

DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA NACIONAL

o turismo



 **BRASIL**
GOVERNO FEDERAL

FERNANDA
FERREIRA

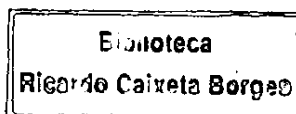
o turismo



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E
DA AMAZÔNIA LEGAL

DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE ECOTURISMO

Grupo de Trabalho Interministerial
MICT/MMA



EMBRATUR / IBAMA
Brasília-DF

DIRETRIZES PARA UMA
POLÍTICA NACIONAL
DE ECOTURISMO

MENSAGEM DO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Muito me honra poder dar divulgação a este trabalho de valorização e reconhecimento do enorme potencial e da importância do ecoturismo para o desenvolvimento sócio-econômico do Brasil.

O presente trabalho foi desenvolvido ao final do Governo de meu ilustre antecessor, Presidente Itamar Franco, com a colaboração especial do Grupo Interministerial composto pelos Ministérios da Indústria, do Comércio e do Turismo, do Meio Ambiente e Amazônia Legal, pelos Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e pelo Instituto Brasileiro do Turismo - EMBRATUR e, ainda, com a participação de diversas Organizações não Governamentais - ONGs.

Com a sua leitura, poder-se-á avaliar a importância do documento "As Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo", que estabelece os parâmetros básicos para a definição de uma Política voltada à melhoria da qualidade de vida da população, com a preocupação de manutenção do patrimônio ambiental como um legado cultural, apontando caminhos para o desenvolvimento sustentável da atividade turística no Brasil.

O ecoturismo é um novo produto turístico de real potencial econômico-social e seu desenvolvimento propiciará a divulgação de nosso patrimônio ambiental aos cidadãos brasileiros e, também, de outras Nações que queiram conhecê-lo e conosco compartilhá-lo.

O Brasil, neste aspecto, apresenta um trabalho pioneiro. Seu maior mérito reside em estabelecer diretrizes metodológicas que possibilitarão o estabelecimento de uma Política Nacional de Ecoturismo que, ao tempo em que orientam, não excluem, ao contrário, induzem às adaptações necessárias às diversas realidades, consistindo em parâmetros mínimos para a elaboração de Políticas locais. Pioneira, também, é a premissa nele estabelecida de que todas as ações a serem desenvolvidas pressupõem a parceria ativa entre a iniciativa privada e as entidades governamentais.

Fazer com que os turistas nacionais e internacionais usufruam do nosso ecossistema, sem que o prejudiquem, e possibilitar o desenvolvimento sustentável das regiões detentoras de nosso patrimônio ambiental, são os objetivos das diretrizes apresentadas neste trabalho.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

APRESENTAÇÃO

A gestão responsável e sustentada dos recursos naturais e o respeito à preservação da identidade cultural de populações nativas têm servido às vezes de instrumento de contenção dos anseios e necessidades desenvolvimentistas de muitos países.

O Brasil, devido a sua dimensão continental, situação geográfica, e sobretudo, riquezas naturais e culturais tem sido alvo de pressões externas, seja de parte de instituições multilaterais de crédito e cooperação ou de governantes dos países desenvolvidos, seja de cidadãos, através da imprensa, ou das organizações não-governamentais. Igualmente poderosas são as pressões internas que levam ao uso desordenado do patrimônio natural em favor dos brasileiros que espontaneamente migram atraídos pela esperança de um futuro melhor.

O simples reconhecimento de que algumas práticas adotadas na expansão das fronteiras em busca do crescimento econômico são nocivas ao meio ambiente e ao homem, não é suficiente. É preciso aceitar o desafio de promover mudanças nas políticas de desenvolvimento e encontrar alternativas para os modelos até agora adotados.

À toda liderança corresponde uma parcela de responsabilidade e, neste quadro, a indústria de turismo e viagens, líder mundial em movimentação de recursos e geração de empregos, que depende umbilicalmente de uma gestão sustentada dos patrimônios natural e cultural, cruza seu caminho com o Brasil, maior país tropical do mundo, proprietário e gestor do maior banco de biodiversidade do planeta. Desta relação surge o ecoturismo como um dos mais inteligentes instrumentos de viabilização econômica para o gerenciamento correto dos recursos naturais, oferecendo aos brasileiros uma alternativa digna de conquistar seu sustento e uma vida melhor, ao mesmo tempo em que assegura às gerações futuras, o acesso aos legados da natureza.

No entanto, para que o ecoturismo possa efetivamente constituir uma estrutura sólida, acessível e permanente, é preciso que esteja alicerçado em diretrizes coerentes com o mercado, tecnologicamente ajustadas e democraticamente discutidas, de forma a acomodar adequadamente as peculiaridades de cada ecossistema e de cada traço da cultura popular brasileira.

Assumir este nível de responsabilidade com o Brasil e com o mundo, estabelecer este tipo de alicerce e dar a esta atividade, frequentemente relegada a segundo plano, a visão de prioridade

estratégica do ponto de vista social, econômico e ambiental, foi a postura do Governo Itamar Franco e é do Governo Fernando Henrique Cardoso. O compromisso maior é construir a plataforma de lançamento da qual nosso país será alçado à posição de destaque que com justiça lhe pertence no contexto internacional.

SUMÁRIO

Apresentação

I	Introdução	9
II	Marcos Referenciais para uma Política de Ecoturismo no Brasil	11
III	Conceituação	19
IV	Objetivos, Ações e Estratégias	21
V	Atores Diretamente Envolvidos	33
VI	Considerações Finais	35
VII	Anexos	37
	Anexo 1 - Exposição de Motivos Interministerial 005/94	37
	Anexo 2 - Portaria Interministerial 001/94	44
VIII	Grupo que Participou da Elaboração deste Documento ..	45
IX	Referências Bibliográficas	47

I - INTRODUÇÃO

A indústria do turismo é, na atualidade, a atividade que apresenta os mais elevados índices de crescimento no contexto econômico mundial. Movimenta cerca de US\$ 3,5 trilhões anualmente e, apenas na última década, expandiu suas atividades em 57%.

O ecoturismo, na indústria de turismo e viagens, é o segmento que por sua vez apresenta o maior crescimento, resultando num incremento contínuo de ofertas e demandas por destinos ecoturísticos.

No Brasil, o ecoturismo é discutido desde 1985. No âmbito governamental, a primeira iniciativa de ordenar a atividade ocorreu em 1987 com a criação da Comissão Técnica Nacional, constituída por técnicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e do Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR, para monitorar o Projeto de Turismo Ecológico, em resposta às práticas existentes à época, pouco organizadas e sustentáveis.

No entanto, nem os esforços governamentais, nem os privados foram suficientes para ultrapassar as barreiras, até hoje existentes, entre a teoria - principalmente em relação aos modelos nacionais - e a prática do ecoturismo.

Pontificam-se entre essas barreiras a ausência de consenso sobre a conceituação do segmento, a falta de critérios, regulamentações e incentivos que orientem empresários, investidores e o próprio Governo, no estímulo e na exploração do potencial das belezas naturais e valores culturais disponíveis, ao mesmo tempo em que promova a sua conservação.

Em consequência, o ecoturismo praticado no Brasil é uma atividade ainda desordenada, impulsionada, quase que exclusivamente, pela oportunidade mercadológica, deixando, a rigor, de gerar os benefícios sócio-econômicos e ambientais esperados e comprometendo, não raro, o conceito e a imagem do produto ecoturístico brasileiro nos mercados interno e externo.

Essas razões, em especial, motivaram o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal a instituir, pela Portaria Interministerial nº 001, de 20 de abril de 1994, Grupo de Trabalho, integrado por representantes desses Ministérios, do IBAMA e EMBRATUR para desenvolver e propor uma Política e um Programa Nacional de Ecoturismo.

O Grupo de Trabalho, seguindo orientação emanada dos respectivos Ministérios, promoveu durante seus trabalhos, ampla

discussão acerca do ecoturismo, com os mais diversos segmentos interessados das áreas governamental e privada. Para tanto, adotou a seguinte metodologia de trabalho:

- a) pesquisa e análise de documentos, informações e sugestões oriundas do setor turístico e ambiental;
- b) realização de reunião de trabalho com a presença de representantes do SEBRAE, SUDAM, UNESCO, Associação Brasileira de Ecoturismo, SENAC, BNB e BASA;
- c) realização de oficina de planejamento promovida em Goiás Velho, GO, obedecendo à metodologia ZOPP, que contou com a participação de representantes do MICT, MMA, EMBRATUR, IBAMA, MEC, organizações não governamentais, empresários e consultores. Durante cinco dias, o grupo centrou suas discussões na conceituação de ecoturismo, na análise da situação atual e na identificação das ações necessárias para o desenvolvimento ordenado do ecoturismo no Brasil.

