



TURISMO DE BASE COMUNITÁRIA E OS DESAFIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

COMMUNITY-BASED TOURISM AND THE CHALLENGES FOR ITS IMPLEMENTATION IN CONSERVATION UNITS

<i>Recebido em:</i>	09/02/2020
<i>Aprovado em:</i>	10/06/2020

Larissa Suassuna Carvalho Barros¹

Marcia Dieguez Leuzinger²

RESUMO

O ecoturismo tem liderado a introdução de práticas sustentáveis no setor turístico brasileiro. Um dos seus segmentos em ascensão é o *turismo de base comunitária (TBC)*, protagonizado e explorado de forma sustentável pelas próprias comunidades locais, valorizando suas práticas e saberes, gerando renda e promovendo a melhoria da sua qualidade de vida. O presente artigo analisa a aplicabilidade do turismo de base comunitária em unidades de conservação e identifica alguns dos principais desafios a serem

¹ Mestranda em Direito na Universidade de Brasília (UnB); Especialista em Direito Constitucional pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (Uniderp); Procuradora Federal, membro da Advocacia-Geral da União (AGU). Endereço eletrônico: larissa_suassuna@hotmail.com

² Pós-Doutorado em direito Ambiental pela University of New England (Austrália - 2016); Doutora e Mestre em Desenvolvimento Sustentável / Gestão Ambiental (2007) pela Universidade de Brasília – UnB; Professora do Programa de Doutorado e Mestrado do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB; Procuradora do Estado do Paraná (atuando em Brasília – DF). Endereço eletrônico: marcia.leuzinger@uol.com.br



superados, tanto do ponto de vista legal quanto da formulação e execução de políticas públicas. Em conclusão, verifica-se ser necessário avançar tanto em termos de produção normativa quanto de formulação e execução de políticas públicas, para que seja criado um ambiente propício ao desenvolvimento e implementação do TBC em unidades de conservação.

Palavras-chave: Áreas protegidas; Unidades de conservação; Ecoturismo; Turismo de Base Comunitária (TBC); Desafios.

ABSTRACT

Ecotourism has led the introduction of sustainable practices in the Brazilian tourism sector. One of its growing segments is community-based tourism (CBT), protagonized and explored in a sustainable way by the local communities themselves, valuing their practices and knowledge, generating income and promoting the improvement of their quality of life. This article analyzes the applicability of community-based tourism in conservation units and identifies some of the main challenges to be overcome, both from the legal point of view and from the point of view of the formulation and execution of public policies. In conclusion, it is necessary to advance both in terms of normative production and formulation and execution of public policies, in order to create an environment conducive to the development and implementation of TBC in conservation units.

Keywords: Protected areas; Conservation units; Ecotourism; Community-based tourism (CBT); Challenges.

Introdução

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, estabelecidas durante a 10ª Conferência de Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, relacionadas à conservação, ao desenvolvimento comunitário e à conscientização pública (UICN, 2014, p. 24). Seguindo essa linha, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou 2017 como o Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento, encorajando expressamente os Estados-partes e outros atores a praticar ações em todos os níveis e a apoiar o turismo sustentável como meio de promover e acelerar o desenvolvimento sustentável, especialmente a erradicação da pobreza (ONU, 2016).

A Convenção sobre a Diversidade Biológica, por sua vez, 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 através da receita por ele gerada. Nesse sentido, afirma que o turismo possui relação com as Metas de Aichi, a exemplo das metas 1, 11, 15, 18 e 20, ao buscar contribuir positivamente para a conscientização ambiental, para a implementação de áreas protegidas, para a restauração de habitats, a partir do envolvimento das comunidades e da mobilização de recursos (CDB, 2017a).

De acordo com a Organização Mundial do Turismo, agência especializada das Nações Unidas, o turismo sustentável pode ser definido como o turismo que leva em consideração os seus impactos econômicos, sociais e ambientais atuais e futuros, atendendo às necessidades dos visitantes, da indústria, do meio ambiente e das comunidades anfitriãs (OMT, 2018). Os três principais pilares sobre os quais se assenta o próprio conceito de desenvolvimento sustentável – ambiental, econômico e social – constam dessa definição e deveriam servir de premissa para todos os tipos de turismo.



