

PANORAMA E POTENCIAL ECONÔMICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

OVERVIEW AND ECONOMICAL PANORAMA OF PUBLIC
POLICIES FOR TOURISM IN CONSERVATION UNITS IN
BRAZIL

PANORAMA Y POTENCIAL ECONÓMICO DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE TURISMO EN UNIDADES DE CONSERVACIÓN
EN BRASIL

Larissa Suassuna Carvalho Barros*
Marcia Dieguez Leuzinger**

* Procuradora Federal, membro da Advocacia-Geral da União (AGU). Mestra em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília (DF), Brasil.

** Pós-Doutora em direito ambiental pela University of New England, Austrália. Procuradora do Estado do Paraná. Professora de direito ambiental e de direito administrativo da graduação e do programa de doutorado e mestrado do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília (DF), Brasil.

SUMÁRIO: *Introdução; 2 Políticas Públicas de Desenvolvimento do Turismo em Unidades de Conservação no Brasil; 2.1 Panorama Legal; 2.2 Panorama Econômico; 3 Inovações Legislativas e seu Potencial para Aumento do Impacto Econômico do Turismo em Unidades de Conservação no Brasil; 4 Considerações Finais; Referências.*

RESUMO: O turismo em unidades de conservação é um segmento específico do ecoturismo que possibilita o desenvolvimento local sustentável. Utilizando-se o método dedutivo e a partir de levantamento doutrinário e documental em fontes oficiais, tais como documentos e relatórios produzidos pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, procurou-se responder à seguinte pergunta: as concessões para exploração do turismo em unidades de conservação podem ser vetores de desenvolvimento local sustentável, gerando renda e emprego para as comunidades localizadas em seu entorno? O objetivo do presente artigo é analisar o atual panorama legal e econômico das políticas públicas de desenvolvimento do turismo em unidades de conservação no Brasil, buscando demonstrar o potencial desse tipo de turismo para impactar positivamente a economia. A Lei nº 13.668/2018 permitiu ao órgão ambiental federal conceder serviços, áreas ou instalações das unidades de conservação sob sua gestão para terceiros, mediante licitação. A hipótese é que as concessões realizadas com base nesse novo diploma legal poderão potencializar as políticas públicas do setor, com benefícios ambientais, sociais e econômicos. Os gestores públicos têm o desafio de compatibilizar a busca do lucro pelo concessionário com a conservação da biodiversidade. Ainda há uma quantidade pequena de contratos de concessão firmados, todos recentes e de longo prazo, mas a análise dos primeiros contratos evidencia que as suas cláusulas efetivamente buscam fazer essa compatibilização e trazer os resultados positivos idealizados pelo novo modelo jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: Ecoturismo; Impactos Econômicos; Políticas Públicas; Turismo; Unidades de Conservação.

ABSTRACT: Tourism in conservation units is a special section in ecotourism that helps in the development of a sustainable site. The deductive method, doctrinal survey and documents in official sites, such as documents and reports directly or indirectly produced by organs of the public

Autor correspondente:

Larissa Suassuna Carvalho Barros

E-mail: larissa_suassuna@hotmail.com

authorities, are employed to discuss the following question: Can concessions for the exploitation of tourism in conservation units be sustainable development vectors through the generation of income and employment of communities living in the area? Current paper analyzes the legal and economical overview of public policies for the development of tourism in conservation units in Brazil and demonstrate the capacity of this type of tourism to positively impact the economy. Law 13,668/2018 authorizes federal authorities to concede services, areas or establishments of conservation units to third parties through bidding. It is expected that such concessions, based on the new legal diploma, may boost the segment's public policies by environmental, social and economic benefits. Public administrators have to meet the challenge to produce income and, at the same time, the conservation of biodiversity. Although only a few agreements have been signed, at recent dates and for long-term duration, an analysis of the contracts evidences true compatibilization and positive results sought by the new juridical instrument.

KEY WORDS: Economic Impacts; Ecotourism; Protected Areas; Public Policies; Tourism.

RESUMEN: El turismo en unidades de conservación es un segmento específico del ecoturismo que posibilita el desarrollo local sustentable. Utilizándose el método deductivo y a partir de búsqueda doctrinaria y documental en fuentes oficiales, como documentos e informes producidos por los órganos y entidades de la administración pública directa e indirecta, se buscó contestar a la siguiente pregunta: ¿las concesiones para exploración del turismo en unidades de conservación pueden ser vectores de desarrollo local sustentable, generando renta y empleo para las comunidades localizadas en su entorno? El objetivo del presente artículo es analizar el actual panorama legal y económico de las políticas públicas de desarrollo del turismo en unidades de conservación en Brasil, buscando demostrar el potencial de ese tipo de turismo para impactar positivamente la economía. La Ley nº 13.668/2018 permitió al órgano ambiental federal conceder servicios, áreas o instalaciones de las unidades de conservación bajo su gestión para terceros, mediante licitación. La hipótesis es que las concesiones realizadas con base en ese nuevo diploma legal podrán potencializar las políticas públicas del sector, con beneficios ambientales, sociales y económicos. Los gestores públicos tienen el desafío de compatibilizar la búsqueda del lucro por el concesionario con la conservación de la biodiversidad. Aún hay una cantidad pequeña de contratos de concesión firmados, todos recientes y de largo plazo, pero el análisis de los primeros contratos evidencia que sus cláusulas efectivamente buscan hacer esa compatibilización y traer los resultados positivos idealizados por el nuevo modelo jurídico.

PALABRAS CLAVE: Ecoturismo; Impactos Económicos; Políticas Públicas; Turismo; Unidades de Conservación.

INTRODUÇÃO

Aliar turismo¹ e conservação da natureza² na elaboração e implementação de políticas públicas é uma excelente estratégia para impulsionar o desenvolvimento econômico local. A popularização do turismo e a crescente procura por experiências turísticas diferenciadas e de qualidade, com necessidades relacionadas à cultura e ao meio ambiente³, evidenciam a existência de demanda. Nesse contexto, o turismo em unidades de conservação⁴ desponta como um segmento específico de turismo vinculado à ideia de conservação da natureza que recebe amplo incentivo da comunidade internacional.

Inicialmente, como forma de situar o turismo em unidades de conservação no contexto brasileiro e evitar possíveis confusões terminológicas, convém trazer a lume as definições de “turismo sustentável”, “turismo ecológico” e “ecoturismo”. De acordo com a Organização Mundial do Turismo, agência especializada das Nações Unidas, turismo sustentável é o turismo que leva em consideração os seus impactos ambientais, econômicos e sociais, atuais e futuros, atendendo às necessidades dos visitantes, da indústria, do meio ambiente e das comunidades anfitriãs⁵. Como se vê, os três principais pilares sobre os quais se assenta o próprio conceito de desenvolvimento sustentável - ambiental, econômico e social⁶ - constam dessa definição.

Ciente da relevância de desenvolver um turismo sob esses moldes, a União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), em seu Relatório “Turismo e Gestão de Visitantes em Áreas Protegidas: diretrizes para a sustentabilidade”, defende que o turismo é um serviço ambiental que possui potencial para contribuir diretamente com as áreas protegidas e com o alcance das Metas de Aichi relacionadas à conservação, ao desenvolvimento comunitário e à conscientização pública⁷. Seguindo essa linha, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou 2017 como o Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento, encorajando os Estados-partes e outros atores a praticar ações em todos os níveis e a apoiar o turismo sustentável como meio de promover o desenvolvimento sustentável, especialmente a erradicação da pobreza⁸.

Por sua vez, a Convenção sobre a Diversidade Biológica dedicou o Dia Internacional da Diversidade Biológica de 2017 ao tema “Biodiversidade e Turismo Sustentável”, argumentando que uma boa gestão do turismo pode contribuir significativamente para reduzir ameaças e manter ou aumentar populações de vida selvagem e valores da biodiversidade por meio da receita por ele gerada. Nesse sentido, afirma que o turismo possui relação com as Metas de Aichi, notadamente as metas 1, 11, 15, 18 e 20, ao buscar contribuir positivamente para a conscientização ambiental, para a implementação de áreas protegidas e para a restauração de habitats, a partir do envolvimento das comunidades e da mobilização de recursos⁹.