Como resultado dessa participação multidisciplinar, o documento pretende nortear o desenvolvimento regional do ecoturismo e servir como base para a implantação de uma Política Nacional de Ecoturismo que assegure:

- à comunidade: melhores condições de vida e reais benefícios;
- ao meio ambiente: uma poderosa ferramenta que valorize os recursos naturais;
- à nação: uma fonte de riqueza, divisas e geração de empregos;
- ao mundo: a oportunidade de conhecer e utilizar o patrimônio natural dos ecossistemas onde convergem a economia e a ecologia, para o conhecimento e uso das gerações futuras.

II - MARCOS REFERENCIAIS PARA UMA POLÍTICA DE ECOTURISMO NO BRASIL

1. TURISMO MUNDIAL

Segundo o Conselho Mundial de Viagens e Turismo, que congrega as maiores empresas multinacionais do setor, o mercado turístico como um todo empregou em 1991 nada menos que 183 milhões de pessoas. Para 1994, estima-se um crescimento de 10,6%, desse mercado, que passará a oferecer 204 milhões de empregos, correspondendo a um em cada nove trabalhadores do mundo.

No período 1985/1993, apesar da recessão mundial, o número de turistas que empreendeu viagens internacionais passou de 380 para 500 milhões. A Organização Mundial de Turismo estima que esse número atingirá 534 milhões em 1995 e 661 milhões no ano 2.000.

No que concerne aos ganhos financeiros provenientes do turismo internacional, mesmo excetuando-se os ganhos do setor de transportes, o crescimento passou de US\$ 18 bilhões em 1970, para US\$ 324 bilhões em 1993.

A Europa, de acordo com os dados disponíveis de 1992, detinha 52% dos ingressos, seguida pelas Américas com 27%, pelo Extremo Oriente e Pacífico com 16% e pela África, Oriente Médio e outras regiões da Ásia dividindo entre si o percentual restante.

Verifica-se, assim, que o turismo se impôs nos últimos anos como um recurso comercial de expressiva importância, disputando com o petróleo a primazia do mercado mundial.

1.1. SEGMENTAÇÃO DO TURISMO

O turismo como uma atividade econômica sofre, também, inovações constantes, em face da competitividade dos mercados e das exigências da demanda.

Em vista disso, as empresas de turismo estão a caminho da especialização, deixando de ser generalistas, e passam a oferecer produtos segmentados, destinados a uma clientela específica.

Nessa segmentação são colocadas à disposição dos turistas diversas opções, como por exemplo:

- turismo cultural
- turismo esotérico
- turismo da maior idade

- turismo esportivo
- turismo náutico
- ecoturismo

O ecoturismo, em especial, configura-se no momento como uma importante alternativa de desenvolvimento econômico sustentável, utilizando racionalmente os recursos naturais sem comprometer a sua capacidade de renovação e a sua conservação. Neste segmento diversos nichos de mercado são identificados, como por exemplo, a observação de aves, o safari fotográfico, a observação da flora, dentre outras atividades.

2. PANORAMA INTERNACIONAL DO ECOTURISMO

Do ponto de vista mercadológico, o ecoturismo é um segmento que tem crescido a um ritmo considerável ao longo dos anos. Apesar da ausência de estatísticas oficiais relativas à dimensão deste mercado, estima-se que 10% das pessoas que viajam sejam ecoturistas. Porém, a inexistência de uma definição globalmente aceita para o ecoturismo, e o conseqüente enquadramento das atividades que devem ser consideradas nesse segmento, vêm dificultando estudos abalizados e conclusivos sobre a matéria.

Há, no entanto, consenso entre os empresários de que este é um mercado em franca expansão, sendo estimado o seu crescimento em cerca de 20% ao ano, conforme resultados obtidos em entrevistas realizadas junto a operadores turísticos especializados e peritos e na observação do crescimento de agências operadoras de ecoturismo. (ZIFFER, 1989, P.10)

Além dos fatores mencionados, a conscientização da sociedade relativamente às questões ambientais tem contribuído para o crescimento da demanda por atividades ecoturísticas. De fato, a forte percepção mundial acerca da necessidade urgente de proteção e recuperação dos recursos naturais, originária, principalmente, da disseminação dos movimentos conservacionistas empreendidos por grupos ambientalistas, forças políticas e meios de comunicação, acaba por influenciar a escolha dos destinos e roteiros a serem programados.

Entretanto, a oferta de destinos ecoturísticos depende, essencialmente, da existência de áreas de elevado valor ecológico e cultural, da maneira como estas áreas são geridas, da existência de infra-estruturas adequadas e da disponibilidade de recursos humanos capacitados.

Exemplos podem ser mencionados de países que oferecem destinos ecoturísticos adequados, obtendo, com isso, valores significativos de divisas com seus parques nacionais. (OMT/PNUMA, 1992 p.6-7)

O Quênia obteve em 1988 com o turismo, que é a atividade que mais rende divisas para o país, US\$ 400 milhões. Este país, inclusive, desenvolveu um modelo de valoração sobre a atração turística dos animais do Parque Nacional Amboseli. Segundo esse modelo, um leão vale US\$ 27 mil anuais, enquanto o valor de uma manada de elefantes é de US\$ 610 mil.

Em Ruanda, os turistas que desejam ver os gorilas do Parque Nacional dos Volcans despendem, anualmente, US\$ 1 milhão em ingressos e de US\$ 2 a 3 milhões em outros gastos.

Nos países desenvolvidos, o ecoturismo é uma atividade ainda mais vantajosa. Apenas o sistema de parques nacionais dos Estados Unidos, considerado como a maior rede de atração turística natural do mundo, recebeu mais de 270 milhões de visitantes em 1989. Já os parques estaduais atraíram mais de 500 milhões.

No que se refere aos visitantes dos parques nacionais e estaduais dos Estados Unidos, cerca de 29,5 milhões de americanos, com idade superior a 16 anos, realizaram viagens com a finalidade primordial de observar e fotografar a fauna. A observação de aves foi a atividade recreativa mais importante, atraindo 25 milhões de pessoas.

Para a América Latina, onde o ecoturismo começa a despontar, a atividade se reveste de extrema importância para os esforços nacionais de promoção do desenvolvimento econômico e social. O adequado aproveitamento dos variados ecossistemas existentes, ainda pouco explorados, propiciará a abertura de novas alternativas econômicas e a conseqüente melhoria das condições de vida das populações diretamente envolvidas, além de reduzir alguns dos impactos negativos causados pelo turismo tradicional, devido ao perfil e às expectativas dos visitantes que normalmente viajam em pequenos grupos em comparação com o turismo de massa.

Com objetivo de obter um melhor entendimento sobre o ecoturismo na América Latina e o Caribe, foi realizada uma pesquisa, em 1988, junto aos turistas que visitavam o México, Belize, Costa Rica, República Dominicana e Equador. (BOO, 1990)

Nos cinco países estudados, 58% do total de turistas consultados revelaram o nome de um parque ou de uma área protegida que haviam visitado. Desse grupo, 28% visitaram dois parques e 13% visitaram três. Esses números apontam que um elevado percentual de turistas, independentemente das razões que apresentam para visitar um país, freqüentam parques nacionais, comprovando a indissociável afinidade entre essas unidades e o ecoturismo.

3. O POTENCIAL ECOTURÍSTICO BRASILEIRO

O Brasil tem uma superfície de 8.511.596,3 km². No âmbito dessa extensão continental abrange desde regiões equatoriais ao norte até áreas extratropicais ao sul, diferenciadas climática e geomorfologicamente, com uma extraordinária diversidade ecológica.

Incluído dentre os países de mega diversidade, detém um número entre 10% e 20% do total de espécies do planeta. Esta riqueza conhecida corresponde a 22% da flora, 10% dos anfíbios e mamíferos e 17% das aves do mundo.

A superfície territorial brasileira abriga diferentes ecossistemas, destacando-se:

- **Floresta Amazônica**

A Amazônia Central abriga o maior complexo hídrico-fluvial da Terra, com cerca de 7 milhões de km², sendo uma região de dimensões continentais. A hielia brasileira com cerca de 3,3 milhões de km² sobrepõe-se, em grande parte, à área da bacia hidrográfica do Rio Amazonas e caracteriza-se por abrigar grande riqueza biológica, com enorme diversidade de flora e fauna. É considerada uma das últimas reservas florestais do planeta.

- **Mata Atlântica**

Engloba um diversificado mosaico de ecossistemas florestais com estruturas e composições florísticas bastante diferenciadas, acompanhando a diversidade de solos, relevos e características climáticas da vasta região onde ocorre. Estes ecossistemas são caracterizados por uma grande diversidade biológica e altos graus de endemismo da flora e da fauna.

