental e econômica. Todavia, o posicionamento foi contrastante em relação às dimensões social e institucional, principalmente devido à influência da conjuntura política. Foi destacada a importância do envolvimento de iniciativas locais no processo de implementação e efetivação das concessões de serviços como estratégia para fomentar o desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** Áreas Protegidas; Parcerias; Políticas Públicas Socioambientais; Território; Turismo.

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade (PPGA&S), no Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais (NEPAM/IFCH/UNICAMP).

<sup>2</sup> Departamento de Economia, Administração e Sociologia, na Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (ESALQ/USP)

<sup>3</sup> Faculty of Economics and Business, Universitat Oberta de Catalunya (UOC).

*Este artigo foi selecionado entre os mais bem avaliados do V Congresso Brasileiro de Organização do Espaço (VCBOE), realizado entre os dias 06, 07, 08 e 09 de maio de 2025, na UNESP Rio Claro. Todos os artigos do evento foram revisados por pares no modelo simples anônimo e, os selecionados para esta publicação, foram submetidos a revisão editorial.*



Este artigo está licenciado com uma licença Creative Commons.

**MULTIDIMENSIONAL ANALYSIS OF TOURISM SERVICE CONCESSIONS: A  
CASE STUDY OF THE NÚCLEO SANTA VÍRGINIA IN THE SERRA DO MAR  
STATE PARK (PESM), SP, BRAZIL**

**Abstract:** The reform initiated in the 1990s redefined the role of the Brazilian State in governance and in the allocation of resources for socio-environmental policies. This process stimulated the transfer of public service provision to other entities, as in the case of service concessions in Protected Areas. This study aimed to analyze the potential impacts of tourism concessions authorized by State Law No. 16,260/2016 in the Serra do Mar State Park - Nucleus Santa Virgínia (PESM-NSV) and its surrounding areas, considering environmental, economic, social, and institutional dimensions. It should be noted that, to date, the bidding process for concessions in PESM-NSV has not been opened, however, the Nucleus remains included in the legislation's annexes. Semi-structured interviews and content analysis revealed that most of the subjects interviewed partially agreed that concessions could generate positive impact on the environmental and economic dimensions. However, positions diverged regarding the social and institutional dimensions, mainly due to the influence of the recent political situation in the State of São Paulo on the Forestry Foundation, the public administration responsible for managing the protected area. The study also highlighted the importance of involving local initiatives in the process of implementing and enforcing service concessions as a strategy for promoting territorial development.

**Keywords:** Protected Areas; Partnerships; Socio-Environmental Public Policies; Territory; Tourism.

**ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL SOBRE LAS CONCESIONES DE  
SERVICIOS TURÍSTICOS: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE EL NÚCLEO  
SANTA VÍRGINIA DEL PARQUE ESTATAL SERRA DO MAR (PESM), SP,  
BRASIL**

**Resumen:** La Reforma iniciada en la década de 1990 redefinió el papel del Estado brasileño en relación con la gobernanza y la asignación de recursos destinados a políticas socioambientales. Este proceso favoreció la transferencia de la ejecución de servicios públicos a otras entidades, como es el caso de las concesiones de servicios en Unidades de Conservación. Este estudio tuvo como objetivo analizar los posibles impactos de las concesiones turísticas autorizadas por la Ley Estatal n.º 16.260/2016 en el Parque Estatal Serra do Mar-Núcleo Santa Virgínia (PESM-NSV) y sus alrededores, teniendo en cuenta las dimensiones ambiental, económica, social e institucional. Cabe señalar que, hasta la fecha, no se ha abierto el proceso de licitación para el inicio de las concesiones en el PESM-NSV, sin embargo, el Núcleo sigue incluido en los anexos de la legislación. Las entrevistas semiestructuradas y el análisis de contenidos revelaron que la mayoría de los entrevistados estaban parcialmente de acuerdo con la posibilidad de que las concesiones pudieran tener un impacto positivo en las dimensiones medioambiental y económica. Sin embargo, la postura fue contrastante en relación con las dimensiones social e institucional, principalmente debido a la influencia de la reciente coyuntura política en el estado de São Paulo en la Fundación Forestal, responsable de la gestión del área protegida. Se destacó la importancia de la participación de iniciativas locales en la implementación de concesiones de servicios para fomentar el desarrollo territorial.

**Palabras clave:** Áreas Protegidas; Asociaciones; Políticas Públicas Socioambientales; Territorio; Turismo.

## INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

A ascensão do neoliberalismo na América Latina durante a década de 1990 e a consequente Reforma do Estado brasileiro resultaram na racionalização de recursos fiscais por meio da abertura de mercados e criação e implementação de políticas voltadas à desregulação, descentralização, terceirização e privatização (Carinhato, 2008). A discussão sobre o papel do Estado e suas funções inerentes fortaleceu a expansão de “parcerias, em especial a concessão de serviços públicos, para desempenho de atividades antes executadas pelo próprio poder público, diretamente, ou pelas entidades da administração indireta” (Di Pietro, 2011, p.18). No que se refere à gestão de áreas protegidas, houve a redução nos investimentos voltados às políticas socioambientais, avanço da terceirização e descentralização, por meio da expansão de concessões de uso e serviços <sup>4</sup>em Unidades de Conservação (UCs) (Rodrigues e Godoy, 2013).

Alguns dos principais instrumentos legais que regem as concessões de serviços em UCs paulistas são a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993; a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995); e a Lei das Parcerias Público-Privadas - PPP ((Lei nº 11.079/2004). Recentemente, em 2016, foi promulgada a Lei paulista nº 16.260/2016, e que “autoriza a concessão da exploração dos serviços ou o uso de áreas, ou parte de áreas, inerentes ao ecoturismo e à exploração comercial madeireira ou de subprodutos florestais, pelo prazo de até 30 (trinta) anos” (Governo do Estado de São Paulo, 2016), em 25 UCs paulistas. A Lei regulamenta a abertura de processo de licitação para prestação de serviços presentes no Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) e deve estar condicionada e em concordância com o plano de manejo das UCs contempladas.

O Parque Estadual da Serra do Mar foi criado em 1977 e é a principal UC que protege a região da Serra do Mar e o bioma Mata Atlântica (Governo do Estado de São Paulo, 1977), um dos 25 *hotspots* de biodiversidade mundial (Myers et al., 2000). Devido à sua elevação extensão (~332.000 hectares), o

---

<sup>4</sup> Di Pietro (2011, p. 84) define as concessões de serviços envolvem a transferência da execução de um serviço público para que outro ente o execute por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário [do serviço] ou outra forma de remuneração”. Já a concessão de uso envolve a autorização à um a utilização e exploração de um bem público a um particular e atribui ao titular um direito de uso especial sobre o bem público (ROCKTAESCHEL, 2006, p. 131)

PESM foi subdivido em dez núcleos, como o Núcleo Santa Virgínia, criado no ano de 1988 com o objetivo principal de proteger o Rio Paraibuna, um dos principais formadores do Rio Paraíba do Sul e a porção da Mata Atlântica localizada nas escarpas da Serra do Mar. Destaca-se que a UC é uma das contempladas pela Lei nº 16.260/2016 e que, portanto, poderá ter serviços de turismo concedidos nos próximos anos.