¹ Para os fins do presente artigo, “considera-se turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras” (artigo 2º, Lei nº 11.771/2008).

² Adota-se aqui a definição legal de conservação da natureza trazida pela Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC): “o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral” (artigo 2º, II).

³ ZAOUAL, H. Do turismo de massa ao turismo situado: quais as transições? In: BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (org.). Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

⁴ Unidade de conservação, termo utilizado no presente artigo como sinônimo de área protegida, é o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (artigo 2º, I, Lei nº 9.985/2000).

⁵ WORLD TOURISM ORGANIZATION (WTO). Sustainable Development of Tourism. Disponível em: <https://www.unwto.org/tourism-in-2030-agenda>. Acesso em: 12 out. 2018.

⁶ SACHS, I. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

⁷ INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). Tourism and Visitor Management in Protected Areas: Guidelines for sustainability. Developing Capacity for a Protected Planet Best Practice Protected Area Guidelines. Series no. XX. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-027-En.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

⁸ UNITED NATIONS (UN). Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2015 [on the report of the Second Committee (A/70/472)] 70/193. International Year of Sustainable Tourism for Development, 2017. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/193. Acesso em: 30 out. 2018.

⁹ CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). International Day for Biological Diversity 2017. Disponível em: <https://www.cbd.int/idb/2017/>. Acesso em: 30 out. 2018.

No Brasil, entre os diversos segmentos do turismo, o turismo ecológico é o que tem liderado a introdução de práticas sustentáveis no setor¹⁰. Em 1994, com a publicação das “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”, resultado de um grupo de trabalho dos Ministérios do Turismo e do Meio Ambiente, o turismo ecológico recebeu a denominação de ecoturismo e foi conceituado como o segmento da atividade turística que utiliza o patrimônio natural e cultural de forma sustentável, incentivando sua conservação e buscando a formação de uma consciência ambiental por meio da interpretação do ambiente, bem como promovendo o bem-estar das populações¹¹.

Para os fins do presente artigo, o turismo em unidades de conservação (UCs) é compreendido como um segmento do ecoturismo, cuja peculiaridade reside essencialmente na especificidade do local de sua exploração. Conforme esquematiza o Gráfico 1, o turismo em UCs está compreendido dentro do conceito mais abrangente de ecoturismo que, por sua vez, compõe o turismo sustentável, conceito ainda mais amplo.



Gráfico 1. Relação dos conceitos de turismo sustentável, ecoturismo e turismo em UCs¹².

470

A importância do turismo em UCs, que são espécies de áreas protegidas, como expõe Munro, reside no fato de que muitos benefícios proporcionados por essas áreas estão associados à recreação/visitação, tais como dirigir por estradas cênicas, fazer caminhadas, escaladas, piqueniques, navegar, nadar em lagos, no mar ou em cachoeiras, praticar esqui, entre outros. Alguns desses usos não requerem um alto investimento em infraestrutura, ao passo que outros demandam investimentos substanciais para sua oferta aos visitantes¹³. Mesmo quando o investimento é alto, essas atividades não somente beneficiam os turistas, mas também geram emprego e renda para a comunidade local e trazem um custo-benefício interessante para o Estado. Quando há planejamento, a existência de uma área protegida é, em geral, um importante fator para o turismo e uma fonte relevante de ingresso de recursos, inclusive de moeda estrangeira, em alguns países¹⁴. No entanto, não se pode esquecer dos impactos ambientais negativos que tais atividades podem causar. Por isso, a oferta de determinado atrativo turístico demanda estudos prévios sobre a capacidade de carga do ecossistema envolvido e planejamento acerca da estrutura e da melhor forma de oferecê-lo aos visitantes^{15, 16}.

Partindo dessas premissas e utilizando-se o método dedutivo, com a realização de amplo levantamento doutrinário e documental, realizado, este último, em fontes oficiais, tais como documentos e relatórios de órgãos e entidades

¹⁰ BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR). Ecoturismo: orientações básicas. Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

¹¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA); Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT). Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo. Brasília: EMBRATUR-IBAMA, 1994.

¹² Gráfico dos autores.

¹³ MUNRO, D. A. New partners in conservation: how to expand public support for protected areas. In: MCNEELY (ed). Expanding partnerships in conservation. California: IUCN, Island Press, 1995.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC. In: BENJAMIN, H. A. (coord.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

¹⁶ GIATTI, L. L. et al. Determinação da capacidade de carga recreacional: uma ferramenta para o planejamento da visitação pública. Caso de estudo: futura APA do médio Pardo/SP. In: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Anais. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, Fundação O Boticário, 2002.

da administração pública direta e indireta, o objetivo do presente artigo é analisar o atual panorama legal e econômico das políticas públicas de desenvolvimento do turismo em unidades de conservação no Brasil, buscando demonstrar o potencial desse tipo de turismo para impactar positivamente a economia. A edição da Lei nº 13.668/2018, que permitiu ao órgão ambiental gestor conceder serviços, áreas ou instalações das unidades de conservação sob sua gestão para terceiros mediante licitação, facilitou bastante a utilização do instrumento da concessão, espandendo dúvidas sobre a sua legalidade quando utilizada em relação às unidades de conservação. Assim, parte-se da hipótese de que as concessões para exploração de ecoturismo em unidades de conservação previstas na Lei nº 13.668/2018 podem potencializar as políticas públicas do setor, servindo como vetores para o desenvolvimento local sustentável, gerando renda e postos de trabalhos para as comunidades localizadas em seu entorno.

O presente artigo analisará inicialmente o atual panorama legal e econômico das políticas públicas de desenvolvimento do turismo em unidades de conservação no Brasil. Em seguida, demonstrar-se-á o potencial desse tipo de turismo para impactar positivamente a economia local no Brasil, especialmente em virtude da Lei nº 13.668/2018, e fará uma análise sobre os primeiros contratos de concessão celebrados.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

As áreas protegidas em geral, entre as quais se incluem as unidades de conservação, como aponta McNeely, por um lado, desempenham um papel relevante para o desenvolvimento econômico local e, por outro lado, contribuem significativamente para: a manutenção de processos ecológicos essenciais; a preservação da biodiversidade; a manutenção da capacidade produtiva dos ecossistemas, a preservação de características históricas e culturais relevantes para populações tradicionais e locais; a proteção de habitats críticos para o uso sustentável de espécies; assegurar paisagens e vida selvagem, que enriquecem a experiência humana por meio de sua beleza; oferecer possibilidade de desenvolvimento comunitário, pesquisa científica, educação, treinamento, recreação, turismo e mitigação dos efeitos de desastres naturais; e servir de fontes de orgulho nacional e inspiração humana. Segundo o autor, a criação de áreas protegidas é a melhor forma de implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica e sua relevância será provavelmente maior no futuro¹⁷. A possibilidade de turismo nessas áreas é, portanto, um dos benefícios obtidos com a sua criação, e que pode reverter-se em recursos a serem aplicados no próprio espaço protegido. Isso é relevante porque um dos problemas apontados pelo autor para as áreas protegidas em geral, e que é especificamente relevante no Brasil, é a insuficiência de fontes de financiamento.

De acordo com o estudo intitulado “*Walk on the wild side: estimating the global magnitude of visits to protected areas*”, apesar de serem investidos apenas US\$ 10 bilhões na manutenção das áreas protegidas no mundo, mais de oito bilhões de visitantes todos os anos geram aproximadamente US\$ 600 bilhões de receita, sendo 80% desse valor gerado na Europa e na América do Norte. Além da receita direta, as áreas protegidas geram ainda cerca de US\$ 600 bilhões em gastos no país e US\$ 250 bilhões em excedentes de consumo. Esse estudo compilou uma base de dados global representativa de visitação a áreas protegidas e criou modelos específicos para cada região, prevendo os níveis de visitação de acordo com o tamanho da área e da população local, o quão remota a área é, seus atrativos naturais e a receita nacional¹⁸.