No Brasil, dentre os diversos segmentos do turismo, o turismo ecológico é o que tem liderado a introdução de práticas sustentáveis no setor. Em 1994, com a publicação das Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, como 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 populações (EMBRATUR, IBAMA, 1994, p. 19).

O conceito utilizado pela Sociedade Internacional de Ecoturismo não é muito diferente: uma viagem responsável a áreas naturais que conservam o meio ambiente e promovem o bem-estar das comunidades locais. Veja-se que essa definição, assim como a anterior, não contempla apenas o aspecto ambiental da atividade, albergando também uma dimensão social. Quando desenvolvido pela comunidade e para a comunidade, o ecoturismo leva essa dimensão social a um patamar ainda maior. Trata-se da forma de ecoturismo conhecida sob a expressão turismo de base comunitária (TBC), cujo desenvolvimento e gestão são protagonizados substancialmente pela comunidade local (WWF, 2001, p. 2).

Estabelecidos esses conceitos, o presente artigo passa então ao seu objetivo, que é analisar a aplicabilidade do turismo de base comunitária em unidades de conservação e identificar alguns dos principais desafios a serem superados, tanto do ponto de vista legal quanto da formulação e execução de políticas públicas, aferidos mediante pesquisa legal e doutrinária, para que sua implementação possa ocorrer de forma ampla e articulada.

O Turismo de Base Comunitária como motriz de valorização do local e da diversidade



Novos padrões de consumo no século XXI levaram a uma crescente popularização do turismo e a uma maior procura por experiências turísticas diferenciadas. A demanda tornou-se mais exigente e variada, focando cada vez mais na qualidade e exprimindo necessidades relacionadas à cultura e ao meio ambiente, exigências que se contrapõem ao turismo de massa (ZAOUAL, 2009, p. 57). Nesse cenário, o turismo de base comunitária desponta como um turismo diferenciado, que requer menos infraestrutura e serviços e busca valorizar os ambientes naturais e a cultura de cada lugar. “Não se trata, apenas, de percorrer rotas exóticas, diferenciadas daquelas do turismo de massa. Trata-se de um outro modo de visita e hospitalidade, diferenciado em relação ao turismo massificado, ainda que porventura se dirija a um mesmo destino” (BURSZTYN, BARTHOLO & DELAMARO, 2009, p. 86). Valoriza-se o local e a diversidade, e seus atores compartilham valores e princípios distintos dos roteiros turísticos tradicionais (GOMÉZ, et. al., 2015, p. 1219).

Desse modo, dentro do conceito de turismo sustentável, o ecoturismo de base comunitária – chamado *turismo de base comunitária (TBC)* - pode ser descrito como o turismo realizado em áreas naturais, determinado e controlado pelas comunidades locais, que gera benefícios predominantemente para estas e para as áreas relevantes para a conservação da biodiversidade (WWF-BRASIL, 2003, p. 21). Valoriza-se o patrimônio comum com a finalidade de gerar ocupação e meios de vida para os membros da comunidade. Seu objetivo não é o lucro nem a apropriação individual dos benefícios que são gerados, mas sim a sua distribuição equitativa, incentivando encontros interculturais entre comunidades e visitantes, na perspectiva de que conheçam e aprendam com seus respectivos modos de vida (MALDONADO, 2009, p. 31). O TBC constitui um processo participativo, em que todos os membros da comunidade têm a oportunidade de desenvolver habilidades e trabalhar em conjunto (CBT, 2018).