Rocktaeschel (2006) considera que a concessão de serviços são uma forma de potencializar o aproveitamento dos recursos da UC. Nesse sentido, Rudzewicz (2009) acrescenta que as concessões têm potencial de oferecer ao turista uma vivência diferenciada, com maior segurança, tecnologias, e opções variadas de atrações que destaquem o objetivo da conservação ambiental das UCs. Além disso, Leiria (1995, p. 88) destaca que a maior agilidade empresarial, “produtividade e qualidade do produto oferecido, atendendo às exigências de competitividade nos mercados interno e externo”. Já More e Manning (2024) destacam a possibilidade de as concessões priorizarem a eficiência econômica em detrimento aos objetivos de criação das UCs, podendo transferir “benefícios dos Parques Nacionais das classes média e baixa em direção à elite (More e Manning, 2004, p. 297). Maldonado (2009) destaca a possibilidade das concessões gerarem impactos negativos às comunidades residentes onde ocorrerá a atividade, como a perda de características locais e identidade cultural e enfraquecimento da coesão social coletiva. Ademais, as particularidades de cada UC devem ser consideradas durante a definição do tipo de prestação de serviços a ser realizado nos territórios (Rodrigues e Godoy, 2013; Fornazari, 2023).

A discussão sobre concessões de serviços em UCs tem sido investigada em produções acadêmicas e outros formatos (reportagens, vídeos etc). Estudos realizados por Reis (2017), Nascimento (2021), Martinho (2021) e Fornazari (2023) são exemplos de produções científicas sobre a temática e que enfocam a análise das concessões e sua relação com programas de uso público; no ordenamento do turismo; no controle social etc. Todavia, se faz necessária uma análise multidimensional desse processo, considerando possíveis impactos sociais, econômicos, ambientais e institucionais das concessões no território. Além disso, é fundamental que sejam realizados estudos prévios à implementação

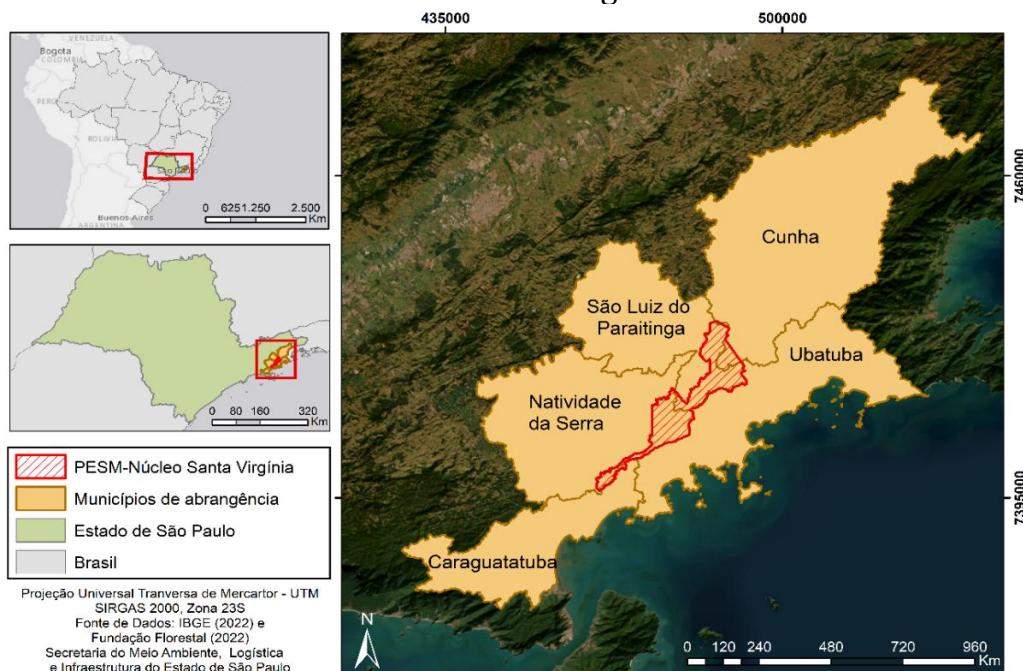
do serviço concessionado autorizado pela Lei paulista, afinal as UCs contempladas e entorno serão diretamente impactadas pelas concessões (Martinho, 2021). Dessa forma, o presente estudo teve como propósito analisar os possíveis impactos das concessões turísticas autorizadas pela Lei Estadual nº16.260/2016 no Parque Estadual Serra do Mar-Núcleo Santa Virgínia (PESM-NSV) e entorno, no que se refere às dimensões ambiental, econômica, social e institucional.

## METODOLOGIA

### Área de Estudo

O PESM-NSV foi criado no final da década de 1980 a partir da desapropriação das fazendas Ponte Alta e de Santa Virgínia (Governo do Estado de São Paulo, 2006) e é atualmente gerido pela Fundação Florestal (FF). O PESM-NSV possui, atualmente, 17.500 há e está localizado no Vale do Paraíba paulista, sendo abrangido, em maior extensão, pelo município de São Luís do Paraitinga (45%), e em menores proporções em Natividade da Serra, Cunha, Ubatuba e Caraguatatuba (Fundação Florestal, 2006) (Figura 1).

**Figura 1 - Municípios que abrangem o Parque Estadual Serra do Mar (PESM) - Núcleo Santa Virgínia**



Fonte: Os autores (2025).

## **Procedimentos metodológicos**

A aquisição dos dados primários ocorreu por meio da aplicação de entrevistas do tipo semiestruturadas, utilizando perguntas abertas e fechadas previamente definidas. Foram entrevistados 18 sujeitos, identificados por meio da adoção da metodologia “snowball”, ou “bola-de-neve”, reconhecida por sua eficiência em estudos que envolvem populações localizadas em locais de difícil acesso e/ou com acesso limitado com meio comunicação (Bernard, 2005). As entrevistas foram realizadas durante os meses de junho a setembro de 2022 nos formatos presencial e remoto, por meio de ligação telefônica ou plataforma digital *Google Meet*. A realização das entrevistas foi autorizada pelo Comitê de Ética e Pesquisa com Seres Humanos (CEP), da ESALQ/USP (CAAE: 44555620.4.0000.5395), e Instituto de Pesquisas Ambientais (IPA) (processo nº 00014524/2022).