No Brasil, segundo estudo realizado pela WWF, o orçamento para áreas protegidas começou o ano de 2018 com R\$ 236 milhões, quantia menor que a autorização de gastos do ano anterior, de R\$ 252 milhões. O Instituto

¹⁷ McNEELY, J. Partnerships for conservation: an introduction. In: Mc NEELY (ed.). Expanding partnerships in conservation. California: IUCN, Island Press, 1995.

¹⁸ BALMFORM, A. et al. Walk on the Wild Side: Estimating the Global Magnitude of Visits to Protected Areas. PLOS Biology. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.1002074>. Acesso em: 28 jan. 2020.

Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsável pela gestão de unidades de conservação federais, foi a entidade vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) mais atingida pelos cortes naquele ano. A ele foram destinados R\$ 708 milhões no orçamento de 2018, contra R\$ 1.256 bilhão de gastos autorizados em 2017, o que significa uma redução de 44%. Como a maior parte desse valor é usado para o pagamento de salários, aposentadorias e pensões, que não podem sofrer reduções, a diminuição de recursos orçamentários significa redução nas atividades meio e fim, que dizem respeito à preservação/conservação do meio ambiente¹⁹. A Tabela 1 mostra os gastos autorizados nas principais ações do Ministério do Meio Ambiente entre 2015 e 2018.

Tabela 1. Gastos autorizados nas principais ações do MMA

TEMA	2015	2016	2017	2018
	Dotação Atualizada	Dotação Atualizada	Dotação Atualizada	Dotação Atualizada
APOSENTADORIAS E PENSÕES	467.134.721	466.846.187	592.329.274	577.702.151
BOLSA VERDE	101.202.880	73.826.485	68.567.836	-
CONSERVAÇÃO DE ESPÉCIES	140.000	180.000	204.321	182.175
DESMATAMENTO	200.000	78.568.911	90.840.776	110.248.630
GESTÃO DO USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE	-	7.726.814	7.700.000	19.864.828
LICENCIAMENTO AMBIENTAL	6.116.000	6.171.283	5.000.000	7.648.117
MANEJO FLORESTAL	4.960.458	3.735.000	3.532.540	3.015.531
MUDANÇAS CLIMÁTICAS	22.273.119	17.513.119	7.313.119	7.313.119
PAGAMENTO DE PESSOAL	953.646.387	960.998.143	998.098.059	1.016.211.162
RECURSOS HÍDRICOS	194.958.367	175.171.206	181.696.996	136.277.860
REGULARIZAÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS	60.503.086	10.908.973	8.608.005	8.100.714
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	202.115.464	195.212.678	252.202.017	236.453.988
TOTAL GERAL	2.013.250.482	2.050.811.093	2.216.092.943	2.123.018.275

Fonte: (WWF, 2018, p. 10)²⁰.

Em 2019, o orçamento do Ministério do Meio Ambiente foi de R\$ 2,8 bilhões, sendo que R\$ 1,7 bilhão foram necessários para pagamento de pessoal e encargos sociais. Desse total, houve contingenciamento no valor de R\$ 187 milhões, o que afetou, no caso do ICMBio, 26% do orçamento para a criação, gestão e implementação de UCs federais; 22% do orçamento para administração da autarquia; 19% do orçamento para execução de pesquisa e conservação de espécies e do patrimônio espeleológico; 17% do orçamento para a manutenção de contrato de gestão com organizações sociais; e 20% do orçamento para fiscalização ambiental e prevenção e combate a incêndios florestais²¹.

Desse modo, o orçamento do ICMBio, que já era insuficiente, passou a ser ainda mais escasso. Daí a importância de se conseguir outras fontes de financiamento das unidades de conservação, como a formulação e execução de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo. A exploração do turismo em unidades de conservação, lastreada no arcabouço jurídico existente até o momento, como se demonstrará nos próximos tópicos, já traz resultados econômicos bastante positivos, que poderão se tornar ainda mais expressivos.

2.1 PANORAMA LEGAL

A ausência de respaldo legal não pode ser a barreira a inviabilizar a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo em unidades de conservação. O Brasil possui normas em seu ordenamento jurídico

¹⁹ WORLD WILDLIFE FUND-BRASIL (WWF-BRASIL). 2018. Financiamento público em meio ambiente: um balanço da década e perspectivas. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

²⁰ WORLD WILDLIFE FUND-BRASIL (WWF-BRASIL). 2018. Financiamento público em meio ambiente: um balanço da década e perspectivas. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

²¹ WORLD WILDLIFE FUND-BRASIL (WWF-BRASIL). 2019. Mesmo com revisão dos cortes, orçamento do MMA será insuficiente. Disponível em: https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?70862/Mesmo-com-revisao-dos-cortes-orcamento-do-MMA-sera-insuficiente. Acesso em: 25 jan. 2020.

que lastreiam tal atividade. A Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional - notadamente a Política Nacional do Turismo e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - conferem essa base jurídica essencial. Não obstante, existe uma clara necessidade de maior regulamentação do tema, mediante políticas públicas mais específicas, articuladas e de longo prazo, conforme identificou o Tribunal de Contas da União. É o que se expõe a seguir.

O artigo 225, § 1º, VI, da CF/88 impõe ao Poder Público a obrigação de promover a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. No âmbito legal, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei nº 9.985/2000) traz em seu bojo diversos dispositivos que tratam do turismo em unidades de conservação. Entre seus objetivos e diretrizes, a Lei do SNUC ressalta a contribuição dessa atividade para a sustentabilidade das UCs, em suas acepções ambiental, social e econômica. Um dos objetivos do SNUC consiste em favorecer condições e promover a educação e a interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico (artigo 4º, inciso XII). Para tanto, deve ser regido por diretrizes que busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, organizações privadas e pessoas físicas (artigo 5º, inciso IV).

Das doze categorias de unidades de conservação previstas na Lei nº 9.985/2000, o Parque Nacional é a única categoria que possui como objetivo básico legal expresso o desenvolvimento de atividades de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, associado ao objetivo de preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica (artigo 11). Para essa categoria de manejo, é essencial que haja a previsão de visitação, ainda que temporariamente o parque possa ser fechado ao público por alguma razão transitória. Isso porque um parque definitivamente fechado para visitação acabaria se transformando em mais uma categoria semelhante às estações ecológicas ou reservas biológicas, o que contraria o sentido da norma²².

Relativamente às demais unidades de conservação, a visitação com objetivos turísticos é também admitida expressamente pela Lei do SNUC em Monumentos Naturais (artigo 12, § 3º), Refúgios de Vida Silvestre (artigo 13, § 3º), Áreas de Proteção Ambiental (artigo 15, § 3º), Florestas Nacionais (artigo 17, § 3º), Reservas Extrativistas (artigo 18, § 3º), Reservas de Fauna (artigo 19, § 2º), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (artigo 20, § 5º, I) e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (artigo 21, § 2º, II)²³. A visitação pública é proibida apenas em Estações Ecológicas (artigo 9º, § 2º) e Reservas Biológicas (artigo 10, § 2º) e, mesmo para estas categorias, os parágrafos 2º dos arts. 9º e 10 trazem expressa a exceção para os casos em que existam objetivos educacionais, desde que observados os respectivos planos de manejo e regulamentos específicos. Isso significa que excepcionalmente há possibilidade de visitação pública, mesmo para as duas categorias de manejo mais restritivas.

A Lei da Política Nacional do Turismo (Lei nº 11.771/2008) não utiliza a expressão ecoturismo, mas afirma que a referida política deve observar o princípio do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável (artigo 4º, parágrafo único) e impõe ao poder público o dever de atuar, mediante apoio técnico, logístico e financeiro, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, o que inclui distribuição de renda, geração de emprego e conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro (artigo 3º, parágrafo único). Já com enfoque no visitante, estabelece que um dos objetivos da política é “propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural” (art. 5º, inciso VIII).