- **Cerrado**

É o segundo maior bioma do Brasil e da América do Sul, ocupando mais de 2 milhões de km² e abriga um rico patrimônio de recursos naturais renováveis, adaptados às duras condições climáticas edáficas e hídricas, que determinam sua própria existência.

- **Pantanal**

O Pantanal é a maior área de terras inundáveis da América do Sul, compreendendo a totalidade da bacia do Alto Paraguai, uma área de 496.000 km², dos quais 393 estão localizados no Brasil.

A porção brasileira da Bacia abrange dois ecossistemas independentes: a parte baixa da Bacia - planícies de inundação -

e a parte alta da Bacia - ou margem/borda, onde vivem inúmeras espécies, desde endêmicas até migratórias.

- **Caatinga ou Semi-árido**

A Caatinga cobre aproximadamente 825.143 km² do Nordeste e parte do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, apresentando planícies e chapadas baixas. A vegetação é composta de vegetais lenhosos, misturados com grande número de cactos e bromélias. A *secura* ambiental, pelo clima semi-árido, e sol inclemente impõem hábitos noturnos ou subterrâneos. Répteis e roedores predominam na região. Entre as mais belas aves estão a arara azul e o acauã, um gavião predador de serpentes.

- **Floresta de Araucária**

A Floresta de Araucária, também conhecida como "Complexo dos Pinhais", pela predominância do pinheiro brasileiro, constitui uma formação vegetal heterogênea: mata de araucárias (pinhais), campos e paredões rochosos vegetados formando escarpas de até 300 metros de queda livre.

- **Campos do Sul**

Os campos da Região Sul do Brasil são denominados "pampas", termo de origem indígena para "região plana". Esta denominação, no entanto, corresponde somente a um dos tipos de campo. Outros tipos, conhecidos como campos do alto da serra, são encontrados em áreas de transição com a floresta de Araucária. Em outras áreas encontra-se, também, um campo de fisionomia semelhante à savana. Merecem destaque os campos inundáveis, como é o exemplo o "Banhado do Taim". Esses campos são importantes reservas naturais da vida selvagem.

- **Manguezal**

O manguezal ou mangue é um tipo de vegetação litorânea que constitui um dos mais típicos ecossistemas tropicais de grande importância ecológica e geológica. A fauna, em especial as aves e invertebrados, ocupa nichos ecológicos importantes e diversificados.

- **Zonas Costeiras e Insulares**

O litoral brasileiro tem uma extensão de 7.367 km, apresentando uma imensa gama de ecossistemas: campos de dunas, ilhas, recifes, costões rochosos, baías, estuários, brejos, falésias e baixios.

3.1. ÁREAS PROTEGIDAS

Um dos principais mecanismos de proteção da excepcional diversidade biológica, dos endemismos, das estruturas geológicas de relevante significado e da considerável riqueza paisagística do Brasil é o sistema de áreas protegidas.

Cerca de 3,9% do território nacional estão sob a proteção federal na forma de diferentes categorias, distribuídas em 35 Parques Nacionais, 23 Reservas Biológicas, 21 Estações Ecológicas, 16 Áreas de Proteção Ambiental, 9 Reservas Extrativistas e 39 Florestas Nacionais.

Há, ainda, as Reservas Particulares de Patrimônio Natural - RPPN's - que são áreas de conservação em propriedades privadas, para as quais existe uma legislação federal específica.

A intenção da lei é a criação de uma rede particular de unidades de conservação onde o proprietário, por sua livre iniciativa, grava de perpetuidade parcela representativa de sua propriedade como Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Concebido pelo IBAMA, este programa já conta com mais de 100 (cem) reservas particulares, bastante expressivas do ponto de vista ecológico e paisagístico, e seus proprietários recebem o incentivo de isenção do Imposto Territorial Rural (ITR).

À primeira vista pode parecer que este universo de unidades de conservação é suficiente para proteger não só amostras significativas dos ecossistemas brasileiros como para garantir a perenidade de sua biodiversidade.

Entretanto, existem áreas de enorme importância que não estão protegidas apesar de já terem sido propostas e indicadas para proteção. Há que se ampliar esta rede de unidades de conservação levando-se em conta a sua fragilidade, o grau de ameaça de destruição e sua importância para a conservação de espécies raras ou ameaçadas de extinção.

Ao lado da insuficiência do número de áreas protegidas há também o grande problema de implantação das já existentes e criadas legalmente.

A deficiência de pessoal em número e qualificação, a falta de regularização fundiária das áreas de uso indireto e a inadequada infra-estrutura exigem do poder público uma ação imediata para proteger adequadamente estas áreas e fazê-las cumprir seu importante papel ecológico e social.

E é justamente em algumas dessas áreas protegidas, em especial nos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, nas Florestas Nacionais, nas Áreas de Proteção Ambiental - APA's onde se opera o ecoturismo. São elas o primeiro destino ecoturístico procurado pelos fluxos nacionais e internacionais.

É importante assinalar que em algumas áreas protegidas, como as Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, não se opera o Ecoturismo devido à fragilidade destes ecossistemas onde a visitação é incompatível com os objetivos de manejo preconizados para estas Unidades de Conservação.

O conjunto de Unidades de Conservação sob jurisdição federal, à exceção das reservas biológicas e estações ecológicas, somado às áreas protegidas estaduais e municipais e às propriedades particulares adaptadas para fins turísticos, oferecem, juntamente com a rica diversidade cultural, condições excepcionais para o desenvolvimento do ecoturismo no Brasil.

4. IMPACTOS DO ECOTURISMO

Os impactos negativos e positivos que poderão advir da atividade de ecoturismo estão, a princípio, relacionados a danos potenciais ao meio ambiente e à comunidade e, por outro lado, aos benefícios sócio-econômicos e ambientais, esperados a níveis regionais e nacional.

Com efeito, a fragilidade dos ecossistemas naturais, muitas vezes, não comporta um número elevado de visitantes e, menos ainda, suporta o tráfego excessivo de veículos pesados. Por outro lado, a infra-estrutura necessária, se não atendidas normas pré-estabelecidas, pode comprometer de maneira acentuada o meio ambiente, com alterações na paisagem, na topografia, no sistema hídrico e na conservação dos recursos naturais florísticos e faunísticos.

O alijamento das populações locais se configura, também, como outro risco, pois a presença de operadores, quase sempre sem nenhuma relação orgânica com a região, pode gerar novos valores incompatíveis com os comportamentos locais, ocasionando conflitos de ordem cultural e de outras ordens.

Em contrapartida aos riscos ambientais e comunitários, o ecoturismo apresenta significativos benefícios econômicos, sociais e ambientais, tais como:

- diversificação da economia regional, através da indução do estabelecimento de micros e pequenos negócios,
- geração local de empregos,
- fixação da população no interior,
- melhoramento das infra-estruturas de transporte, comunicações e saneamento,
- criação de alternativas de arrecadação para as Unidades de Conservação,
- diminuição do impacto sobre o patrimônio natural e cultural,
- diminuição do impacto no plano estético-paisagístico,

- melhoria nos equipamentos das áreas protegidas.

Dessa forma, a compatibilidade do ecoturismo com o dimensionamento do número de visitantes e do fluxo de transporte, a adoção de parâmetros para implantação da infraestrutura, o respeito e valorização da cultura local são condições básicas e imprescindíveis para o desenvolvimento harmônico da atividade no Brasil.

III - CONCEITUAÇÃO

A atividade do ecoturismo deve abranger, em sua conceituação, a dimensão do conhecimento da natureza, a experiência educacional interpretativa, a valorização das culturas tradicionais locais e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, para os fins de implementação de uma política nacional, conceitua-se, neste documento, o ecoturismo como **“um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas”**.

O crescente envolvimento da sociedade nas questões ambientais, pressionando governos e instituições para o estabelecimento de requisitos cada vez mais rígidos quanto ao impacto ambiental na implantação de empreendimentos, aliado a uma crescente busca do homem por uma relação mais íntima e freqüente com a natureza, recomenda a não restrição do conceito de ecoturismo, de forma a acompanhar a dinâmica deste segmento. A atividade de ecoturismo passa, atualmente, por uma transição de “produto turístico” para um “conceito de viagem”, sendo que os componentes da definição podem vir a ser integralmente absorvidos por outros segmentos ou atividades do turismo, que talvez hoje não sejam considerados ecoturísticos, mas cuja evolução deve ser incentivada.

IV - OBJETIVOS, AÇÕES E ESTRATÉGIAS

1. OBJETIVOS

A articulação de ações entre os agentes governamentais, inclusive destes com o setor privado e a comunidade envolvida, bem como a implantação de infra-estrutura adequada e a formação de recursos humanos especializados, são fatores determinantes para o desenvolvimento ordenado do ecoturismo no País.