As perguntas fechadas foram respondidas por meio da adoção da escala *Likert* com o intuito de auxiliar a compreensão sobre o grau de concordância que cada entrevistada/o apresentou em relação aos questionamentos levantados (Luna, 2007). Para tal, a(os) participante selecionou um ponto numa escala com cinco graduações, sendo estas: concordo muito, concordo, indiferente, discordo, discordo muito. As informações compartilhadas pelas (os) entrevistadas (os) foram analisadas utilizando o método de Análise de Conteúdo (AC) a partir da observação da frequência de informações apontadas nas entrevistas (Bardin, 1977). As categorias de análise foram definidas considerando os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável propostos pelo IBGE (2015) e pela definição das seguintes dimensões 1) ambiental; 2) econômica; 3) social; e 4) institucional. A utilização da AC favoreceu a elaboração de indicadores qualitativos adotados para apoiar a compreensão sobre o fenômeno das concessões em UCs (Quadro 1). O tratamento dos resultados e interpretações foram selecionados a partir dos conteúdos das entrevistas para cada categoria e indicador. Os trechos das entrevistas foram identificados com a indicação "Sujeito X", com o objetivo de garantir o anonimato das(os) participantes.

**Quadro 1** - Indicadores relacionados aos possíveis impactos das futuras concessões de serviço nas dimensões ambiental, econômica, social e institucional relacionadas ao Parque Estadual Serra do Mar-Núcleo Santa Virgínia

CATEGORIAS	INDICADORES
Dimensão Ambiental	(1) Conservação da Natureza (2) Educação Ambiental (3) Monitoramento Ambiental (4) Desenvolvimento Sustentável
Dimensão Econômica	(5) Geração de empregos (6) Aumento no rendimento médio das (os) funcionárias (os) (7) Crescimento econômico (8) Valorização da mão de obra e produtos locais
Dimensão Social	(9) Cursos de formação profissional (10) Estímulo ao potencial turístico das UC (11) Proteção ao patrimônio cultural (12) Construção e melhorias em infraestrutura
Dimensão Institucional	(13) Criação de Prerrogativas para facilitar a fiscalização da Fundação Florestal (14) Plano de Manejo (15) Garantir o atendimento aos objetivos de criação do PESM-NSV (16) Acompanhamento e fiscalização dos contratos

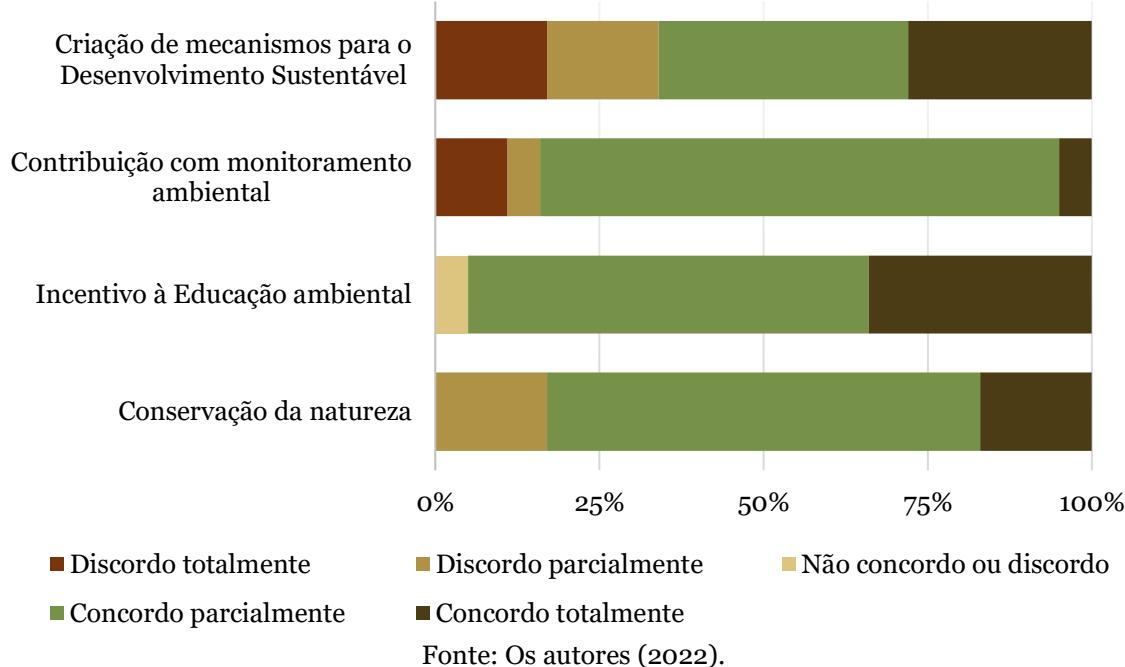
Fonte: Os autores (2022).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Dimensão Ambiental

A primeira dimensão analisada faz referência ao entendimento dos sujeitos entrevistados sobre os possíveis impactos ambientais das futuras concessões de serviço no PESM-NSV e entorno da UC. A maioria das(os) participantes (66%) concordaram parcialmente com a possibilidade de as concessões de serviço contribuírem com a conservação da natureza na UC (Figura 2). A exemplo, o Sujeito 01 considera que as concessões são capazes de estimular a conservação, pois “na medida em que a gestão do Parque não precisa se preocupar prioritariamente com o uso público, ela pode se preocupar mais com a conservação”.

**Figura 2** - Posicionamento dos(as) sujeitos entrevistados em relação à categoria “Dimensão Ambiental”



O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) considera a visitação em UCs um instrumento fundamental para aproximar a sociedade à natureza, além de estimular a maior conscientização sobre a importância da conservação dos ambientes e processos naturais, independentemente da atividade praticada na Unidade de Conservação (República Federativa do Brasil, 2006, p. 9). Atualmente, a UC paulista com maior número de visitantes anuais é o Parque Estadual Campos de Jordão (PECJ), com aproximadamente 138 mil visitantes anuais (Governo do Estado de São Paulo, 2018), e que também foi contemplado pela Lei Estadual nº 16.260/2016.

Gorini (2006) considera que as concessões turísticas têm potencial de auxiliar a administração da UC, pois a empresa possui experiência na execução do serviço turístico, permitindo à Fundação Florestal a dedicação à gestão da UC e às atividades voltadas à conservação, como fiscalização, monitoramento e pesquisa. Já Martinho (2021) comprehende que a parceria entre poder público e concessionário está pautada na busca pela eficiência dos operadores do serviço turístico, empresariais ou não empresariais, estes principalmente motivados maximizar a geração de receitas e obter lucros.