Sobre a definição de TBC, todavia, deve-se observar, como apontam Goodwine e Santilli, que há uma profunda diferença entre os conceitos fornecidos pela academia e a sua



percepção pela comunidade envolvida na atividade. Em pesquisa realizada pelos autores, acadêmicos normalmente utilizam, em suas definições, dois critérios prioritários: propriedade / gestão pela comunidade e benefícios para a comunidade. Já em relação aos membros da comunidade envolvidos nessa atividade, dentre os 116 pesquisados, apenas 25% mencionaram propriedade ou gestão pela comunidade em suas definições e somente um deles mencionou benefícios para a comunidade. Demonstraram os autores, assim, o enorme abismo que existe entre a percepção do que seja turismo de base comunitária para a academia e para as comunidades afetadas (GOODWINE; SANTILLI, 2009, p. 5). De qualquer forma, esse fato não diminui a importância da atividade para as comunidades locais nem a relevância do esforço dos acadêmicos em conceituá-la e definir critérios necessários para sua caracterização. Isso porque políticas públicas voltadas ao fomento do TBC dependerão de critérios mínimos que possam conduzir à identificação da atividade em dada comunidade, que não podem depender exclusivamente do que a própria comunidade entenda que esteja realizando. Por outro lado, o Estado precisa ouvir as comunidades, a fim de que não promova políticas de “cima-para-baixo”, descoladas da realidade.

Por isso, ao colocar os moradores locais no papel de protagonistas da atividade turística, o turismo de base comunitária, mais que um modelo alternativo ao eixo convencional do turismo, representa um mecanismo de transformação social das comunidades, que são empoderadas para assumir papel ativo e criativo no desenho de seu próprio futuro (SACHS, 2008, p. 61). Essas comunidades passam não apenas a ser as anfitriãs, mas também guias e provedoras de serviços básicos como pousadas, restaurantes etc. Ao desenvolver novas habilidades, passam a ter condições de melhor interagir com os turistas e com outras comunidades e a representar seus interesses diante de grupos econômicos e do próprio Estado, como, por exemplo, das entidades gestoras de unidades de conservação (CBT, 2018).



Por ser um turismo que respeita e valoriza as heranças culturais e tradições locais, serve de veículo para revigorar e, muitas vezes, até mesmo resgatar a sua identidade (BURSZTYN, BARTHOLO & DELAMARO, 2009, p. 86). A história da comunidade e suas atividades tradicionais são elementos importantes para a elaboração de produtos de ecoturismo que valorizem a cultura local, com grandes chances de, nesse processo, a própria comunidade conhecer-se melhor e compreender a sua influência na definição das características do destino (WWF-BRASIL, 2003, p. 52).

O turismo atua como importante vetor de valorização do patrimônio comunitário. Diversas avaliações têm evidenciado que as comunidades onde o turismo vem sendo desenvolvido estão mais conscientes do potencial de seus bens patrimoniais – recursos humanos, culturais e naturais – e inovando na gestão de seus territórios (MALDONADO, 2009, p. 29). O desenvolvimento local não pode ser confundido com o isolamento da localidade e o seu distanciamento dos processos globais. Ao contrário, a abertura da comunidade para processos externos – aí incluída a exploração do ecoturismo comunitário – estimula a inovação e mobiliza a exploração das potencialidades locais, elevando as oportunidades, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social (BUARQUE, 2001, pp. 13, 17 e 43). A ideia é de repensar e reordenar o desenvolvimento local de forma a nele equilibrar os três pilares da sustentabilidade – equidade, meio ambiente e economia – beneficiando o pobre, trabalhando com necessidades e circunstâncias locais e promovendo igualdade enquanto também se encorajam práticas ambientalmente responsáveis (CARADONNA, 2014, p. 221).

O Turismo de Base Comunitária como produto da sociobiodiversidade

Nas unidades de conservação, notadamente nas categorias de unidades de conservação de uso sustentável que admitem a permanência de populações tradicionais –



florestas nacionais, reservas de desenvolvimento sustentável e reservas extrativistas (Lei nº 9.985/00) –, além das belezas cênicas e da diversidade de ecossistemas, a riqueza e a diversidade cultural das comunidades que habitam em seu interior ou em seu entorno se destacam como um forte atrativo para o visitante (ICMBIO, 2016). A exploração do turismo de base comunitária se mostra perfeitamente adequada e aplicável a esse contexto e, por isso, vem despontando com um autêntico *produto da sociobiodiversidade*, passível de exploração sustentável pelas próprias comunidades tradicionais e capaz de promover a manutenção e a valorização de suas práticas e saberes, de gerar renda e de promover a melhoria da sua qualidade de vida (ICMBIO, 2017a).