No entanto, é fato que essa atividade requer uma maior regulamentação e um maior grau de planejamento e articulação, conforme identificou e consignou o Tribunal de Contas da União (TCU) no bojo do Acórdão nº 1.163/2016. O TCU realizou uma auditoria operacional na Secretaria Nacional de Políticas de Turismo do Ministério do Turismo, com o objetivo de identificar, conhecer e avaliar as ações governamentais na área de ecoturismo da região

²² LEUZINGER, M. D. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

²³ De acordo com os citados dispositivos da Lei do SNUC, nas unidades de conservação pertencentes a essas categorias, a visitação se sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

Norte, bem como a estrutura existente desse segmento como fator de desenvolvimento sustentável na região. Em sua análise, o relatório da auditoria pontuou que há um grande espaço para o crescimento do turismo naquela região - onde estão concentradas a maior parte das unidades de conservação - e que o incremento de renda que ele pode gerar não é desprezível diante da realidade socioeconômica do país²⁴. No citado acórdão, o TCU asseverou que a atuação do Estado por meio de políticas públicas é imprescindível para que esse potencial turístico não seja desperdiçado e constatou que não há políticas públicas voltadas especificamente para o ecoturismo no país, mas apenas ações esparsas, feitas de forma descoordenada e sem continuidade. O Tribunal pontuou, inclusive, que os termos “ecoturismo” ou “turismo ecológico” sequer figuram no Plano Nacional do Turismo em vigor.

Buscando sanar essas deficiências, o TCU fez uma série de recomendações ao Ministério do Turismo/Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, entre as quais que: *i)* avalie a viabilidade de implantar uma política pública voltada especificamente ao ecoturismo no Brasil, de modo a garantir a continuidade das ações empreendidas; *ii)* discuta em fóruns e instâncias de governança apropriados a uniformização dos conceitos sobre ecoturismo, contemplando uma possível revisão conceitual; *iii)* inclua as mudanças na legislação turística e sua regulamentação na pauta de discussão nos fóruns apropriados; *iv)* considere os problemas de infraestrutura básica (transporte, comunicações, atendimento médico, busca e salvamento, acessibilidade, entre outros) quando da formulação de políticas públicas de infraestrutura; e *v)* leve em consideração o problema da baixa qualidade dos produtos turísticos ao elaborar ações e políticas públicas sobre o ecoturismo, propiciando mecanismos para treinamento e capacitação dos agentes envolvidos²⁵.

O Acórdão TCU nº 311/2017 também merece destaque no que diz respeito ao assunto. O Brasil possui sete Sítios do Patrimônio Mundial Natural declarados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)²⁶, todos protegidos por meio de unidades de conservação²⁷. A Corte de Contas, após apreciar relatório de auditoria realizada no Ministério do Turismo, com o objetivo de avaliar a alocação de recursos federais descentralizados aos municípios que abrigam sítios do patrimônio mundial, constatou a deficiência das políticas públicas para geri-los e cuidá-los. Por esse motivo, recomendou ao Ministério do Turismo que elabore, em conjunto com os Ministérios do Meio Ambiente e da Cultura, além de outros órgãos cujas atribuições se vinculem ao tema, uma política nacional de gestão do patrimônio mundial da humanidade, que contemple entre os seus objetivos a exploração turística adequada e a definição das responsabilidades das instituições em todas as instâncias federativas, na iniciativa privada e na sociedade, visando estruturar o destino e torná-lo autossustentável ao priorizar questões relevantes, tais como padronização da sinalização, comunicação visual e atendimento ao turista; adequação da infraestrutura de transporte, hospedagem e acesso; estratégia de divulgação e promoção; formação de mão de obra especializada e outras eventualmente necessárias²⁸.

Em atenção a essa recomendação, o Governo Federal, mediante alinhamento entre quatro pastas do governo - Turismo, Cidades, Cultura e Meio Ambiente - criou uma comissão técnica, debateu e elaborou uma minuta de decreto para a instituição de uma Política Nacional de Gestão Turística do Patrimônio Natural e Cultural Mundial²⁹, que veio a ser editado em 11 de abril de 2019 (Decreto nº 9.763/2019). O novo regulamento consignou que as ações relacio-

²⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de Auditoria nº 033.057/2014-1. Acórdão nº 1.163/2016, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, julgado em 11/05/2016.

²⁵ Idem.

²⁶ Os Sítios do Patrimônio Mundial Natural protegem áreas consideradas excepcionais do ponto de vista da diversidade biológica e da paisagem. Neles, a proteção ao ambiente, o respeito à diversidade cultural e às populações tradicionais são objeto de atenção especial. Os Sítios geram, além de benefícios à natureza, uma importante fonte de renda oriunda do desenvolvimento do ecoturismo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). Patrimônio Natural no Brasil. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/expertise/natural-world-heritage>. Acesso em: 20 dez. 2018).

²⁷ 1. Cataratas do Iguaçu (Parque Nacional do Iguaçu); 2. Áreas Protegidas do Cerrado (Parques Nacionais da Chapada dos Veadeiros e das Emas); 3. Área de Conservação do Pantanal (Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense); 4. Complexo de Conservação da Amazônia Central (Parque Nacional do Jaú, Reservas de Desenvolvimento Sustentável Mimirauá e Amana e Estação Ecológica Anavilhanas); 5. Ilhas Atlânticas Brasileiras (Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e Reserva Biológica do Atol das Rocas); 6. Mata Atlântica: Reservas do Sudeste (Parque Nacional do Superagui, Parque Estadual da Ilha do Cardoso, e Reserva Natural Salto Morato); 7. Costa do Descobrimento (Parques Nacionais do Descobrimento, do Monte Pascoal e do Pau Brasil e Reservas Biológicas de Sooretama e do Una) (UNESCO, 2018).

²⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de Auditoria nº 030.814/2015-4. Acórdão nº 311/2017, Plenário, Rel. Min. Vital do Rego, julgado em 22/02/2017.

²⁹ MS HOJE. 2018. Política de Gestão Turística do Patrimônio Mundial é debatida em Manaus (AM). Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/politica-de-gestao-turistica-do-patrimonio-mundial-e-debatida-em-manaus-am>. Acesso em: 20 dez. 2018.

nadas com as atividades turísticas voltadas ao Patrimônio Mundial devem ser implementadas de forma transversal aos planos, programas e projetos das entidades envolvidas em sua execução, e por projetos específicos alinhados à Política Nacional de Turismo, ao Plano Nacional de Turismo, à Política de Patrimônio Cultural, à Política Nacional do Meio Ambiente, ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ao Plano Nacional de Áreas Protegidas, à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas políticas setoriais de habitação, de saneamento e de mobilidade, e demais políticas públicas pertinentes. Apesar dos avanços no arcabouço jurídico e de as políticas públicas para o setor ainda serem insuficientes, o desenvolvimento do turismo em unidades de conservação já alcança resultados econômicos relevantes, conforme será demonstrado a seguir.

2.2 PANORAMA ECONÔMICO

Uma análise do panorama do atual impacto do turismo em unidades de conservação para a economia brasileira já é prova cabal de seus efeitos positivos, seja em termos de geração de renda, seja de arrecadação de impostos e impulso ao desenvolvimento das comunidades de seu entorno. É o que demonstra um estudo publicado recentemente pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

O segundo relatório de contribuições econômicas do turismo em unidades de conservação federais publicado pelo ICMBio buscou quantificar a importância econômica desse serviço ambiental para o Brasil e divulgá-lo para a sociedade, tomando como base o “*Tourism Economic Model for Protected Areas*”, uma adaptação da metodologia “*Money Generation Model*”, desenvolvida pelo Serviço Nacional de Parques Americano³⁰. Segundo esse estudo, a visitação nas unidades de conservação federais brasileiras atingiu o patamar de mais de 10,7 milhões de pessoas no ano de 2017, o que representa um aumento de 30% em relação ao recorde anterior, que era de 8,2 milhões de pessoas no ano de 2016. Os Parques Nacionais lideram absolutos o índice de visitação em relação às demais categorias de manejo de unidades de conservação: receberam 8,6 milhões de turistas no ano passado, o equivalente a 80,55% do total³¹. É o que demonstra o Gráfico 2 a seguir.