Aproximadamente 60% dos sujeitos entrevistados concordam parcialmente com a possibilidade de as concessões turísticas contribuírem com a educação ambiental no PESM-NSV. Segundo o Programa de Uso Público do PESM-NSV, a UC recebe, anualmente, aproximadamente 6.000 visitantes (Governo do Estado de São Paulo, 2014), sendo o maior público escolas de ensino fundamental e médio e universidades. A visitação das escolas no PESM-NSV tem relação direta com projetos de educação ambiental realizados pela UC. Para o Sujeito 18, “caso uma empresa pegue para fazer o trabalho aqui [PESM-NSV], a contrapartida é estabelecer programas sociais dentro e no entorno da UC, com foco na educação ambiental. Eu colocaria como um dos pré-requisitos: quer pegar isso por trinta anos, tem que desenvolver a educação ambiental aqui dentro”.

Aproximadamente 80% dos sujeitos entrevistados concordam parcialmente com a possibilidade de as concessões turísticas contribuírem com o monitoramento ambiental na UC. Durante as entrevistas, foi destacada a importância da atuação do *rafting* para o monitoramento ambiental no PESM-NSV e Zona de Amortecimento, devido à realização de descidas frequentes que favorecem identificar mudanças recentes na paisagem. Segundo o Sujeito 09 “quando estamos descendo e vemos qualquer anormalidade, vestígio de trilha com interferência humana, a gente passa tudo para o Parque”. Destaca-se que o *rafting* ocorre nos Núcleos Santa Virgínia e Cunha, do PESM, e possui autorização à título precário para execução do serviço (Pereira et al., 2013). No PESM-NSV, o serviço ocorre desde 2006 e é executado no Rio Paraibuna, localizado na zona de amortecimento do PESM.

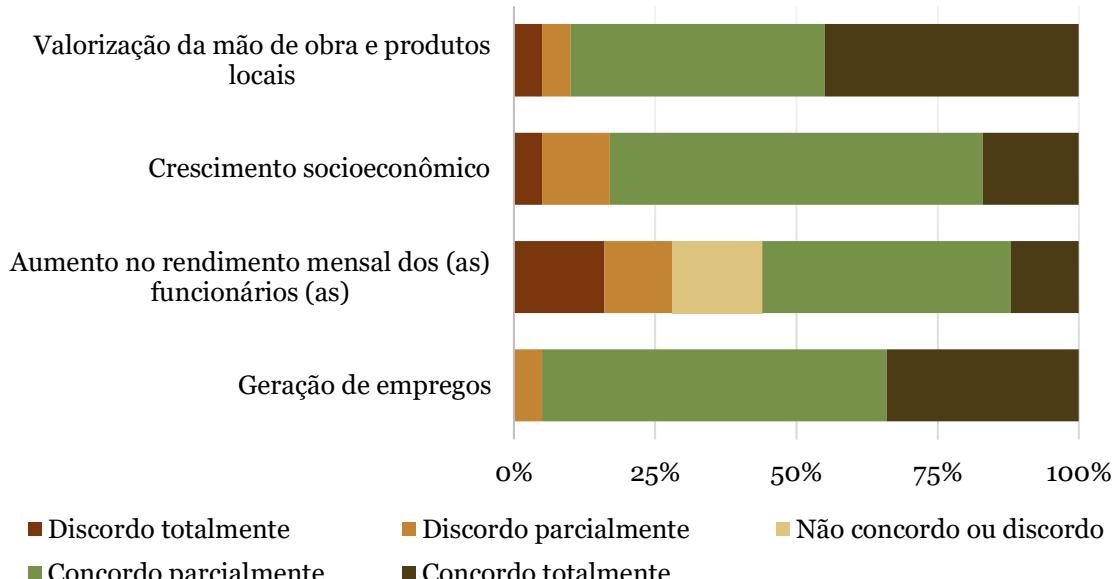
Aproximadamente 40% dos sujeitos entrevistados concordam parcialmente com a possibilidade de as concessões turísticas apoiarem a criação e fortalecimento de mecanismos relacionados ao desenvolvimento sustentável na UC. Para o Sujeito 04, “se existe alguma normativa que tem que seguir embasado na questão do desenvolvimento sustentável, então acredito que sim. Tem como você trabalhar a parte econômica e sustentável. Precisa encontrar caminhos que façam isso se ajustar e para que ambos ganhem, tanto a conservação, proteção, quanto a parte financeira. Todavia, o Sujeito 02 questiona “como fariam isso? Acho que a pergunta é “como que o Parque vem fazendo isso” [...]. A concessão

deve dar continuidade ao que o Parque está fazendo, e não criar uma nova situação. Se a concessão está entrando, tem que entrar totalmente alinhada às ações que o Parque vem promovendo e desenvolvendo”. Exemplos de projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável desenvolvidos no PESM-NSV citados durante as entrevistas foram 1) “Projeto Jussara”, ocorrido no ano de e que foi realizado pela Fundação Florestal (FF), Prefeituras Municipais de São Luiz do Paraitinga e Natividade da Serra e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) Akarui, em 2009; e 2) “Programa de Conservação da Palmeira Jussara”, realizado pela FF, em 2021.

### **Dimensão Econômica**

A segunda dimensão analisada faz referência ao entendimento dos sujeitos entrevistados sobre os possíveis impactos econômicos das futuras concessões de serviço no PESM-NSV e entorno da UC. Aproximadamente 60% dos sujeitos entrevistados concordam parcialmente com a possibilidade de as concessões turísticas gerar empregos no PESM-NSV (Figura 3).

**Figura 3** - Posicionamento dos sujeitos entrevistados em relação à categoria “Dimensão Econômica”.



Fonte: Os autores (2022).

Para o Sujeito 14, as concessões podem contribuir com a melhoria nos indicadores econômicos e, consequentemente, gerar impactos sociais positivos,

pois seria contratada mão de obra local, afinal, “o atrativo é composto de beleza cênica e também muito das histórias e vivências dos locais, e nada melhor que os moradores passarem essa experiência”.

Aproximadamente 44% dos sujeitos entrevistados consideram que as concessões turísticas podem gerar aumento no rendimento mensal das(os) funcionárias(os) do PESM-NSV. Para o Sujeito 17, a concessão pode gerar empregos, mas serão “empregos com salários “inferiores”, por exemplo, gerente, supervisor, geralmente. Pelo que ouvi dizer em Campos do Jordão, trouxeram gente de fora para ajudar a gerir esses contratos”.

Atualmente, no PESM-NSV são executados serviços terceirizados nos setores de limpeza, vigilância e monitoria ambiental. Apesar das fragilidades identificadas nos contratos das atividades de limpeza e vigilância, essas atividades empregam, em sua maioria, moradores do entorno da UC (Fornazari, 2018). O Sujeito 13 acrescenta, “na terceirização, todo ano tem que renovar contrato. Entra uma empresa de limpeza e sai outra. A vigilância também é a mesma coisa. A terceirização que existe hoje no Parque é bem ruim em termos trabalhistas”.