Dirigido a pequenos grupos de visitantes em busca de experiências originais e enriquecedoras, o turismo de base comunitária em unidades de conservação proporciona a combinação de vivências culturais autênticas com deslumbrantes cenários naturais (MALDONADO, 2009, p. 26). Trata-se de um turismo de pequena escala, que preserva a originalidade do local, da cultura, da gastronomia e do modo de vida das comunidades, permitindo uma maior interação entre hóspedes e anfitriões (OMT, 2014). Enfatiza-se o convívio do visitante com o cotidiano das comunidades, oferecendo-lhes diferentes experiências, tais como a participação em cerimônias locais e a hospedagem nas casas dos próprios moradores (GOMÉZ, et. al., 2015, p. 1214). É o turismo protagonizado por aqueles que conhecem bem onde moram e que, por isso, são capazes de oferecer ao turista uma viagem intercultural, fazendo com que ele volte cheio de aprendizados e experiências na bagagem. Promove-se a vivência entre culturas e a valorização da história e dos conhecimentos dessas populações, gerando benefícios coletivos e melhoria na qualidade de vida, mediante utilização sustentável dos recursos das unidades de conservação (ICMBio, 2017b).

A implementação de ações de turismo comunitário contribui diretamente para o desenvolvimento local sustentável das comunidades, pois lhes permite um melhor



aproveitamento dos sistemas tradicionais de gestão dos recursos, bem como para a identificação das necessidades, dos recursos potenciais e das maneiras de aproveitamento da biodiversidade como caminho para a melhoria do nível de vida dos povos (SACHS, 2002, p. 75). Essa atividade não deve competir e tampouco suplantar as atividades tradicionais que têm garantido a sobrevivência de tais povos. “É concebida como um complemento ao progresso econômico e ocupacional para potencializar e dinamizar as atividades tradicionais que as comunidades controlam com imensa sabedoria e maestria” (MALDONADO, 2009, p. 30). Isso é relevante porque, em muitos locais, o TBC somente registra ganhos àqueles envolvidos nessa atividade em algumas épocas do ano, como férias e feriados prolongados. Sobre esse ponto, a pesquisa realizada por Goodwin e Santilli revelou que, em 150 locais pesquisados, a taxa média de ocupação, por exemplo, era de apenas 5% (GOODWIN; SANTILLI, 2009, p. 4). Embora essa realidade varie de acordo com o local e seus atrativos, não se pode desconsiderar que o TBC deve ser uma atividade adicional, a ser somada às atividades tradicionais que garantem a subsistência da comunidade.

Nos últimos anos, cresceu significativamente a demanda, principalmente vinda das próprias comunidades residentes no interior ou entorno das unidades de conservação, por 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, assim, o apoio local às áreas protegidas (ICMBIO, 2017c). Atualmente, as reservas extrativistas de Soure, Prainha do Canto Verde, Rio Unini e Chico Mendes já desenvolvem o turismo de base comunitária, assim como as comunidades das florestas nacionais do Tapajós e do Purus e os parques nacionais do Jaú e da Chapada Diamantina (ICMBIO, 2017d).



Os desafios para a implementação do turismo de base comunitária em unidades de conservação

Como bem se sabe, a sustentabilidade social é um componente essencial do conceito de desenvolvimento sustentável que, segundo Sachs (2002), é o desenvolvimento socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente prudente³. Trata-se da feição social do Estado de Direito Ambiental, que consagra a proteção da biodiversidade concomitantemente com a proteção da sociobiodiversidade, em uma relação de alta comunicabilidade. Como bem colocam Leite e Dinnebier (2017), O Estado de Direito Ambiental está alicerçado num sistema de normas, princípios e estratégias jurídicas que visam a conferir condições de funcionamento dos ecossistemas, o que é essencial para a sobrevivência de todas as espécies, inclusive a espécie humana. Assim, a sustentabilidade é uma forma de garantir o bem-estar e a qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais, competindo ao Estado de Direito Ambiental reconhecer e efetivar os direitos dessas populações. Desse modo se estará, por via reflexa, auxiliando na própria preservação do ecossistema (LEITE et. al., 2012, pp. 91, 108 e 113).