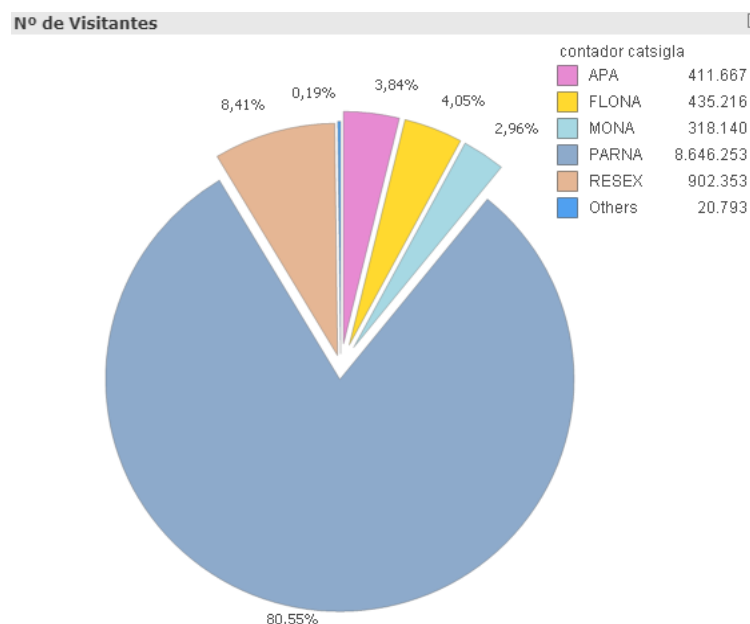


Gráfico 2. Número de visitantes por categoria de manejo de UCs.

Fonte: (SOUZA; SIMÕES, 2018)³².

³⁰ SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. Contribuições do turismo em unidades de conservação federais para a economia brasileira - efeitos dos gastos dos visitantes em 2017: Sumário Executivo. Brasília: ICMBio, 2018.

³¹ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). 2018a. Painel Dinâmico. Informações sobre visitação em unidades de conservação. Disponível em: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true. Acesso em: 29 out. 2018.

³² SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. Contribuições do turismo em unidades de conservação federais para a economia brasileira - efeitos dos gastos dos visitantes em 2017: Sumário Executivo. Brasília: ICMBio, 2018.

Ainda de acordo com o mencionado relatório, os visitantes gastaram cerca de R\$ 2 bilhões nos municípios de acesso às unidades de conservação. A contribuição total desses gastos para a economia nacional foi de cerca de 80 mil empregos, R\$ 2,2 bilhões em renda, R\$ 3,1 bilhões em valor agregado ao PIB e R\$ 8,6 bilhões em vendas. O setor de hospedagem foi o que mais contribuiu diretamente (R\$ 613 milhões em vendas diretas), seguido pelo setor de alimentação (R\$ 432 milhões). A Tabela 2 lista as contribuições econômicas dos gastos dos visitantes, a saber:

Tabela 2. Contribuições econômicas dos gastos dos visitantes - efeitos nacionais

Categorias de Gastos	Vendas	Empregos	Remuneração	Valor Agregado
Acomodação	R\$613.463.081,00	9.693	R\$276.058.386,00	R\$355.808.587,00
Alimentação	R\$432.033.238,00	10.455	R\$177.133.628,00	R\$216.016.619,00
Combustível	R\$207.230.305,00	3.548	R\$8.196.303,00	R\$12.513.953,00
Transporte Local	R\$189.045.563,00	3.236	R\$66.165.947,00	R\$85.070.503,00
Atividades	R\$350.858.702,00	6.007	R\$175.429.351,00	R\$199.989.460,00
Compras	R\$193.174.483,00	3073	R\$84.914.217,00	R\$116.274.634,00
Outros gastos	R\$34.660.196,00	544	R\$13.516.040,00	R\$16.908.799,00
Efeitos Diretos Totais	R\$2.020.465.568,00	36.556	R\$801.413.872,00	R\$1.002.582.555,00
Efeitos Secundários	R\$6.658.383.391,00	42.995	R\$1.455.184.233,00	R\$2.164.663.620,00
Efeitos Totais	R\$8.678.848.959,00	79.551	R\$2.256.598.105,00	R\$3.167.246.175,00

Fonte: (SOUZA; SIMÕES, 2018, p. 15)³³.

No que tange à geração de impostos decorrentes apenas dos efeitos sobre as vendas diretas e a remuneração, foram gerados R\$ 144 milhões em nível municipal, R\$ 402 milhões em nível estadual e R\$ 268 milhões em nível federal, o que totaliza um montante de R\$ 905 milhões em impostos³⁴. É o que sintetiza a Tabela 3.

Tabela 3. Geração de impostos sobre efeitos diretos de vendas e remuneração

Categorias de Gastos	Vendas Diretas	Empregos	Total
Federal (PIS/CONFINS)	R\$194.012.459,00	R\$74.130.783	R\$268.143.242,00
Estadual (ICMS)	R\$356.563.439,00	R\$136.240.357	R\$492.803.797,00
Municipal (ISS)	R\$104.871.599,00	R\$40.070.693	R\$144.942.293,00
Total	R\$655.447.498,00	R\$250.441.834	R\$905.889.333,00

Fonte: (SOUZA; SIMÕES, 2018, p. 16)³⁵.

Como se vê, o Brasil vem aumentando o número de visitantes em suas áreas protegidas e transformando a atividade turística em retorno e desenvolvimento econômico para o próprio Estado e para as comunidades locais e em

³³ SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. Contribuições do turismo em unidades de conservação federais para a economia brasileira - efeitos dos gastos dos visitantes em 2017: Sumário Executivo. Brasília: ICMBio, 2018.

³⁴ Idem.

³⁵ SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. Contribuições do turismo em unidades de conservação federais para a economia brasileira - efeitos dos gastos dos visitantes em 2017: Sumário Executivo. Brasília: ICMBio, 2018.

oportunidade de o Poder Público cumprir sua obrigação constitucional de promover educação ambiental e conscientização pública para a preservação do meio ambiente. No entanto, ao comparar o quadro atual com os números dos parques norte-americanos, que receberam 318,2 milhões de turistas em 2018, faturam US\$ 17 bilhões diretamente³⁶ e US\$ 20,2 bilhões nas comunidades localizadas em um raio de 90 km³⁷, vê-se que há potencial para avançar muito mais. A Lei nº 13.668/2018 se propõe a contribuir substancialmente com esse incremento do turismo, e consequentemente da arrecadação, conforme se verá no próximo tópico.

3 INOVAÇÕES LEGISLATIVAS E SEU POTENCIAL PARA AUMENTO DO IMPACTO ECONÔMICO DO TURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

Quando se trata de desenvolver e operar o turismo em áreas protegidas, o Estado tem algumas opções à sua escolha, cada uma com suas vantagens e desvantagens. Ele pode fazê-lo sozinho, entregar essa tarefa a especialistas em turismo dos setores público ou privado ou fazer algumas tarefas enquanto delega outras. Em regra, as áreas protegidas geridas pelo Poder Público são capazes de operar e desenvolver o turismo por conta própria quando os níveis de visitação são baixos. Isso porque o turismo não é sua expertise principal e tampouco o foco de sua gestão. Por essa razão, quando se trata de níveis maiores de turismo, o Estado passa a sentir a necessidade de investir na expertise necessária para gerir o turismo de suas áreas protegidas de uma forma mais eficaz e sustentável³⁸. O legislador brasileiro fez essa opção e o potencial de impacto dessa norma parece animador.

Por ocasião da edição da Medida Provisória nº 809, de 1º de dezembro de 2017, o Senador Dalirio Beber (PSDB/SC) propôs uma emenda aditiva, com o intuito de permitir expressamente a concessão de áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação, mediante licitação³⁹. Essa emenda acabou por ser incorporada ao texto do Projeto de Lei de Conversão da referida Medida Provisória, que culminou na edição da Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018, que acrescentou o artigo 14-C à Lei nº 11.516/2018, com o seguinte teor:

Art. 14-C. Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 1º O edital da licitação poderá prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação, além do fornecimento de número predefinido de gratuidades ao Instituto Chico Mendes e de encargos acessórios, desde que os custos decorrentes dos encargos previstos no edital sejam considerados nos estudos elaborados para aferir a viabilidade econômica do modelo de uso público pretendido.