Destaca-se que, segundo o IBGE (2021), o PIB per Capita do município de São Luiz de Paraitinga/SP é de R\$ 19.098,40, com destaque para a contribuição do setor de serviços. Além disso, o IBGE (2021) estima que, aproximadamente, somente 35% das(os) municípios ocupam vagas de trabalho formais, sendo que a maioria destes recebem até dois salários mínimos.

Aproximadamente 66% dos sujeitos entrevistados consideram que as concessões turísticas podem contribuir com o desenvolvimento local no entorno do PESM-NSV. O Art. 2<sup>a</sup>, parágrafo XVI, da Lei Estadual paulista que autoriza as concessões de serviços, o estabelecimento de parcerias deve “favorecer as condições de desenvolvimento social e econômico das comunidades do entorno das áreas”. Gurgel et al. (2009, p. 113) considera que as UCs não devem ser consideradas entraves para o desenvolvimento econômico. Todavia, é necessário que sejam realizados estudos que considerem o potencial econômico, alinhado à conservação de ecossistemas, bem como a geração de renda e empregos para a população local. Além devem estar alinhados à implementação e/ou fomento à

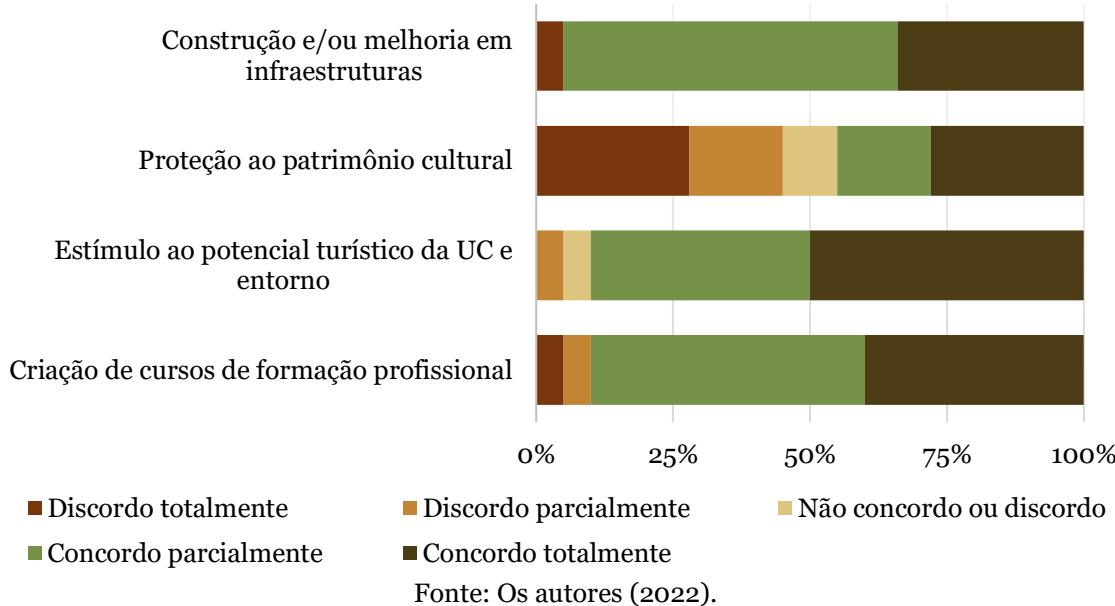
políticas públicas como “educação, saúde e infraestrutura, para que levem a uma efetiva melhoria na qualidade de vida das populações locais” (Gurgel et al., 2009, p. 113).

Aproximadamente 45% dos sujeitos entrevistados consideram que as concessões turísticas podem valorizar a mão-de-obra e produtos locais. O Sujeito 05 destaca a importância de as concessionárias gerarem empregos para a população local, pois “se vierem mais turistas, a possibilidade de dar mais oportunidade para as pessoas trabalharem é maior, pois têm bastante conhecimento. É uma troca importantíssima, mas tem que ter capacitação”. Para o Sujeito 18, a oferta de capacitações e empregos para municípios de São Luiz do Paraitinga/SP e comunidade que reside no entorno do PESM-NSV pode incentivar a juventude a “não precisar ir pra Taubaté, São José dos Campos, São Paulo etc. Ele [jovem] pode empreender aqui e nisso ajudar o PIB da cidade, a economia, ajudar com a questão da conservação, porque hoje não tem mais como desvincular isso. Anda junto”.

### **Dimensão Social**

A terceira dimensão analisada faz referência ao entendimento dos sujeitos entrevistados sobre os possíveis impactos sociais das futuras concessões de serviço no PESM-NSV e entorno da UC. A maioria dos sujeitos entrevistados concordam parcialmente com a possibilidade de as concessões fomentarem a criação de cursos profissionalizantes (50%), destacando a importância da oferta de cursos de capacitação e formação aos municípios de São Luiz do Paraitinga/SP e à comunidade local que reside entorno do PESM-NSV (Figura 4).

**Figura 4** - Posicionamento dos sujeitos entrevistados em relação à categoria “Dimensão Social”



Para o Sujeito 17, o “rafting sempre está fazendo capacitação de novos monitores, principalmente para trabalhar fora do Parque. Aí quando esse monitor vai galgando experiência, é deslocado para trabalhar dentro do Parque e recebe um pouquinho a mais pelas exigências, capacitações e também por essa questão social”. Já o Sujeito 14 participou de capacitações realizadas na UC e endossou a importância da atuação da Prefeitura de São Luiz do Paraitinga/SP e outras instituições, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), na realização de formações e capacitações na região. Destaca-se que, entre 2018-2022, foram ofertadas aproximadamente 23 formações no PESM-NSV com o objetivo de capacitar sujeitos como funcionárias (os) do PESM-NSV e público externo à UC, como professores, brigadistas, técnicos do projeto Conexão Mata Atlântica etc.

Aproximadamente 50% dos sujeitos entrevistados concordam totalmente com a possibilidade de as concessões estimularem o potencial turístico da UC e entorno. O Sujeito 17 considera que o aumento do turismo no PESM-NSV UC é “a menina dos olhos para a Fundação Florestal. Aumentar o número de visitantes, trazer mais gente para conhecer a UC e o entorno. [...] Algum sitiante com uma cachoeira ou pousada, possa se beneficiar com isso. O Parque também se beneficia [...]. O cara [concessionária] precisa ganhar dinheiro porque se não, não

paga a conta [...]"'. Em relação ao ecoturismo direcionado por comunidades locais, Rodrigues (2021) destaca que a atuação desses sujeitos possui importante apelo, e que por vezes é citado, pelo setor privado envolvido com o turismo em UCs, como relevante, mas pouco atuam para o envolvimento efetivo desses sujeitos.