O turismo de base comunitária é um perfeito exemplo de ação sustentável que vai ao encontro do alcance desse ideal de um Estado de Direito Ambiental, que efetivamente reconheça e garanta a fruição dos direitos das populações tradicionais enquanto contribui para a conservação da biodiversidade. No entanto, a sua implementação de forma ampla e articulada ainda demanda a superação de muitos desafios, tanto do ponto de vista legal quanto da formulação e execução de políticas públicas.

Ausência de previsão e de regulamentação legal

³ O autor defende ser possível conciliar desenvolvimento econômico com proteção do meio ambiente e atendimento às necessidades sociais (Sachs, 2002).



No arcabouço jurídico nacional, o art. 225, §1º, VI, da Constituição Federal impõe ao Poder Público a obrigação de promover a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. Já a Lei nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC) arrola entre as suas diretrizes: buscar o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e de pessoas físicas para o desenvolvimento de atividades de lazer e de turismo ecológico e garantir às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos. Também está entre os objetivos do SNUC favorecer condições e promover a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico, consoante dicção do art. 4º, inciso XII, da referida lei.

Trata-se, todavia, de normas gerais sobre turismo ecológico (ecoturismo). Não existe na legislação de turismo, em âmbito federal, nenhuma disposição específica direcionada ao turismo de base comunitária (CD, 2015; SF, 2015), aí incluído o turismo de base comunitária em unidades de conservação, segmento do ecoturismo que, se satisfatoriamente implementado, não só será capaz de concretizar esses dispositivos constitucionais e legais, como também poderá representar um importante meio de subsistência alternativo para as populações tradicionais residentes no interior e no entorno de unidades de conservação. A Lei nº 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo, sequer faz menção ao turismo de base comunitária e se refere às populações tradicionais uma única vez, colocando-as em posição absolutamente passiva na dinâmica do turismo, ao arrolar entre os seus objetivos “preservar a identidade cultural das comunidades e populações tradicionais eventualmente *afetadas* pela atividade turística”.

Há um projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados, de iniciativa do Poder Executivo, que altera a Lei nº 11.771/2008 (Projeto de Lei nº 7.413/2017). Dentre outros ajustes, destaca-se um novo objetivo, que dá maior evidência para a necessidade de



preservação da identidade cultural na atividade turística e para a importância do envolvimento das populações tradicionais no seu desenvolvimento, para que os seus benefícios possam alcançá-las: “estimular a participação e o envolvimento das comunidades e populações tradicionais no desenvolvimento sustentável da atividade turística, de maneira a promover a melhoria de sua qualidade de vida e a preservação de sua identidade cultural”. Há também um dispositivo que, caso aprovado e sancionado, será o primeiro marco legal do turismo de base comunitária em nível federal, ao dispor que o Plano Nacional do Turismo possui o intuito de promover “a produção associada ao turismo e o *turismo de base local*, como estratégias de diversificação da oferta turística, visando à inclusão social e à geração de trabalho e renda” (CD, 2017).

Na busca de estabelecer um marco legal específico para o turismo de base comunitária em unidades de conservação, está também sob apreciação da Câmara dos Deputados uma emenda aditiva apresentada, em janeiro de 2018, à Medida Provisória nº 809/2017, que permite ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) – autarquia responsável pela gestão das unidades de conservação em âmbito federal – conceder áreas ou instalações de unidades de conservação federais, mediante licitação, para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental e à conscientização da sociedade para a necessidade de preservar o meio ambiente por meio do turismo ecológico, da interpretação ambiental e da recreação em contato com a natureza. De acordo com a redação da emenda, o ICMBio poderá dispensar o chamamento público para celebrar parcerias com associações representativas das populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação para a exploração de atividades relacionados ao uso público, nos termos da Lei nº 13.019/2014, cujos recursos auferidos terão sua repartição definida no próprio instrumento de parceria (CD, 2018).