§ 2º As gratuidades definidas em edital deverão ser utilizadas com o objetivo de promover a universalização do acesso às unidades de conservação, incentivar a educação ambiental e integrar as populações locais à unidade de conservação.

§ 3º Será dispensado o chamamento público para celebração de parcerias, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, com associações representativas das populações tradicionais beneficiárias de unidades de

³⁶ NATIONAL PARK SERVICE (NPS). Disponível em: <https://www.nps.gov/orgs/1207/03-05-2019-visitation-numbers.htm>. Acesso em: 25 jan. 2020.

³⁷ UNITED STATES (US). Department of the Interior. Press Release. Disponível em: <https://www.doi.gov/pressreleases/national-park-visitor-spending-contributed-40-billion-us-economy>. Acesso em: 25 jan. 2020.

³⁸ INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). Tourism and Visitor Management in Protected Areas: Guidelines for sustainability. Developing Capacity for a Protected Planet Best Practice Protected Area Guidelines. Series no. XX. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-027-En.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

³⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). 2018. Emenda aditiva à Medida Provisória nº 809, de 1º de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.congresso-nacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/131788>. Acesso em: 22 out. 2018.

conservação para a exploração de atividades relacionadas ao uso público, cujos recursos auferidos terão sua repartição definida no instrumento de parceria.

§ 4º O ato autorizativo exarado pelo órgão gestor da unidade de conservação para a instalação e operação das atividades de que trata o caput deste artigo dispensa, com a anuência do Ibama, outras licenças e autorizações relacionadas ao controle ambiental a cargo de outros órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), exceto quando os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassarem os limites territoriais da zona de amortecimento.

Como se vê, o dispositivo em comento abriu ao órgão ambiental gestor a possibilidade de conceder serviços, áreas ou instalações das unidades de conservação sob sua gestão para terceiros, observado o procedimento licitatório previsto na Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Evidentemente, tal norma não pretende desonerar o ICMBio de sua obrigação legal de promover e executar programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação onde essas atividades sejam permitidas (artigo 1º, inciso IV, Lei nº 11.516/2007), mas apenas delegá-las. Essa possibilidade já podia ser inferida, inclusive, a partir de uma leitura do artigo 2º, incisos VII e X, do Decreto nº 8.974/2017, senão vejamos:

Art. 2º Compete ao Instituto Chico Mendes, ressalvadas as competências das entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama e observadas as diretrizes emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente, desenvolver as seguintes atribuições em âmbito federal:

[...]

VII - **promover, direta ou indiretamente, o uso econômico dos recursos naturais nas unidades de conservação federais**, obedecidas as exigências legais e de sustentabilidade do meio ambiente, referente a:

a) **uso público, ecoturismo, exploração de imagem e outros serviços similares**; e

b) produtos e subprodutos da biodiversidade e serviços ambientais;

[...]

X - promover a visitação pública voltada à recreação, à interpretação ambiental e ao ecoturismo em unidades de conservação federais;

(grifo dos autores).

Muito antes da edição do Decreto nº 8.974/2017, o artigo 33 da Lei nº 9.985/2000 também já admitia a exploração por terceiros dos produtos, subprodutos e serviços relacionados ao uso público em unidades, que deve ser previamente autorizada, com sujeição ao pagamento de contrapartida pecuniária:

Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

Desse modo, com a edição da Lei nº 13.668/2018, que acrescentou o artigo 14-C à Lei nº 11.516/18, a intenção do legislador foi permitir ao ICMBio conceder a exploração do turismo em determinada unidade de conservação a um terceiro detentor de *know how* no setor de turismo e que, portanto, terá melhores condições de alçar a experiência de visitação de uma unidade de conservação a um patamar de qualidade, visibilidade e competitividade no mercado. Enquanto isso, desincumbido desse encargo, o órgão ambiental gestor pode direcionar seus esforços e escassos recursos - humanos e orçamentários - em prol da implementação de ações de conservação da biodiversidade (pesquisa, monitoramento etc.), visando ao alcance dos objetivos que justificaram a criação daquela UC.

Outro ponto do artigo 14-C da Lei nº 13.668/18 que representa uma grande mudança de paradigma é o seu parágrafo primeiro, que estabelece que o edital da licitação poderá prever o custeio, pelo contratado, de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação. Boa parte da renda proveniente da exploração do turismo em unidades de conservação federais não é revertida em recursos, investimentos ou ações para sua implementação. Em se tratando de UCs de proteção integral, no máximo 50% dos recursos provenientes da cobrança de ingressos, serviços e atividades variadas são destinados à própria unidade, conforme dispõe o art. 35 da Lei nº 9.985/00:

Art. 35. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

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

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

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

(grifo dos autores)

A nova norma modificou por completo essa situação ao abrir, de forma inédita, a possibilidade de exigir que o concessionário que explore a atividade turística realize investimentos, às suas expensas, em ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da própria unidade de conservação concedida.

Antes da edição da Lei nº 13.668/2018, a lacuna legislativa em relação a esse tipo específico de concessão dificultava a sua utilização. A concessão de serviços de apoio à visitação turística não pode ser classificada como serviço público, razão pela qual são inaplicáveis as disposições da Lei nº 8.987/95⁴⁰. Isso porque princípios insertos na norma, como regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade das tarifas devem ser observados⁴¹.

O parágrafo terceiro do referido art. 14-C da Lei nº 11.516/18 também se tornou um grande marco para o turismo desenvolvido por comunidades tradicionais em unidades de conservação. De acordo com o citado dispositivo, o ICMBio poderá dispensar o chamamento público para celebrar parcerias com associações representativas de populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação para a exploração de atividades relacionadas ao uso público, nos termos da Lei nº 13.019/2014, cujos recursos auferidos terão sua repartição definida no próprio instrumento de parceria. Em outras palavras, tal disposição dispensa a licitação para desenvolvimento do chamado turismo de base comunitária (TBC), que é o turismo em áreas naturais protagonizado pelas comunidades locais, gerando benefícios para elas e para a área protegida⁴².

Até então não havia nenhuma disposição legal a tratar do tema, mas nos últimos anos cresceu significativamente a demanda por esse tipo de turismo, principalmente em razão da demanda das próprias comunidades residentes no interior ou entorno das unidades de conservação, interessadas em desenvolver atividades de turismo ou inserir-se efetivamente nas ações de visitação dessas áreas protegidas. O envolvimento desses atores é uma alternativa interessante para fortalecer os programas de visitação, diversificar as atividades desenvolvidas e agregar valor à experiência dos visitantes, bem como incrementar a renda desses moradores e aproximá-los positivamente da gestão das unidades, aumentando o apoio local às áreas protegidas⁴³.

As primeiras licitações realizadas com base no artigo 14-C da Lei nº 11.516/18 foram concluídas no fim de 2018 e início de 2019. O primeiro edital teve como objeto a concessão da exploração dos serviços de apoio à visitação e turismo ecológico no Parque Nacional do Pau Brasil (BA). A empresa Hope Recursos Humanos S/A venceu o certame

⁴⁰ Não obstante, alguns contratos de concessão foram firmados sob o amparo dessa lei: Parque Nacional do Iguaçu/PR (1998, 2010 e 2015); Parque Nacional da Serra dos Órgãos/RJ (2010); Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha/PE (2010); e Parque Nacional da Tijuca/RJ (2012 e 2014) (ICMBio, 2020).

⁴¹ 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, editora UFPR.

⁴² WORLD WILDLIFE FUND-BRASIL (WWF-BRASIL). Manual de Ecoturismo de Base Comunitária: ferramentas para um planejamento responsável. Brasília: WWF Brasil, 2003.

⁴³ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). 2017. Turismo de base comunitária em unidades de conservação federais: princípios e diretrizes. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/turismo_de_base_comunitaria_em_uc_2017.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

e firmou contrato com o ICMBio no dia 17 de outubro de 2018⁴⁴, que estabelece que a concessionária deverá operar serviços de cobrança de ingressos, transporte interno, estacionamento de veículos, lanchonetes, loja de conveniência, espaço do ciclista, centro de visitantes, campismo, tirolesa e passarelas suspensas. Os serviços serão explorados por quinze anos, período em que a empresa deverá investir R\$ 7,2 milhões para melhorar a infraestrutura de apoio aos visitantes do parque e repassar R\$ 6,7 milhões ao ICMBio⁴⁵.