Aproximadamente 28% dos sujeitos entrevistados concordam totalmente que as concessões turísticas têm o potencial de contribuir com a preservação da cultura no município de São Luiz do Paraitinga. O Art. 2º, Parágrafo X, da Lei Estadual 16.260/2016, destaca um dos objetivos da Lei estadual nº 16.260/2016, e que envolve "contribuir com a proteção das características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural" (Governo do Estado de São Paulo, 2016). Nesse sentido, o Sujeito 02 considera que a concessionária pode "estimular a cultura, mas proteger não. Vai precisar identificar quais são os atores sociais, o papel de cada um e fazer um trabalho de rede integrado para que as coisas sejam partilhadas e elaboradas em conjunto. Todas essas questões que a Lei está colocando envolvem processos participativos e que tem que ser verdadeiros".

O envolvimento da comunidade local no turismo é fundamental para a preservação, valorização e fortalecimento da cultura local (Coninck, 2014). Rodrigues e Abrucio (2019) consideram que os próprios órgãos ambientais, enquanto responsáveis pela gestão das UCs (ex. Fundação Florestal), devem estimular o contato de visitantes com a natureza, incentivando o turismo compatível com as características locais e à preservação dos bens naturais e culturais.

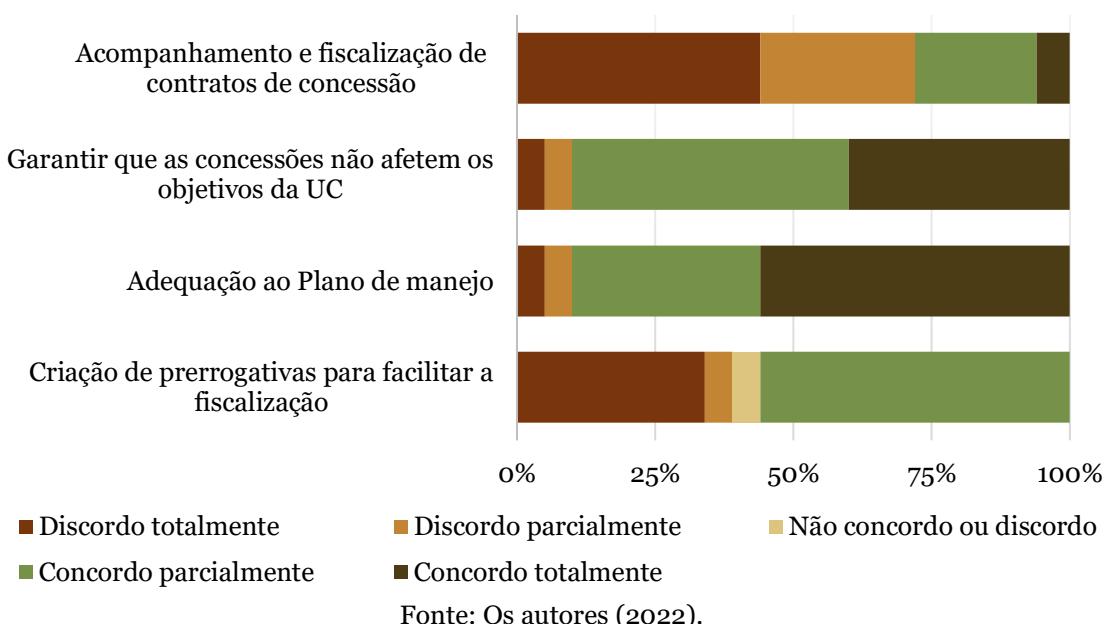
Aproximadamente 61% dos sujeitos entrevistados consideram que as concessões de serviços turísticos podem favorecer a construção e/ou melhorias na infraestrutura da UC e entorno. O Sujeito 6 considera que "se ele [concessionário] quiser ter algum retorno, vai ter que ter uma estrutura muito melhorada, porque o que se tem hoje em dia não atende uma estrutura nem média". A demanda por melhorias no acesso ao PESM-NSV é considerada um gargalo para o turismo na UC, visto que entre a UC e a área central de São Luiz do Paraitinga/SP, há uma distância de 40 km, além de não existir rotas de ônibus que desloquem visitantes até o Parque. Também foi destacada a precarização na

sinalização na Rodovia Oswaldo Cruz, onde está localizado o PESM-NSV, e que é considerada insuficiente para indicar a localização da UC em condições de tempo como chuvas e neblinas, consideradas frequentes na região. A condição instável de acesso à internet na sede do PESM também foi citada pelo Sujeito 6 como gargalo para a visitação na UC.

### **Dimensão Institucional**

A quarta dimensão analisada faz referência ao entendimento dos sujeitos entrevistados sobre as questões institucionais relacionadas às futuras concessões de serviço no PESM-NSV, no qual a Fundação Florestal deve atuação direta e fundamental. Aproximadamente 50% dos sujeitos entrevistados consideram que a Fundação Florestal criará prerrogativas para facilitar a fiscalização das concessões (Figura 5).

**Figura 5** - Posicionamento dos sujeitos entrevistados em relação à categoria “Dimensão Institucional”.



O Art. 4º, parágrafo IV, da Lei Estadual, define informações como encargos, cláusulas, termos e condições que garantam “as prerrogativas inerentes ao exercício do poder de fiscalização da Administração sobre o uso e a integridade ambiental das áreas concedidas e da consecução de seus fins” devem estar presentes no contrato de concessão (Governo do Estado de São Paulo, 2016).

Para o Sujeito 17, “a Fundação Florestal ainda está sendo iniciada na questão das concessões. Cada gestor está se organizando para a fiscalização do contrato”. Todavia, segundo o Art. 5º da Lei Estadual, o acompanhamento e fiscalização dos contratos deveriam ser executados por comissão qualificada, situação que não ocorreu até o momento da realização do presente trabalho, pois eram os gestores das UCs paulistas contempladas pela Lei quem estavam realizando tais atividades.

Aproximadamente 50% dos sujeitos entrevistados concordam parcialmente que a instituição garantirá que as concessões não afetem os objetivos de criação da UC. O Art. 5º da Lei define que “o acompanhamento e fiscalização dos contratos objetos desta lei serão executados por comissão qualificada, nos termos do regulamento” (São Paulo, 2016). O Sujeito 01 demonstrou preocupação com a possibilidade de impunidade do concessionário, caso descumpra com deveres presentes no contrato. “Ele [concessionário] pode fazer o que quer porque a Instituição [FF] não tem muita força. Para fazer uma concessão competente e que cumpra isso tudo que você está falando, precisa ter um bom mecanismo de monitoramento, acompanhamento e gerenciamento, e isso a FF não faz”.