Com base nos problemas identificados durante a realização da oficina de planejamento de Goiás Velho (Quadro I), os esforços a serem empreendidos na implementação de uma política para o desenvolvimento do ecoturismo no Brasil devem ser direcionados ao atendimento dos seguintes objetivos básicos:

- compatibilizar as atividades de ecoturismo com a conservação de áreas naturais
- fortalecer a cooperação interinstitucional
- possibilitar a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor
- promover e estimular a capacitação de recursos humanos para o ecoturismo
- promover, incentivar e estimular a criação e melhoria da infra-estrutura para a atividade de ecoturismo
- promover o aproveitamento do ecoturismo como veículo de educação ambiental

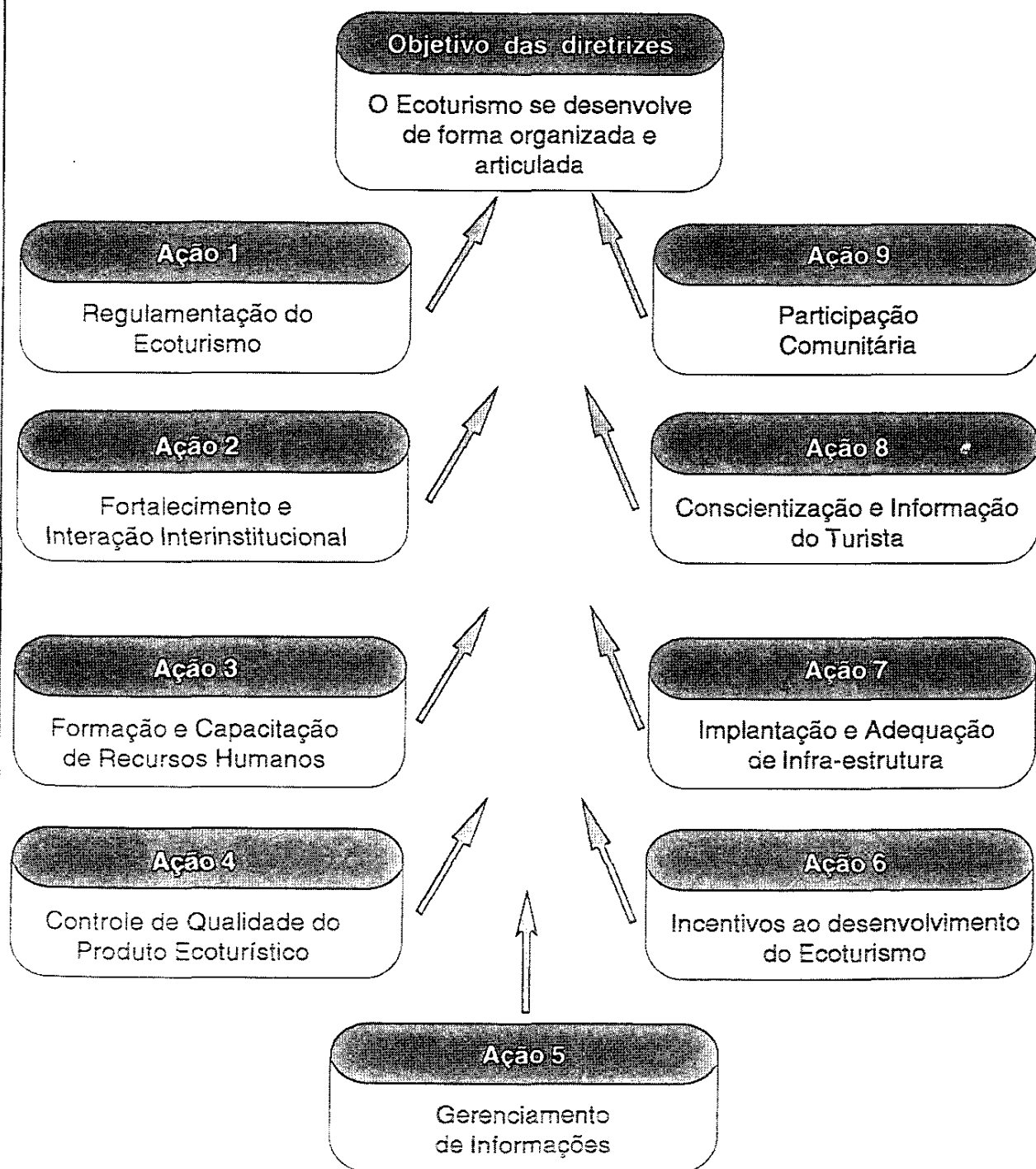
2. AÇÕES E ESTRATÉGIAS

Para a consecução dos objetivos básicos foram identificadas diversas ações (Quadro II - pág. 23), cada uma com estratégia própria de execução, que integradas, resultaram num elenco de realizações prioritárias, cuja responsabilidade de implementação alcança diversos setores governamentais e o segmento do setor privado voltado ao ecoturismo, sem prejuízo da colaboração das organizações não-governamentais e da comunidade diretamente envolvida.

QUADROS I E II

QUADRO II

Ações estratégicas



AÇÃO Nº 1 - REGULAMENTAÇÃO DO ECOTURISMO

OBJETIVO

Dotar o segmento de ecoturismo de estrutura legal própria, harmonizada com as esferas federal, estadual e municipal, e de critérios e parâmetros adequados.

ESTRATÉGIAS

- Elaborar dispositivos legais necessários ao desenvolvimento do ecoturismo; (MICT - MMA - EMBRATUR - IBAMA)
- Estabelecer mecanismos legais de fiscalização e controle; (EMBRATUR - IBAMA)
- Identificar e avaliar os dispositivos legais vigentes aplicáveis ao ecoturismo, em todos os níveis do poder público; (MICT - MMA - EMBRATUR - IBAMA)
- Propor aos órgãos ambientais e turísticos, estaduais e municipais, regulamentações compatíveis com a realidade local; (MICT - MMA - EMBRATUR - IBAMA)
- Definir responsabilidades inter e intra-institucionais para o desenvolvimento do ecoturismo; (MICT - MMA - EMBRATUR - IBAMA) e
- Estabelecer critérios para a priorização de áreas com potencial para o ecoturismo. (EMBRATUR - IBAMA)

AÇÃO Nº 2 - FORTALECIMENTO E INTERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

OBJETIVO

Promover a articulação e o intercâmbio de informações e de experiências entre os órgãos governamentais e entidades do setor privado.

ESTRATÉGIAS

- Promover a criação de um fórum permanente de discussões sobre ecoturismo; (MICT)
- Promover e apoiar eventos para disseminação de informações sobre o ecoturismo; (EMBRATUR - IBAMA)
- Apoiar a realização de seminários de planejamento estratégico para o ecoturismo nos diferentes

- ecossistemas brasileiros; (EMBRATUR - IBAMA) e
- Propor a criação de um fórum permanente no âmbito do Mercosul, para o estabelecimento de critérios unificados para o desenvolvimento do ecoturismo. (MICT - MMA)

ACÇÃO Nº 3 - FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

OBJETIVO

Fomentar a formação e a capacitação de pessoal para o desempenho de diversas funções pertinentes à atividade de ecoturismo.

ESTRATÉGIAS

- Promover a capacitação de recursos humanos dos setores governamentais, federal, estadual e municipal, na área de ecoturismo; (MICT - MMA)
- Desenvolver campanha de sensibilização nos setores governamentais, federal, estadual e municipal, para as vantagens do ecoturismo como alternativa de desenvolvimento sustentável; (MICT -MMA - EMBRATUR - IBAMA)
- Fomentar a criação de programa de bolsas de estudos para aperfeiçoamento profissional em ecoturismo; (MICT - MMA)
- Propor às universidades temas para desenvolvimento de teses sobre ecoturismo; (EMBRATUR - IBAMA)
- Incentivar a inclusão de conteúdos relacionados ao ecoturismo no sistema de ensino, tais como: impactos, estatísticas e comportamento do turista; (EMBRATUR - IBAMA)
- Promover e apoiar cursos e seminários para divulgação de técnicas e métodos de projetos de construção e operação de equipamentos ecoturísticos; (EMBRATUR)
- Incentivar a criação de extensão curricular nas escolas agrícolas para formação de extensionista ecoturístico; (MICT - MMA)
- Estimular a realização de cursos técnico-profissionalizantes associados aos serviços do segmento ecoturístico; (MICT - MMA) e
- Incentivar e desenvolver programas de capacitação empresarial a nível comunitário, objetivando o

aproveitamento de oportunidades negociais derivadas do ecoturismo. (MICT)

AÇÃO Nº 4 - CONTROLE DE QUALIDADE DO PRODUTO ECOTURÍSTICO

OBJETIVO

Promover o desenvolvimento de metodologias, modelos e sistemas para acompanhamento, avaliação e aperfeiçoamento da atividade de ecoturismo, abrangendo o setor público e privado.