No dia 18 de dezembro de 2018 foi celebrado o segundo contrato de concessão sob a égide do novo dispositivo legal, para exploração de serviços voltados para o turismo ecológico no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO)⁴⁶. As empresas contratadas - Parquetur Participações e Socicam Terminais Rodoviários e Representações - deverão investir R\$ 14 milhões em melhorias na infraestrutura de uso público para estimular o turismo no referido parque. A concessão de vinte anos inclui controle de acesso, recepção dos visitantes, venda de ingressos, alimentação, loja de conveniência, espaço de campismo e transporte interno⁴⁷.

O terceiro contrato de concessão, celebrado em 06 de fevereiro de 2019, teve como objeto a concessão da exploração dos serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Itatiaia/RJ. Sagrou-se vencedora a empresa Hope Recursos Humanos, a mesma que venceu a licitação da concessão do Parque Nacional do Pau Brasil. A vigência do contrato é de vinte e cinco anos, período em que a empresa deverá investir R\$ 17 milhões na unidade de conservação. A concessão inclui serviços como venda de ingressos, controle e cobrança de estacionamentos, alimentação, apoio ao transporte no interior do parque, comércio, hospedagem e atividades de aventura⁴⁸.

O sucesso desse tipo de contratação reside na capacidade de elaboração do contrato, de fiscalização e de imposição de medidas punitivas por parte do Poder Público. Isso porque, se não for elaborado um contrato com cláusulas que de fato atentem para a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, em especial a conservação da natureza, e se não houver efetiva fiscalização sobre as atividades a cargo dos particulares e punição das faltas (responsabilização administrativa, civil e criminal, conforme o caso), certamente ocorrerão abusos e a proteção do meio ambiente será prejudicada.

Sobre essa questão, Rodrigues e Godoy alertam para o desafio dos gestores de parques nacionais (e isso se aplica a qualquer UC de domínio público), que deverão sopesar a viabilidade econômica, a capacidade de suporte e os preços acessíveis para o público quando “o saber mercadológico vinculado ao turismo invade a rotina dessas áreas e se torna um dos principais elementos de apropriação da biodiversidade”. Isso impõe ao gestor o desafio de equilibrar resultados econômicos privados e a função pública de conservação da diversidade biológica⁴⁹. Sempre que a concessão de serviços/atividades públicas a particulares em qualquer área está em jogo, o grande desafio é contrabalancear a visão empresarial de busca pelo maior lucro com o atendimento ao interesse público.

Uma análise desses primeiros contratos de concessão celebrados com fundamento na Lei nº 13.668/2018⁵⁰ permite constatar que as suas cláusulas efetivamente buscam implementar as inovações trazidas pela norma e trazer

⁴⁴ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). 2018b. Hope assina contrato para prestar serviços no Pau Brasil. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10020-hope-assina-contrato-para-prestar-servicos-no-pau-brasil>. Acesso em: 29 out. 2018.

⁴⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2018a. MMA impulsiona turismo no Parque Pau Brasil. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/15129-sai-resultado-da-concess%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-no-pau-brasil.html>. Acesso em: 29 out. 2018.

⁴⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2018b. Publicada concessão de serviços em Veadeiros. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/15170-publicado-edital-de-concess%C3%A3o-da-chapada-dos-veadeiros.html>. Acesso em: 29 out. 2018.

⁴⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2018c. Concessão de serviços em Veadeiros. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/15346-governo-assina-concess%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-em-veadeiros.html>. Acesso em: 27 dez. 2018.

⁴⁸ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). 2019. Parque Nacional do Itatiaia assina contrato de concessão de serviços de visitação. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/destaques-e-eventos/205-publicado-edital-de-licitacao-para-concessoes-no-parque-nacional-do-italiaia.html>. Acesso em: 11 jul. 2021.

⁴⁹ 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, editora UFPR.

⁵⁰ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). 2020. Concessão de serviços de apoio à visitação. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/concessao-de-servicos>. Acesso em: 11 jul. 2021.

os resultados positivos idealizados pelo novo modelo jurídico de concessão. Os contratos preveem, por exemplo: i) garantias em relação à forma, ao prazo e às condições de execução dos serviços; ii) forma de pagamento do valor de outorga; iii) elaboração de uma matriz para alocação dos riscos decorrentes da execução da concessão; iv) mecanismos de ajuste e revisão para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro; e v) penalidades por infração às cláusulas contratuais, tais como advertência, multa e até mesmo suspensão temporária do direito de contratar com o órgão ambiental por até dois anos.

Como esses contratos são de longuíssimo prazo (15, 20 e 25 anos, respectivamente), foram celebrados ainda recentemente (todos há apenas 2 anos) e são poucos (apenas 3), ainda não é possível mensurar o real impacto econômico que as inovações legislativas em questão têm sido capazes de gerar⁵¹. No entanto, haverá uma possível expansão da quantidade de concessões em um futuro próximo⁵², o que certamente possibilitará avaliar resultados em uma maior escala de tempo e espaço e efetivamente verificar se as concessões contribuíram para aumentar o impacto econômico que o turismo em unidades de conservação gera no país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados atuais demonstram que a exploração do turismo em unidades de conservação no Brasil - país sócio e megadiverso - vêm trazendo resultados econômicos bastante positivos, mesmo com um arcabouço normativo que se mostrava insuficiente até 2018. O segundo relatório de contribuições econômicas do turismo em unidades de conservação federais publicado pelo ICMBio⁵³ demonstrou que a visitação nas unidades de conservação federais brasileiras cresceu 30% em relação ao recorde anterior (10,7 milhões de pessoas em 2017 contra 8,2 milhões de pessoas em 2016). Os Parques Nacionais receberam 80,55% desse total (8,6 milhões de turistas). Em termos econômicos, os visitantes gastaram cerca de R\$ 2 bilhões nos municípios de acesso às unidades de conservação, contribuíram com a economia nacional com cerca de 80 mil empregos, R\$ 2,2 bilhões em renda, R\$ 3,1 bilhões em valor agregado ao PIB e R\$ 8,6 bilhões em vendas. O setor de hospedagem foi o que mais contribuiu diretamente (R\$ 613 milhões em vendas diretas), seguido pelo setor de alimentação (R\$ 432 milhões).

A pesquisa realizada demonstrou, assim, que as unidades de conservação não são importantes apenas para efeitos de conservação da biodiversidade, mas também por funcionarem como autênticos vetores de desenvolvimento econômico e de educação ambiental. A beleza cênica e os atrativos naturais dessas áreas atraem milhões de turistas nacionais e estrangeiros, cujos gastos geram negócios e, conseqüentemente, emprego e renda no contexto local. O aumento do número de visitantes aquece as economias locais, pois cria oportunidades de trabalho e renda para as comunidades do entorno, incrementa a arrecadação de tributos e impulsiona o desenvolvimento de diversas atividades econômicas.

A Lei nº 13.668/2018, que acrescentou o artigo 14-C à Lei nº 11.516/2018, possui amplas condições para potencializar as políticas públicas do setor. Suas disposições modificam por completo a dinâmica de exploração do turismo em unidades de conservação, seguindo um modelo que já é utilizado em diversos países, como nos Estados

⁵¹ A publicação de editais de concessão dos Parques Nacionais dos Lençóis Maranhenses/MA, do Caparaó/MG e da Serra da Bodoquena/MS também estavam no cronograma do Governo Federal para lançamento em 2018 (MMA, 2018b), mas não foram publicados até a data da última revisão desse artigo (julho de 2021).

⁵² No dia 22 de fevereiro de 2021, foram lançados 7 editais para a realização de estudos técnicos com o objetivo de subsidiar as concessões de 8 unidades de conservação federais: Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses/MA, Parque Nacional de Jericoacoara/CE, Parque Nacional da Chapada dos Guimarães/MT, Parque Nacional da Serra dos Órgãos/RJ, Parque Nacional da Serra da Bodoquena/MS, Parque Nacional de Ubajara/CE, Parque Nacional de Brasília/DF e Floresta Nacional de Brasília/DF. A agenda atualmente é considerada prioritária do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). A ação é fruto de um projeto de cooperação técnica internacional entre o Ministério do Turismo e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) com o objetivo de promover o turismo e o patrimônio cultural e natural no Brasil (MMA, 2021).