Aproximadamente 34% dos sujeitos entrevistados concordam parcialmente que o concessionário adequará às atividades realizadas ao Plano de Manejo da UC. Destaca-se que, no caso PESM, o Plano de Manejo foi elaborado em 2008 e que, até o presente momento, este não foi alterado/actualizado significativamente. O Sujeito 08 destacou que, sim, “houve interesse em rever o Plano [de Manejo], mas entramos em um cenário político complicado, e aí parou. Acho melhor, porque a gente poderia ter mais perdas do que ganhos”. O Sujeito 10 destaca “isso tem que estar muito bem escrito no contrato. Então entendo que sim, que apesar do lucro pessoal, ele[concessionário] vai querer que o Parque continue funcionando normalmente. Não vai querer que mude o ambiente ali”.

Aproximadamente 22% dos sujeitos entrevistados concordam parcialmente que a Fundação Florestal é capaz de acompanhar e fiscalizar os contratos de concessão. O Sujeito 15 considera que “se você ganha uma licitação, tem o Termo de Referência e a pessoa entra para prestar esse serviço. Ele

[concessionário] tem que fazer o que está no Termo e quem tem que cobrar é quem está contratando o serviço, que no caso seria a Fundação Florestal". Entretanto, deve-se considerar o contexto recente vivenciado pela FF, como a não abertura de concursos públicos e à falta de reposição no quadro de funcionárias (os) próximos de se aposentar (Fornazari, 2018), cenário que pode dificultar a fiscalização dos contratos e do serviço concessionado.

O fortalecimento do conselho consultivo do PESM-NSV foi citado por 28% como instrumento capaz de atuar na fiscalização dos contratos e serviço concessionado. Segundo o Sujeito 16 "o conselho gestor tem que ter um papel importante na fiscalização dessas concessões e esse mecanismo é muito importantes porque nos tira daquela passividade que o outro é o responsável". Para o Sujeito 01, "daria para ter um arranjo interinstitucional. O ideal é você fazer parcerias com associações". A criação de conselhos consultivos em UCs foi uma deliberalção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e que foram regulamentados no estado de São Paulo por meio do Decreto nº 49.672/2005. Palmieri e Veríssimo (2009, p. 14) considera que os conselhos consultivos foram criados com o intuito de fortalecer a "transparência para a gestão da UC por meio do controle social; contribuir para a elaboração e implantação do Plano de Manejo; e integrar a UC às comunidades, setor privado, instituições de pesquisa, ONGs, poder público, bem como às outras Áreas Protegidas situadas no entorno".

Uma alternativa apontada por aproximadamente 77% dos sujeitos entrevistados foi a possibilidade de associações e empresas locais assumirem as concessões de serviços turísticos na UC. O Sujeito 16 considera que "uma empresa local pode não trazer tantas inovações, mas conhece como as coisas funcionam [...]. A gente tem no município diferentes organizações sociais que tem um engajamento forte". Já o Sujeito 02 afirma que "tem que ser uma empresa local e que trabalha nos segmentos de turismo comunitário, educação ambiental, turismo de aventura, uma empresa local e com várias parcerias. São Luiz do Paraitinga e Natividade da Serra têm empresas, mas existem associações de guias [...]".

Atualmente, as UCs PE Campos do Jordão e PE Cantareira, contempladas

pela Lei Estadual, tem os serviços de turismo concessionados atualmente à grandes empresas, sendo estas, respectivamente, “Urbanes Campos e Eco Jordão” e “Urbia Parques” - esta última concessionária em outras UCs municipais em São Paulo/SP, como o Parque Estadual Alberto Löfgren (Horto Florestal), Parque Ibirapuera etc (Governo do Estado de São Paulo, 2025; Prefeitura de São Paulo, 2025).

Apesar do atual contexto das concessões em UCs paulistas, deve-se considerar o Art. 2<sup>a</sup>, parágrafo XVI, da Lei Estadual 16.260/2016, ao discorrer que as “parcerias devem favorecer as condições de desenvolvimento social e econômico das comunidades do entorno das áreas”. Sendo assim, para que haja a gestão territorial do desenvolvimento, segundo Saquet (2019, p. 34), deve-se adotar uma abordagem e atuação a partir do território, com base “no lugar e na autonomia decisória das diferentes pessoas, no enraizamento, nas redes curtas e na autogestão, na comunidade e na contra hegemonia”.

## **CONSIDERAÇÕES**

O presente estudo objetivou analisar os possíveis impactos das concessões turísticas autorizadas pela Lei Estadual nº16.260/2016 no Parque Estadual Serra do Mar-Núcleo Santa Virgínia (PESM-NSV) e entorno, no que se refere às dimensões ambiental, econômica, social e institucional.

Foi identificado que a maioria dos sujeitos entrevistados concordam parcialmente com a possibilidade de as futuras concessões de serviço turístico impactarem positivamente a dimensões ambiental, com destaque para os indicadores “monitoramento ambiental”, “conservação da natureza”, “educação ambiental”. Em relação à dimensão econômica, a maioria dos sujeitos entrevistados concordam parcialmente com a possibilidade de as concessões de serviços impactarem positivamente os indicadores “crescimento econômico” e “geração de empregos”. Em relação às dimensões social e institucional, o posicionamento dos sujeitos entrevistados foi contrastante, principalmente devido aos impactos negativos no que se refere aos indicadores “proteção ao patrimônio cultural” e “acompanhamento e fiscalização dos contratos” de concessão.

O território onde o PESM-NSV está inserido possui diversos atributos que o diferenciam do seu entorno e do próprio Vale do Paraíba. Dessa forma, é de suma importância que a Fundação Florestal considere as particularidades do PESM-NSV e seu entorno para definir os termos das futuras concessões na UC e que garantam a proteção aos patrimônios material e imaterial ali presentes. Além disso, é necessário que a comunidade local seja incluída no processo das concessões, estimulando a noção de pertencimento, a autonomia e a consciência do lugar para orientar a valorização do território e o processo de desenvolvimento territorial.

A atuação do conselho consultivo foi considerada fundamental para auxiliar a gestão da UC e a Fundação Florestal na mitigação de possíveis impactos negativos relacionados às futuras concessões no PESM-NSV. A realização de parcerias junto à associações e empresas locais também foram destacadas como oportunidades para o desenvolvimento territorial e ao fortalecimento de organizações locais que, até então, não atendem às diretrizes até então impostas em processos licitatórios abertos para outras UCs contempladas pela Lei, como nos casos dos PE Campos do Jordão e PE Cantareira.