ESTRATÉGIAS

- Fiscalizar os serviços e equipamentos ecoturísticos; (EMBRATUR - IBAMA)
- Estabelecer processos e desenvolver metodologias para avaliar os impactos do ecoturismo no meio ambiente; (EMBRATUR - IBAMA)
- Propor formas de engajamento do ecoturista na monitoração e na realização de inventários e pesquisas nas áreas naturais visitadas; (EMBRATUR - IBAMA)
- Identificar modelos de referência para os serviços e equipamentos ecoturísticos; (EMBRATUR - IBAMA)
- Incentivar a criação de um sistema auto-regulador na iniciativa privada, com a participação do consumidor; (EMBRATUR) e
- Fomentar o desenvolvimento de pesquisas dirigidas sobre o controle de qualidade do ecoturismo. (EMBRATUR - IBAMA)

AÇÃO Nº 5 - GERENCIAMENTO DE INFORMAÇÕES

OBJETIVO

Realizar o levantamento de informações, a nível nacional e internacional, visando a formação de um banco de dados e a obtenção de indicadores para o desenvolvimento do ecoturismo.

ESTRATÉGIAS

- Executar, manter atualizado e intercambiar informações sobre o inventário dos recursos naturais e atributos culturais relacionados ao ecoturismo; (EMBRATUR - IBAMA)

- Implantar e manter banco de dados e central de informações interinstitucionais sobre ecoturismo; (EMBRATUR - IBAMA)
- Elaborar estudos sobre o perfil da demanda concorrente para os destinos ecoturísticos; (EMBRATUR)
- Promover o levantamento de dados, inclusive estatísticos, necessários ao estabelecimento da atividade de ecoturismo; (EMBRATUR - IBAMA)
- Criar mecanismos sistemáticos de divulgação de informações correntes relativas às unidades de conservação visitáveis; (IBAMA)
- Criar cadastro de operadoras de ecoturismo que atuem em áreas protegidas; (EMBRATUR) e
- Uniformizar a terminologia utilizada na atividade ecoturística visando um glossário comum para os países membros do Mercosul. (MICT - MMA)

ACÇÃO Nº 6 - INCENTIVOS AO DESENVOLVIMENTO DO ECOTURISMO

OBJETIVO

Promover e estimular a criação e a adequação de incentivos para o aprimoramento de tecnologias e de serviços, a ampliação da infra-estrutura existente e a implementação de empreendimentos ecoturísticos.

ESTRATÉGIAS

- Promover alocação adequada de recursos financeiros para o ecoturismo; (MICT - MMA)
- Propor incentivos para viabilizar a adoção de novas tecnologias em equipamentos ecoturísticos; (MICT - MMA)
- Elaborar e divulgar manual sobre fontes de financiamento disponíveis para o ecoturismo, orientando os investidores quanto ao acesso a esses recursos; (EMBRATUR - IBAMA)
- Articular, com organizações não-governamentais, nacionais e internacionais interessadas, a possibilidade de cooperar técnica e financeiramente em projetos ecoturísticos; (MICT - MMA- EMBRATUR - IBAMA)
- Organizar e apoiar a realização de concursos nacionais sobre ecoturismo, objetivando a melhoria dos serviços e a difusão de iniciativas exemplares; (EMBRATUR - IBAMA)

- Propor aos agentes financeiros a facilitação ou simplificação das linhas de crédito existentes, adaptando-as às características específicas do segmento e viabilizando seu acesso às comunidades, para a implantação dos serviços ecoturísticos; (MICT - MMA)
- Propor às agências de desenvolvimento regional a inclusão do ecoturismo como alternativa prioritária de desenvolvimento sustentável junto ao Fundo de Investimento da Amazônia - FINAM e Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR; (EMBRATUR - IBAMA)
- Elaborar proposta de inclusão de equipamentos ecoturísticos comunitários como beneficiários dos recursos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE nos termos da legislação vigente, desde que promovam a recuperação e proteção do patrimônio natural e cultural; (MICT)
- Elaborar proposta de inclusão do ecoturismo como beneficiário de uma eventual reformulação da Resolução nº 1.840/91, do Conselho Monetário Nacional, que trata do Plano de Conversão de Dívida Externa para fins ambientais; (MICT)
- Consignar, no âmbito do Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR, dotação de recursos para equipamentos públicos destinados à exploração do ecoturismo em municípios participantes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo; (MICT - EMBRATUR)
- Incentivar o financiamento a cooperativas voltadas para a produção de bens e serviços destinados ao ecoturismo; (MICT - MMA) e
- Propor aos estados e municípios a criação de bônus fiscais para empresas que envolvam as comunidades locais na prestação de serviços aos empreendimentos ecoturísticos. (EMBRATUR - IBAMA)

ACÇÃO Nº 7 -IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA

OBJETIVO

Promover o desenvolvimento de tecnologias e a implantação de infra-estrutura nos destinos ecoturísticos prioritários.

ESTRATÉGIAS

- Incentivar e promover, junto a órgãos oficiais e

privados, o desenvolvimento de tecnologias para equipamentos destinados à exploração do ecoturismo; (MICT - MMA)

- Promover a cooperação técnica internacional para intercâmbio de novas tecnologias para o segmento ecoturístico; (MICT - MMA)
- Dotar as unidades de conservação de infra-estrutura e de recursos humanos indispensáveis à visitação quando couber; (IBAMA)
- Incentivar o ajuste de categorização das unidades de conservação para o ecoturismo, quando necessário, mediante critérios técnicos; (IBAMA)
- Realizar plano de manejo para unidades de conservação consideradas prioritárias para o ecoturismo; (IBAMA)
- Priorizar a regularização fundiária das áreas visitáveis nas unidades de conservação consideradas prioritárias para o ecoturismo; (IBAMA)
- Promover o conhecimento da economicidade ecoturística dos recursos naturais em unidades de conservação; (IBAMA)
- Consignar dotação orçamentária apropriada às unidades de conservação consideradas prioritárias para o ecoturismo; (IBAMA)
- Promover a terceirização dos serviços e equipamentos turísticos nas unidades de conservação, preferencialmente envolvendo comunidades locais; (IBAMA)
- Definir critérios e normas de controle para viabilização de concessões em unidades de conservação; (IBAMA)
- Propor aos estados e municípios que considerem a atividade ecoturística na elaboração de estudos sobre o uso e ocupação do solo; (MICT - MMA)
- Incentivar os órgãos competentes, nas esferas federal, estadual e municipal, para a implantação e ampliação de programas de saúde, saneamento, transporte e comunicação nos destinos ecoturísticos prioritários; (MICT - MMA)
- Elaborar estudos sobre os benefícios sócio-econômicos advindos da implantação de pólos ecoturísticos; (EMBRATUR) e
- Promover estudos para implantação de estratégias de apoio, assistência e proteção ao turista. (EMBRATUR)

ACÇÃO Nº 8 - CONSCIENTIZAÇÃO E INFORMAÇÃO DO TURISTA

OBJETIVO

Divulgar aos turistas atividades inerentes ao produto ecoturístico e orientar a conduta adequada nas áreas visitadas.

ESTRATÉGIAS

- Informar aos turistas sobre práticas e comportamentos nocivos aos atrativos naturais e culturais;(EMBRATUR - IBAMA)
- Apoiar programas de educação ambiental formal, em todos os níveis, de maneira interdisciplinar;(EMBRATUR - IBAMA)
- Estabelecer ações abrangentes de divulgação do ecoturismo; (EMBRATUR - IBAMA)
- Criar material informativo específico para as áreas de destino ecoturístico; (EMBRATUR - IBAMA)
- Utilizar os meios legais para coibir a propaganda enganosa; e (EMBRATUR)
- Prestar esclarecimentos prévios sobre o comportamento do ecoturista em relação à comunidade a ser visitada. (EMBRATUR - IBAMA)

ACÇÃO Nº 9 - PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

OBJETIVO

Buscar o engajamento das comunidades localizadas em destinos ecoturísticos, potenciais e existentes estimulando-as a identificar no ecoturismo uma alternativa econômica viável.