⁵³ SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. Contribuições do turismo em unidades de conservação federais para a economia brasileira - efeitos dos gastos dos visitantes em 2017: Sumário Executivo. Brasília: ICMBio, 2018.

Unidos, por exemplo. Uma das inovações é a inédita possibilidade de o poder público concedente exigir que o concessionário que explore a atividade turística em UCs realize investimentos, às suas expensas, em ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da própria unidade concedida. Antes da edição desta Lei, a lacuna legislativa em relação a esse tipo específico de concessão de serviços de apoio à visitação dificultava a sua adoção.

O novo diploma legal também possui o potencial de alavancar o turismo desenvolvido por comunidades tradicionais em unidades de conservação, na medida em que o ICMBio poderá dispensar o chamamento público para celebrar parcerias com associações representativas de populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação para a exploração de atividades relacionadas ao uso público. Se no contexto anterior - carente de avanços, tanto em termos de regulação quanto de formulação e execução de políticas públicas - os positivos impactos econômicos da exploração do turismo em unidades de conservação já eram evidentes, espera-se que a novel possibilidade de concessão da exploração de tais serviços alavanque de uma vez por todas a implementação do turismo em unidades de conservação, trazendo os benefícios ambientais, sociais e econômicos que dele se espera.

Os gestores públicos têm o desafio de compatibilizar a busca pelo lucro do concessionário com a conservação da diversidade biológica. Por isso, os contratos a serem celebrados precisam atentar para a supremacia do interesse público (proteção do meio ambiente) sobre o interesse privado, aliados à uma efetiva fiscalização e à responsabilização do concessionário por eventuais faltas. Apenas três contratos de concessão, todos recentes e de longo prazo, foram firmados sob a égide da nova norma até o momento, razão pela qual ainda é cedo para formular conclusões sobre o real impacto econômico que tais contratos serão capazes de gerar. Todavia, a análise de suas cláusulas reflete a tentativa de efetivamente implementar as inovações trazidas pela norma, visando trazer os resultados positivos que se espera com esse novo modelo.

REFERÊNCIAS

BALMFORM, A. *et al.* **Walk on the Wild Side: Estimating the Global Magnitude of Visits to Protected Areas.** PLOS Biology. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.1002074>. Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL (MMA); MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO (MICT). **Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo.** Brasília: EMBRATUR-IBAMA, 1994.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2018a. **MMA impulsiona turismo no Parque Pau Brasil.** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/15129-sai-resultado-da-concess%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-no-pau-brasil.html>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2018b. **Publicada concessão de serviços em Veadeiros.** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/15170-publicado-edital-de-concess%C3%A3o-da-chapada-dos-veadeiros.html>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2018c. **Concessão de serviços em Veadeiros.** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/15346-governo-assina-concess%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-em-veadeiros.html>. Acesso em: 27 dez. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2021. **Lançados editais para estudos de concessão de parques nacionais.** Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/lancados-editais-para-estudos-de-concessao-de-parques-nacionais>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR). **Ecoturismo: orientações básicas**. Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). 2018. **Emenda aditiva à Medida Provisória nº 809, de 1º de dezembro de 2017**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/131788>. Acesso em: 22 out. 2018.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). **International Day for Biological Diversity 2017**. Disponível em: <https://www.cbd.int/idb/2017/>. Acesso em: 30 out. 2018.

GIATTI, L. L. *et al.* Determinação da capacidade de carga recreacional: uma ferramenta para o planejamento da visitação pública. Caso de estudo: futura APA do médio Pardo/SP. In: **III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Anais**. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, Fundação O Boticário, 2002.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). 2017. **Turismo de base comunitária em unidades de conservação federais: princípios e diretrizes**. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/turismo_de_base_comunitaria_em_uc_2017.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). 2018a. **Painel Dinâmico**. Informações sobre visitação em unidades de conservação. Disponível em: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true. Acesso em: 29 out. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). 2018b. **Hope assina contrato para prestar serviços no Pau Brasil**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/10020-hope-assina-contrato-para-prestar-servicos-no-pau-brasil>. Acesso em: 29 out. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). 2019. **Parque Nacional do Itatiaia assina contrato de concessão de serviços de visitação**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/destaques-e-eventos/205-publicado-edital-de-licitacao-para-concessoes-no-parque-nacional-do-itatiaia.html>. Acesso em: 11 jul. 2021.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). 2020. **Concessão de serviços de apoio à visitação**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/concessao-de-servicos>. Acesso em: 11 jul. 2021.

LEUZINGER, M. D. **Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes**. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

McNEELY, J. **Partnerships for conservation: an introduction**. In: Mc NEELY (ed.). *Expanding partnerships in conservation*. California: IUCN, Island Press, 1995.

MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC. In: BENJAMIN, H. A. (coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MS HOJE. 2018. **Política de Gestão Turística do Patrimônio Mundial é debatida em Manaus (AM)**. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/politica-de-gestao-turistica-do-patrimonio-mundial-e-debatida-em-ma-naus-am>. Acesso em: 20 dez. 2018.

MUNRO, D. A. New partners in conservation: how to expand public support for protected areas. In: McNEELY (ed). **Expanding partnerships in conservation**. California: IUCN, Island Press, 1995.

NATIONAL PARK SERVICE (NPS). Disponível em: <https://www.nps.gov/orgs/1207/03-05-2019-visitation-numbers.htm>. Acesso em: 25 jan. 2020.

UNITED NATIONS (UN). **Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2015** [on the report of the Second Committee (A/70/472)] 70/193. International Year of Sustainable Tourism for Development, 2017. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/193. Acesso em: 30 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Patrimônio Natural no Brasil**. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/expertise/natural-world-heritage>. Acesso em: 20 dez. 2018.

WORLD TOURISM ORGANIZATION (WTO). **Sustainable Development of Tourism**. Disponível em: <https://www.unwto.org/tourism-in-2030-agenda>. Acesso em: 12 out. 2018.

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, editora UFPR.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

484

SOUZA, T. V. S. B.; SIMÕES, H. B. **Contribuições do turismo em unidades de conservação federais para a economia brasileira - efeitos dos gastos dos visitantes em 2017**: Sumário Executivo. Brasília: ICMBio, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de Auditoria nº 033.057/2014-1. **Acórdão nº 1.163/2016**, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, julgado em 11/05/2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de Auditoria nº 030.814/2015-4. **Acórdão nº 311/2017**, Plenário, Rel. Min. Vital do Rego, julgado em 22/02/2017.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). **Tourism and Visitor Management in Protected Areas**: Guidelines for sustainability. Developing Capacity for a Protected Planet Best Practice Protected Area Guidelines. Series no. XX. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-027-En.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

UNITED STATES (US). Department of the Interior. **Press Release**. Disponível em: <https://www.doi.gov/pressreleases/national-park-visitor-spending-contributed-40-billion-us-economy>. Acesso em: 25 jan. 2020.

WORLD WILDLIFE FUND-BRASIL (WWF-BRASIL). **Manual de Ecoturismo de Base Comunitária**: ferramentas para um planejamento responsável. Brasília: WWF Brasil, 2003.

WORLD WILDLIFE FUND-BRASIL (WWF-BRASIL). 2018. **Financiamento público em meio ambiente**: um balanço da década e perspectivas. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

WORLD WILDLIFE FUND-BRASIL (WWF-BRASIL). 2019. **Mesmo com revisão dos cortes, orçamento do MMA será insuficiente**. Disponível em: https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?70862/Mesmo-com-revisao-dos-cortes-orcamento-do-MMA-sera-insuficiente. Acesso em: 25 jan. 2020.

ZAOUAL, H. Do turismo de massa ao turismo situado: quais as transições? In: BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (org.). **Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

Recebido em: 09/05/2021

Aceito em: 26/07/2021