## **REFERÊNCIAS**

- AB'SÁBER, A. N. **Os domínios de natureza no Brasil:** potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições70, 2010.
- BERNARD, H. R. **Research methods in anthropology:** qualitative and quantitative approaches. Lanham: AltaMira Press, 2005.
- CARINHATO, P. H. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, Marília, SP, v. 2, n. 1, p. 37-46, 2008. DOI: [10.36311/1982-8004.2008.v2n1.1192](https://doi.org/10.36311/1982-8004.2008.v2n1.1192).
- CONINCK, L. C. M. **São Luiz do Paraitinga: história, cultura e educação.** Dissertação (Mestrado em Mestrado em Educação Arte e História da Cultura). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.
- DAUNT, A. B. P. **Vetores de mudança na multifuncionalidade da paisagem costeira do Litoral Norte de São Paulo.** Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. Atlas, 8. Ed., 2011.

FORNAZARI, T. **As concessões de uso e terceirização de serviços nas Unidades de Conservação paulistas:** um estudo de caso no Parque Estadual Serra do Mar (SP, Brasil). Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2018.

FORNAZARI, T. **As concessões de serviços e o desenvolvimento territorial no entorno do Núcleo Santa Virgínia do Parque Estadual Serra do Mar, SP, Brasil.** Dissertação (Mestrado em Ciências). Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2023.

GORINI, A. P. F.; MENDES, E. F.; CARVALHO, D. M. P. Concessão de serviços e atrativosturísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu. **BNDES Setorial.** Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: [https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2487/1/BS%202024%20Concess%C3%A3o%20de%20Servi%C3%A7os%20e%20Atrativos%20Tur%C3%A3os%20em%20reas%20Naturais%20Protegidas\\_P.pdf](https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2487/1/BS%202024%20Concess%C3%A3o%20de%20Servi%C3%A7os%20e%20Atrativos%20Tur%C3%A3os%20em%20reas%20Naturais%20Protegidas_P.pdf). Acesso em 20 nov. 2024.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto nº 10.251**, de 30 de agosto de 1977. Cria o PESM e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1977/decreto-10251-30.08.1977.html.htm>. Acesso 10 dez. 2024.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano de Manejo do PESM.** São Paulo, 2006. Disponível em: [http://iforestal.sp.gov.br/Plano\\_de\\_manejo/PE\\_SERRA\\_MAR/Plano\\_de\\_Manejo\\_Pe\\_Serra\\_do\\_Mar.pdf](http://iforestal.sp.gov.br/Plano_de_manejo/PE_SERRA_MAR/Plano_de_Manejo_Pe_Serra_do_Mar.pdf). Acesso 10 dez. 2024.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa de Uso Público.** Manual de Visitação. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.saoluisdoparaitinga.sp.gov.br/site/wp-content/uploads/2014/05/Manual-do-Visitante-NSV-atualizado2014.pdf>. Acesso 10 nov. 2024.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Estadual nº 16.260/2016**, de 29 de junho de 2016. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/original-lei-16260-29.06.2016.html>. Acesso em 10 nov. 2024.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Parque Estadual de Campos do Jordão e Parque Capivari.** Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/parque-estadual-de-campos-do-jordao-e-parque-capivari/>. Acesso em 12 set. 2025.

GURGEL, H. C.; HARGRAVE, J.; FRANÇA, F.; HOLMES, R. M.; RICARTE, F. M. **Unidades de conservação e o falso dilema entre conservação e desenvolvimento. Regional, Urbano e Ambiental.** IPEA: Brasília, 2009. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/919b5256-69a7-4648-ba6e-2734c961f5bf/content>. Acesso em 22 nov 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE.

**Indicadores de desenvolvimento sustentável.** Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/biblioteca/visualizacao/livros/liv94254.pdf>. Acesso em 20 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **IBGE**

**Cidades-São Luiz do Paraitinga-SP.** Disponível em

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-luiz-do-paraitinga/panorama>. Acesso em: 10 nov 2024.

LUNA, S. M. M. Manual práctico para el diseño de la Escala Likert. **Xihmai**, v. 2, n. 4, 2007. DOI: <https://doi.org/10.3764/xihmai.v2i4.101>

MARTINHO, V. B. **A formação da agenda de concessão de serviços nas áreas protegidas do Estado de São Paulo.** Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

MYERS, N.; MITTERMEIER, R. A; MITTERMEIER, C. G.; FONSECA, G. A B.; KENT, J. Biodiversity hotspots for conservation priorities. **Nature**, v. 403, n. 6772, p. 853-8, 2000. DOI: [10.1038/35002501](https://doi.org/10.1038/35002501).

PALMIERI; R.; VERÍSSIMO, A. **Conselhos de Unidades de Conservação:** guia sobre sua criação e seu funcionamento. Piracicaba: Imaflora, SP; Belém: Imazon, PA, 2009. 95p.

PEREIRA, A. P; COCCO, D. A.; MALTA, F. J. N. C; ROBIM, M. J. Caracterização do perfil e da qualidade da experiência do praticante de *rafting* no Parque Estadual Serra do Mar–Núcleo Santa Virgínia. **Ambiente & Água-An Interdisciplinary Journal of Applied Science**, v. 8, p. 129-143, 2013. DOI: [10.4136/ambi-agua.v8.n4](https://doi.org/10.4136/ambi-agua.v8.n4).

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **URBIA PARQUES.** Disponível em: [https://prefeitura.sp.gov.br/web/meio\\_ambiente/w/parques/338176](https://prefeitura.sp.gov.br/web/meio_ambiente/w/parques/338176). Acesso em 12 set. 2025.

RODRIGUES, C, G. O.; GODOY, L. R. C. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013. DOI: [10.5380/dma.v28i0.31280](https://doi.org/10.5380/dma.v28i0.31280).

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. **Revista Brasileira de Pesquisa em**

**Turismo**, v. 13, p. 105-120, 2019. DOI: [10.7784/rbtur.v13i3.1575](https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1575).

SAQUET, M. O território: a abordagem territorial e suas implicações nas dinâmicas de desenvolvimento. **Informe Gepec**, v. 23, p. 25-39, 2019. DOI: [10.48075/igepec.v23i0.22719](https://doi.org/10.48075/igepec.v23i0.22719).

**VILLANI, J. P. Zona de amortecimento do Parque Estadual da Serra do Mar-Núcleo Santa Virgínia: subsídios ao manejo sustentável dos fragmentos de mata atlântica.** Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais). Universidade de Taubaté, Taubaté, 2007.

**Como citar este artigo:**

---

FORNAZARI, Tamires; QUEIROZ, Odaleia Telles Marcondes Machado; DAUNT, Ana Beatriz Pierri. Análise multidimensional sobre concessões de serviços turísticos: um estudo de caso sobre o núcleo Santa Virgínia do Parque Estadual Serra do Mar (PESM), SP, Brasil. **GEOGRAFIA**, Rio Claro-SP, v. 50, n. 1, e-19714, 2025. DOI: <https://doi.org/10.5016/geografia.v50i1.19714>

Recebido em 22 de setembro de 2025  
Aceito em 01 de dezembro de 2025