ESTRATÉGIAS

- Promover, em conjunto com a comunidade a identificação de sua vocação para o ecoturismo; (EMBRATUR)
- Promover a adequação das potencialidades da comunidade com as demandas do ecoturismo; (EMBRATUR)
- Apoiar a comunidade nas suas iniciativas de engajamento e capacitação na atividade do ecoturismo; (EMBRATUR)

- Fomentar a participação das lideranças comunitárias nas etapas de planejamento e realinhamento de projetos ecoturísticos; (MICT - MMA)
- Desenvolver campanhas informativas sobre o turismo e suas possibilidades econômicas junto à comunidade; (EMBRATUR - IBAMA)
- Promover visitas regulares de extensionistas ecoturísticos às comunidades-destino, conscientizando, demonstrando e assegurando o aproveitamento das possibilidades de engajamento; e (MICT)
- Promover a municipalização das atividades de ecoturismo, incentivando o seu desenvolvimento. (MICT)

V - ATORES DIRETAMENTE ENVOLVIDOS

O ecoturismo, por se tratar de uma atividade econômica e dinâmica, sobre a qual incidem múltiplos interesses, requer ações interinstitucionais articuladas, coordenadas e descentralizadas dos poderes públicos e a efetiva participação do setor privado no encaminhamento das decisões políticas e administrativas pertinentes ao segmento, incluindo, nesse contexto, as organizações não governamentais e as comunidades envolvidas.

Assim, caberá precipuamente ao governo estabelecer a normatização da atividade, incentivar e promover a capacitação de recursos humanos e melhorar e viabilizar a necessária infraestrutura nas áreas de destino e adaptar os incentivos existentes para estimular a implantação de empreendimentos ecoturísticos.

As ações a serem empreendidas pelo governo, mediante a atuação de diversos órgãos setoriais, suas entidades subordinadas e vinculadas, deverão funcionar como indutoras dos investimentos privados, com vistas ao desenvolvimento do ecoturismo.

Iniciativas similares, no âmbito dos governos estaduais e municipais, harmonizadas e integradas com as ações do Governo Federal, serão fundamentais para estimular o ecoturismo regional.

O setor privado, por meio da atuação do empresariado, será parte preponderante na consolidação do ecoturismo como instrumento de crescimento econômico, cabendo promover as medidas indispensáveis à qualidade dos serviços a serem prestados, além de, em resposta aos esforços do Governo, contribuir na melhoria da infra-estrutura e na capacitação de recursos humanos.

As organizações não governamentais, representantes da sociedade civil, têm desempenhado no Brasil e no mundo um papel de fundamental importância na produção e publicação de expressiva parcela da literatura existente sobre ecoturismo como alternativa de desenvolvimento sustentado.

As comunidades muito mais do que meros beneficiários desta atividade, são na verdade, atores importantíssimos no processo, portanto elementos que devem ser integrados ao desenvolvimento do ecoturismo desde seu estágio mais preliminar de planejamento até sua implementação e operação.

A magnitude e a importância das ações previstas e a complexidade das interações necessárias à incorporação do ecoturismo, como uma atividade capaz de gerar no País

benefícios sócio-econômicos e de conservar o meio ambiente, pressupõem que a promoção das articulações interinstitucionais sejam centralizadas.

Dessa forma, sem prejuízo das atribuições e iniciativas dos demais órgãos setoriais federais, caberá ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, observados os limites de suas competências, a função de articular as ações para a implantação de uma política nacional para o ecoturismo, dispondo, para tanto, das estruturas técnico-administrativas do Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ecoturismo atualmente praticado no Brasil não tem levado em consideração, tanto na área governamental quanto na iniciativa privada, o crescimento mundial da demanda por destinos ecoturísticos e o excepcional atributo de belezas naturais que possui o País.

Esse fato ocorre em função da falta de ordenação do segmento, que opera sem regulamentação específica e através de ações isoladas.

Com isso, o expressivo potencial natural e cultural existente não é aproveitado como gerador de recursos adicionais para a conservação e proteção do meio ambiente e como fonte alternativa de desenvolvimento econômico e social, para as populações nativas.

As proposições contidas neste documento objetivam ordenar o ecoturismo, harmonizando a atividade com a conservação do meio ambiente, de forma a alcançar a mais abrangente gama de benefícios que dele possam decorrer.

No entanto, para atingir tais propósitos, é necessária a conjugação de esforços do governo, como agente indutor, e da iniciativa privada, como agente promotor, na implementação de medidas criativas e práticas que valorizem o patrimônio natural e cultural locais e que garantam resultados regionais.

As diretrizes ora propostas não esgotam a discussão sobre o tema, pois se constituem apenas no início do processo de implantação de uma política nacional de ecoturismo e de consolidação da atividade, como alternativa de conservação ambiental e econômica para diversas regiões do Brasil.

VII - ANEXOS

ANEXO 1

Em data de 18 de outubro de 1994, o Exmo. Senhor Presidente da República, Itamar Franco, em despacho conjunto com os Exmos. Senhores Ministros de Estado Elcio Alvares, da Indústria, do Comércio e do Turismo e Henrique Brandão Cavalcanti, do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, aprovou a Exposição de Motivos Interministerial nº 005, com o seguinte despacho: "Aprovo, face as informações da A.G.U.". A E.M.I. nº 005 foi publicada no D.O.U. de 25 de outubro de 1994.

Exposição de Motivos Interministerial nº 005

Brasília, 29 de setembro de 1994.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência, a presente proposta para o estabelecimento de diretrizes visando a implantação de uma política nacional de ecoturismo.

2. A indústria do turismo é, na atualidade, a atividade que apresenta os mais elevados índices de crescimento no contexto econômico mundial; movimenta cerca de US\$ 3,5 trilhões anualmente e na última década expandiu suas atividades em 57%.

3. Segundo o Conselho Mundial de Viagens e Turismo, que congrega as maiores empresas multinacionais do setor, o mercado turístico empregou 183 milhões de pessoas em 1991. Em 1994, é estimado um crescimento de 10,6%, ou seja, 204 milhões de empregos, correspondendo a um em cada nove trabalhadores do mundo.

4. No período de 1985 a 1993, apesar da recessão mundial, o número de turistas que empreendeu viagens internacionais passou de 380 para 500 milhões. A Organização Mundial de Turismo estima que esse número atingirá 661 milhões no ano 2000.

5. Excetuando o setor de transporte, os ganhos financeiros provenientes do turismo internacional passaram de US\$ 18 bilhões em 1970 para 324 em 1993. A Europa, de acordo com os dados disponíveis de 1992, detinha 52% dos ingressos; seguida pelas Américas, com 27%; pelo Extremo Oriente e Pacífico;

com 16%; e pela África, Oriente Médio e outras regiões da Ásia, com a percentagem restante.

6. Verifica-se, assim, que o turismo se impôs nos últimos anos como um recurso comercial de expressiva importância, disputando com o petróleo a primazia do mercado mundial.

7. O turismo como uma atividade econômica sofre, também, inovações constantes, em face da competitividade dos mercados e das exigências da demanda. Em vista disso, as empresas de turismo estão a caminho da especialização, deixando de ser generalistas, e passando a oferecer produtos segmentados, destinados a uma clientela específica. Nessa diversificação, são colocadas à disposição dos turistas diversas opções, como o turismo cultural; o esotérico; o da maior idade; o esportivo; o de negócios; o náutico; e o ecoturismo, entre outros.

8. O ecoturismo configura-se no momento uma importante alternativa de desenvolvimento econômico sustentável, utilizando racionalmente os recursos naturais sem comprometer a sua capacidade de renovação e a sua conservação. No conjunto global do turismo o ecoturismo é o segmento que apresenta maiores índices de crescimento, resultando no incremento de ofertas e demandas por destinos ecoturísticos.

9. A conscientização da sociedade, relativamente às questões ambientais, tem contribuído para o crescimento dessa demanda. De fato, a forte percepção mundial acerca da necessidade urgente de proteção e recuperação dos recursos naturais, originária, principalmente, da disseminação dos movimentos conservacionistas empreendidos por grupos ambientalistas, forças políticas e meios de comunicação, tem influenciado a escolha dos destinos.

10. Entretanto, a oferta de destinos ecoturísticos depende, essencialmente, da existência de áreas de elevado valor ecológico e cultural, da maneira como essas áreas são geridas, da existência de infra-estruturas adequadas e da disponibilidade de recursos humanos capacitados.

11. Os Estados Unidos, Quênia, Ruanda, Nepal e Equador são exemplos de alguns países que oferecem destinos adequados, atraindo fluxo considerável de ecoturistas. Os Estados Unidos, com o sistema de parques nacional, considerado a maior rede de atração turística natural do mundo, receberam mais de 270 milhões de visitantes em 1989. Já os parques estaduais atraem mais de 500 milhões de visitantes por ano.

12. Na América Latina, onde o ecoturismo começa a despontar, a atividade se reveste de extrema importância para os esforços nacionais de promoção do desenvolvimento econômico e social. O aproveitamento racional dos variados ecossistemas existentes, ainda pouco explorados, propiciará a abertura de

novas alternativas econômicas e a conseqüente melhoria das condições de vida das populações diretamente envolvidas, além de reduzir alguns dos impactos negativos causados pelo turismo tradicional, devido ao perfil e às expectativas dos visitantes, que normalmente viajam em pequenos grupos, em comparação com o turismo de massa.