Já no âmbito estadual, o Rio de Janeiro aparece na vanguarda da tentativa de normatização do turismo de base comunitária, movido principalmente pela necessidade de



regulamentação desse tipo de atividade nas favelas cariocas. Nesse sentido, tramita na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro o Projeto de Lei nº 3.598/2017, que institui a Política Estadual de Turismo Comunitário no Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo a possibilidade de sua prática nas áreas em que existam povos e comunidades tradicionais, reservas indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de pescadores, unidades de conservação e favelas com histórico de visitação turística. O citado projeto afirma ainda caber ao Poder Executivo promover a regularização fundiária e o manejo ambiental necessários para que as regiões que possuem atrativos turísticos de base comunitária possam se desenvolver social e economicamente, com base nos preceitos de sustentabilidade, de promoção da cultura e das tradições locais, da economia solidária e da agroecologia (ALERJ, 2017).

Em nível infralegal, o ICMBio criou um Grupo de Trabalho (GT), no ano de 2016, cujo objetivo principal era construir uma estratégia para normatização e implementação do turismo de base comunitária nas unidades de conservação federais, por meio do levantamento de experiências na América Latina, articulação de rede de parceiros, elaboração de proposta de uma instrução normativa, dentre outras ações. Em 2017, considerando a complexidade do tema, o grupo contratou uma consultoria para realização de um estudo mais completo, que possa subsidiar estratégias institucionais para a normatização e implementação do turismo de base comunitária nas unidades de conservação federais (ICMBIO, 2017e). Ao fim desse mesmo ano, o ICMBio lançou uma publicação abarcando diretrizes e princípios de turismo de base comunitária e reunindo informações para que políticas, normas e regulamentações sejam desenvolvidas e aplicadas. Esse documento teve como objetivo estabelecer um marco referencial para o turismo de base comunitária nas unidades de conservação federais, direcionado principalmente para seus gestores, buscando orientar sua implantação de forma compatível com a conservação da biodiversidade, com a salvaguarda da história e cultura das comunidades locais e com o



protagonismo comunitário no desenvolvimento da atividade, contribuindo para o alcance dos objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (ICMBIO, 2017c). Além disso, disponibilizou recursos financeiros para projetos que reforçassem ações de turismo comunitário a partir de capacitações, intercâmbios, visitas técnicas, oficinas, encontros, reuniões e mutirões comunitários ou mediante o desenvolvimento de materiais didáticos, gráficos e audiovisuais destinados ao apoio ou disseminação das ações vinculadas a projetos apresentados pelas unidades de conservação (ICMBIO, 2017e).

Como se vê, há algumas proposições de leis e iniciativas institucionais com o intuito de prever e regulamentar o turismo de base comunitária, aí incluído aquele praticado em unidades de conservação. As propostas ainda são bastante tímidas, mas inegavelmente buscam conferir alguma juridicidade a esse segmento turístico que já vem sendo tão disseminado na prática e que jamais terá condições de se desenvolver plenamente sem identidade, diretrizes, parâmetros e responsabilidades que uma regulamentação jurídica mínima e a segurança jurídica dela decorrente podem vir a proporcionar. Paralelamente, os órgãos ambientais também precisam criar instrumentos de gestão próprios para o estabelecimento do turismo de base comunitária nas unidades onde a atividade de visitação é permitida, mediante o estabelecimento de diretrizes e de uma regulamentação do tema no âmbito de suas competências.