13. Senhor Presidente, a macro-tendência do turismo mundial aponta para um aumento significativo da procura por destinos ecoturísticos, e o Brasil é um dos alvos mais evidentes para esse mercado. Para atender a essa demanda especializada, há que se ordenar a atividade, mediante o estabelecimento de diretrizes para a implementação de uma política nacional de ecoturismo que defina as ações para os setores envolvidos, objetivando a melhoria de infra-estrutura, informações, incentivos e capacitação de recursos humanos.

14. No âmbito governamental, a primeira iniciativa de ordenar o ecoturismo ocorreu em 1987, com a criação da Comissão Técnica Nacional constituída por técnicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR para monitorar o Projeto de Turismo Ecológico, em resposta às práticas existentes à época.

15. Todavia, tanto os esforços governamentais quanto os privados foram insuficientes para ultrapassar as barreiras, até hoje existentes, entre a teoria - principalmente em relação aos modelos nacionais - e a prática do ecoturismo. Entre essas barreiras pontificam a ausência de consenso sobre a conceituação do segmento e a falta de critérios, regulamentação e incentivos, que orientem empresários, investidores e o próprio governo para o estímulo e exploração do potencial das belezas naturais e valores culturais, ao tempo em que promova a sua conservação.

16. Em conseqüência, o ecoturismo praticado no Brasil é impulsionado, quase que exclusivamente, pela oportunidade mercadológica, deixando, a rigor, de gerar os benefícios sócio-econômicos e ambientais esperados e comprometendo, não raro, o conceito e a imagem do produto ecoturístico brasileiro nos mercados interno e externo.

17. A inexistência de ordenamento da atividade de ecoturismo provoca, a princípio, danos potenciais ao meio ambiente e à comunidade. Com efeito, a fragilidade dos ecossistemas naturais não comporta, muitas vezes, um número elevado de visitantes e, menos ainda, suporta o tráfego excessivo de veículos pesados. Por sua vez, a infra-estrutura necessária, se não atendidas normas pré-estabelecidas, pode comprometer de maneira acentuada o meio ambiente, com alterações na paisagem, na

topografia, no sistema hídrico e na conservação dos recursos naturais concernentes à flora e fauna.

18. O alijamento das populações locais também configura outro risco, pois a presença de operadores, quase sempre sem nenhuma relação orgânica com a região, pode gerar novos valores incompatíveis com o comportamento local, ocasionando conflito de culturas.

19. Por outro lado, os benefícios econômicos e sociais do ecoturismo para o País são significativos, principalmente para áreas mais pobres e remotas, propiciando a geração de empregos, a indução à instalação de micros e pequenos negócios, e a diversificação da economia regional. Propicia, ainda, a fixação da população no interior e o melhoramento das infra-estruturas de transporte, comunicações e de saneamento nas localidades consideradas destinos ecoturísticos. E, fundamentalmente, o ecoturismo propiciará uma alternativa para financiar a proteção dos recursos naturais e culturais e a administração das áreas protegidas.

20. Dessa forma, a compatibilidade do ecoturismo com o dimensionamento do número de visitantes e do fluxo de transporte, a adoção de parâmetros para implantação da infra-estrutura, e o respeito e a valorização da cultura local são condições básicas e imprescindíveis para o desenvolvimento harmônico da atividade no País.

21. O Brasil, com uma superfície de dimensão continental, que abrange desde regiões equatoriais ao Norte até áreas extratropicais ao Sul, diferenciadas climática e geomorfológicamente, abriga uma extraordinária diversidade biológica, distribuída entre diferentes ecossistemas, como a floresta amazônica, o cerrado, a mata-atlântica, a caatinga, o pantanal mato-grossense, os manguezais e as zonas costeiras e insulares.

22. O sistema de áreas protegidas é o principal mecanismo de proteção da excepcional diversidade biológica, dos endemismos, das estruturas geológicas de relevante significado e da considerável riqueza paisagística do Brasil. Cerca de 3,9% do território nacional estão sob a proteção federal na forma de diferentes categorias, compreendendo 35 Parques Nacionais; 23 Reservas Biológicas; 21 Estações Ecológicas; 16 Áreas de Proteção Ambiental; 9 Reservas Extrativistas e 39 Florestas Nacionais. Há, ainda, as Reservas Particulares de Patrimônio Natural - RPPN's, que são áreas de conservação em propriedades privadas para as quais existe uma legislação federal específica.

23. É justamente em algumas dessas áreas protegidas, em especial nos Parques Nacionais, estaduais e municipais, nas

Florestas Nacionais, nas Áreas de Proteção Ambiental - APA's onde se opera o ecoturismo, pois são o primeiro destino ecoturístico procurado pelos fluxos nacionais e internacionais.

24. O conjunto de unidades de conservação sob jurisdição federal, à exceção das reservas biológicas e estações ecológicas, onde não se pratica o ecoturismo, devido à fragilidade desses ecossistemas, somado às áreas protegidas estaduais e municipais, e às propriedades particulares adaptadas para fins turísticos oferece, juntamente com a rica diversidade cultural, condições para o desenvolvimento do ecoturismo no Brasil. Porém, a deficiência de pessoal em número e qualificação; a falta de regularização fundiária das áreas de uso indireto; e a inadequada infra-estrutura das unidades de conservação exigem ações imediatas do Poder Público para que essas unidades cumpram o importante papel ecológico e social.

25. Em vista do exposto, Senhor Presidente, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal elaboraram estudos no sentido de promover o desenvolvimento ordenado do ecoturismo no Brasil. Nas diversas fases dos trabalhos realizados houve participação de outros setores do Governo Federal e de segmentos representativos da iniciativa privada e de organizações não-governamentais.

26. O resultado desses estudos, é submetido, na oportunidade, à apreciação de Vossa Excelência na forma de proposições de definição de ecoturismo, dos princípios a serem observados, das ações prioritárias a serem realizadas, da indicação dos articuladores e coordenadores dessas ações, objetivando a implantação de uma política nacional de ecoturismo.

27. Assim sendo, é proposta a conceituação do ecoturismo como "o segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do meio ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas".

28. Deve ser ressaltado que essa conceituação procura contemplar a dimensão do conhecimento da natureza, a experiência educacional interpretativa, a valorização das culturas tradicionais locais e a promoção do desenvolvimento sustentável. Além disso, como a atividade de ecoturismo passa atualmente por uma transição de produto turístico para um conceito de viagem, foi observado que não deveria haver restrição ao conceito, de forma que os componentes da conceituação venham a ser absorvidos por outros segmentos ou atividades do turismo, que talvez hoje não sejam considerados ecoturísticos, mas cujo desenvolvimento deve ser incentivado.

29. A definição de uma política nacional de ecoturismo requer a observação à multiplicidade no trato das questões turísticas e ambientais, a participação efetiva das populações envolvidas e a compatibilização das políticas ambientais e turísticas nacionais e regionais. Dessa forma, os seguintes princípios devem nortear as ações governamentais e privadas a serem empreendidas:

- compatibilizar as atividades de ecoturismo com a conservação de áreas naturais;
- fortalecer a cooperação internacional;
- possibilitar a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor;
- promover e estimular a capacitação de recursos humanos para o ecoturismo;
- promover, incentivar e estimular a criação e melhoria da infra-estrutura para a atividade de ecoturismo; e
- promover o aproveitamento do ecoturismo como veículo de educação ambiental.

30. Com base nesses princípios, nove ações foram arroladas, conforme consta no Anexo I a esta Exposição de Motivos. As ações apresentam estratégias próprias de execução que, integradas, constituem um elenco de realizações prioritárias, cuja responsabilidade de implementação alcança diversos setores governamentais e o segmento do setor privado voltado ao ecoturismo, sem prejuízo da colaboração das organizações não governamentais e da comunidade diretamente envolvida.

31. O ecoturismo, por se tratar de uma atividade econômica e dinâmica, sobre a qual incidem múltiplos interesses, demanda ações interministeriais articuladas e coordenadas, dos poderes públicos, e a efetiva participação do setor privado no encaminhamento das decisões políticas e administrativas pertinentes ao segmento, incluindo, nesse contexto, as organizações não governamentais e as comunidades envolvidas.

32. Assim, caberá precipuamente ao governo estabelecer a normatização da atividade, incentivar e promover a capacitação de recursos humanos, melhorar e viabilizar a necessária infra-estrutura nas áreas de destino e adaptar os incentivos existentes, com o propósito de estimular a implantação de empreendimentos ecoturísticos.

33. As ações a serem empreendidas pelo governo, mediante a atuação de diversos órgãos setoriais, suas entidades subordinadas e vinculadas, deverão funcionar como indutoras dos investimentos privados, com vistas ao desenvolvimento do ecoturismo. Iniciativas similares, no âmbito dos governos estaduais e municipais, harmonizadas e integradas com as ações do Governo Federal, são fundamentais para estimular o ecoturismo regional.

34. O setor privado, por meio da atuação do empresariado, deve ser parte preponderante na conscientização do ecoturismo como instrumento de crescimento econômico, cabendo-lhe promover as medidas indispensáveis à qualidade dos serviços a serem prestados, além de, em resposta aos esforços do governo, contribuir para a melhoria da infra-estrutura e capacitação de recursos humanos.

35. A magnitude e a importância das ações previstas e a complexidade das interações necessárias à incorporação do ecoturismo como uma atividade capaz de gerar no País benefícios sócio-econômicos e de conservar o meio ambiente, pressupõem que a promoção das articulações interinstitucionais sejam centralizadas.

36. Assim sendo, sem prejuízo das atribuições e iniciativas dos demais órgãos setoriais federais, caberá ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e ao Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, observadas suas competências legais, a função de articular as ações para a implantação de uma política nacional para o ecoturismo, dispondo, para tanto, das estruturas técnico-administrativas da EMBRATUR e do IBAMA.

37. Estas são, Senhor Presidente, as proposições que vimos submeter à consideração de Vossa Excelência, para seu exame e aprovação, se assim julgar adequado. Tais proposições traduzem o que as Pastas das quais somos titulares vêm como necessário para a implementação da política nacional do ecoturismo no Brasil.

Respeitosamente,

ELCIO ALVARES
Ministro de Estado da Indústria,
do Comércio e do Turismo

HENRIQUE BRANDÃO
CAVALCANTI
Ministro de Estado do
Meio Ambiente
e da Amazônia Legal

** O Anexo I referido no item 30 da Exposição de Motivos corresponde às ações de número 01 a 09, contidas no item IV - Objetivos, Ações e Estratégias desta publicação.*

ANEXO 2

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 001,
DE 20 DE ABRIL DE 1994

O MINISTRO DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E DO TURISMO, e O MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DA AMAZÔNIA LEGAL, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto na lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992 e,

Considerando a importância do turismo ecológico como alternativa de desenvolvimento sustentável, gerador de expressivos benefícios sociais e ambientais para o Brasil.

RESOLVEM

Art. 1º - Instituir um Grupo de Trabalho Interministerial, para desenvolver e propor uma política e um Programa Nacional de Ecoturismo.

Art. 2º - O Grupo de Trabalho será composto por representantes do:

I - Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, por intermédio da Secretaria de Turismo e Serviços e do Instituto Brasileiro do Turismo - EMBRATUR;

II - Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, por intermédio da Secretaria de Coordenação de Assuntos da Amazônia Legal e do Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Parágrafo único - As indicações e nomeações dos membros titulares e suplentes deste Grupo de Trabalho serão feitas por portarias do Ministério correspondente.

Art. 3º - O trabalho será coordenado pelos representantes dos Ministérios da Indústria, do Comércio e do Turismo e do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, a serem indicado pelo respectivo Ministro na portaria de designação.

Art. 4º - O Grupo de Trabalho apresentará suas conclusões no prazo de 120 dias a partir de sua instalação.

Art. 5º - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ELCIO ALVARES
Ministro de Estado da Indústria,
do Comércio e do Turismo

HENRIQUE BRANDÃO
CAVALCANTI
Ministro de Estado do
Meio Ambiente
e da Amazônia Legal

VIII - GRUPO QUE PARTICIPOU DA ELABORAÇÃO DESTE DOCUMENTO

MICT:

Silvio Magalhães Barros II - Coordenador pelo MICT - SETS
Clélia Lucy Gomes Ferreira - EMBRATUR
Marcos Jorge de Araújo - MICT
Márcio Luiz Montenegro - EMBRATUR

MMA:

Denise Hamú M. de La Penha - Coordenadora pelo MMA - SCA
Sonia Maria P. Wiedmann - IBAMA
Sérgio Tadeu Medina - MMA
Maria Luiza N. Paes - IBAMA

Colaboradores: Emanuel Oliver Hillel, Fábio de Jesus, Hélio A. Bulhões, Ismael Nobre, João Alievi, Maria Ester M. Barreto Carmino, Néli Gonçalves de Melo, Pedro E. Camilo Melo, Reinaldo F. Ferreira Lourival, Roberto M. F. Mourão, Silbene de Almeida e Silvana Campello.

Contribuições: BASA, BNB, Conservation International, ECOBRASIL, SEBRAE, SENAC/SP, SUDAM e UNESCO

Digitação: Catherine Fátima Alves e Edna de Alencar Castro

Normalização da publicação: Bibliotecária Dinaura G. A. Nogueira - CRB 1-091

IX - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALCOOCK, Alison et al. *National ecotourism strategy*. Sydney, Australia : Commonwealth Department of Tourism, 1994. 68 p.
2. BOO, Elizabeth. Wanted: comprehensive models of ecotourism. *Tour & Travel News*. Going Green. p.10-11, oct.25,1993.
3. —. *La explosión del ecoturismo*.: planificación para el manejo y desarrollo. Traducido por John A. Herrera y Karen E. Current. Washington : WWF/FMN/PASNH, 1992. 16 p. (Documentos Técnicos - P.A.S.N.H., 2).
4. —. *Ecotourism: the potentials and pitfalls*. Washington : WWF/ USAID, 1990.
5. BRAZIL: an ecotourism product development and training strategy. Washington : OEA/Ecoplanet Institute/ Conservation International, [19—]. 43 p.
6. COMPENDIO de estudios especiales para el desarrollo del turismo. Washington : OEA, 1993.
7. DIEGUES, Antonio Carlos. *Inventário das áreas úmidas do Brasil*. São Paulo: USP/UICN/F.FORD, 1990.
8. DISCOVER America: tourism and the environment. Washington : Travel Industry Association of America, 1992.
9. DODGE, Kay T. *The impact of ecotourism on wildlife: the unanswered questions*. [S.l. : s.n., 19—]. 7 p.
10. GONZALEZ, Victor. Tourism and the environment: a policy maker's perspective. *Tour & Travel News*. Going Green. p.16-17, oct.25,1993.
11. HEALY, Robert G. *The role of tourism in sustainable development*. Durham : School of the Environment Duke University, 1992. 38 p.
12. LINDBERG, Kreg. *Policies for maximizing nature tourism ecological and economic benefits*. Washington: World Resources Institute, 1991. 38 p. (International Conservation Financing Project Working Paper).
13. McINTYRE, George, HETHERINGTON, Arlene. *Sustainable tourism development: guidelines for local planners*. Madrid: World Tourism Organization, 1991. 14 p.

14. MERLINO, Diane. *Ecotourism: past, present and future*. *Tour & Travel News*. Going Green. p.4-5, oct.25,1993.
15. OMT/PNUMA. *Directrices: ordenación de los parques nacionales y zonas protegidas para el turismo*. Madrid, 1992.
16. Uma POLÍTICA moderna para o meio ambiente no Brasil. Brasília: IBAMA, 1991.
17. QUALIFICATIONS and experience: outline of ecotourism development and environmental protection. Gainesville: Water and Air Research, [199-]. 12 p.
18. ROLDÁN, Jorge. *Investing in ecotourism*. [S.l.]: Inter-american Investment Corp., 1993. 32 p.
19. TOURISM and economic development. [S.l.]: Inter-American Investment Corp., 1993.
20. TRAVEL & tourism: a new economic perspective. Brussels : WTTC, 1993.
21. TUDELA, Fernando. *Hacia un nuevo pacto internacional para el desarrollo sustentable: perspectivas de America Latina y el Caribe*. Washington: BID, 1992. 41 p.
22. El TURISMO hasta el año 2000: aspectos cualitativos que afectan su crecimiento mundial. Madrid: OMT, 1991.
23. WALLACE, George N. Eco-tourism and obligations to local people. In: WORLD CONGRESS ON ADVENTURE TRAVEL AND ECO-TOURISM, 1991. [S.l.]: Colorado State University, 1991. 9 p.
24. WELLS, Michael, KATRINA, Brandon, HANNAH, Lee. *People and parks: linking protected area management with local communities*. Washington : WWF/USAID, 1992.
25. WIEDMANN, Sonia Maria Pereira. *Áreas protegidas*. Curitiba : Universidade Livre do Meio Ambiente, 1994.
26. WOOD, Megan Epler. The quest for ecotourism standards. *Tour & Travel News*. Going Green. p.42-43, oct.25,1993.
27. ZIFFER, Karen A. *Ecotourism: the uneasy alliance*. [Washington]: Conservation International, Ernst & Young, International Management Consulting Group, 1989. (Working Papers on Ecotourism, 1).