Passivo de unidades de conservação sem planos de manejo

De acordo com o *caput* do artigo 27 da Lei do SNUC, toda unidade de conservação deve obrigatoriamente possuir um Plano de Manejo, que é o principal instrumento de gestão da unidade de conservação, por meio do qual o órgão ambiental estabelece o zoneamento e as normas de manejo dos recursos naturais da unidade (artigo 2º, inciso XVII, Lei do SNUC). Durante a elaboração do plano de manejo, o órgão gestor realiza um diagnóstico da unidade de conservação, mediante levantamentos de campo, sistematização



e análise de informações sobre a área (componentes socioambientais, principais demandas e conflitos, contexto regional em que está inserida, etc.). Esse diagnóstico permite identificar os principais alvos de conservação, as relações da unidade com a comunidade local, o grau de conservação dos ambientes e a vocação de uso da unidade (D'AMICO et. al., 2013). Com base nesses elementos é que se consegue elaborar o zoneamento da unidade de conservação, dividindo-a em diferentes zonas, cada uma com normas de uso dos recursos naturais diferenciadas, tanto em relação à forma quanto com relação ao grau de intensidade das possíveis intervenções (D'AMICO et. al., 2015).

Em outras palavras, o plano de manejo funciona como um verdadeiro regulamento da unidade de conservação, disciplinando as atividades a serem incentivadas, controladas, limitadas e proibidas em cada uma das áreas delimitadas pelo zoneamento (MILARÉ, 2009), aí incluída a regulamentação da visitação. É fundamental que tal atividade seja regulamentada de acordo com a realidade de cada unidade de conservação onde a visitação é permitida, visto que, embora possa trazer uma série de benefícios, pode também trazer impactos negativos ao meio ambiente (produção de lixo, poluição sonora, deterioração de trilhas, etc.) e às relações sociais das comunidades onde são praticadas (GOMÉZ, et. al., 2015, p. 1217). No entanto, um elevado número de unidades de conservação federais ainda não possui planos de manejo⁴, fato que, ao lado da ausência de previsão e de regulamentação legal, representa um obstáculo significativo ao desenvolvimento do TBC nesses territórios. Sem plano de manejo, o órgão ambiental gestor desconhece quais são as áreas prioritárias para a conservação e de maior fragilidade ambiental, onde as populações residentes habitam e quais recursos naturais utilizam, e tampouco se existem atrativos para atividades de ecoturismo (D'AMICO et. al., 2015). A ausência de mapeamento desses elementos e de conhecimento das potencialidades sociais e ambientais da unidade de

⁴ Atualmente, ainda carecem de plano de manejo: *i)* 73% das reservas extrativistas - 46 UCs; *ii)* 33% das florestas nacionais federais - 22 UCs e *iii)* 50% das reservas de desenvolvimento sustentável - 1 UC (ICMBio, 2017f).



conservação impossibilita o órgão ambiental gestor de regulamentar a capacidade de suporte de visitação da unidade de conservação, as áreas onde será permitida e que atividades poderão ser ali desenvolvidas. Assim, o impulso a atividades de turismo de base comunitária – que precisa ser feito de forma bastante pensada, planejada e direcionada – acaba se revelando temerário, pois grandes são os riscos de que provoque não só uma perda de identidade cultural e de coesão social da comunidade tradicional (MALDONADO, 2009, p. 28), como também perda de biodiversidade.

Falta de políticas públicas centralizadas, articuladas e de longo prazo

O Tribunal de Contas da União (TCU), no bojo do processo de Tomada de Contas nº 033.057/2014-1/Acórdão nº 1.163/2016, 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 Norte, bem como a estrutura existente desse segmento como fator de desenvolvimento sustentável na região, contemplando, inclusive, aspectos de inclusão da população local nos projetos e ações referentes ao tema. Em sua análise, o relatório da auditoria afirmou ter identificado algumas iniciativas de turismo de base comunitária e as destacou como boas práticas. Pontuou que há um grande espaço para o crescimento desse segmento e que o incremento de renda que ele pode gerar não é desprezível diante da realidade socioeconômica do país (TCU, 2016). Não obstante, o cenário identificado pela Corte de Contas evidencia que ainda há muito por fazer no âmbito das políticas públicas para alcançar um ambiente propício para o desenvolvimento do ecoturismo e, por conseguinte, do turismo de base comunitária (MALDONADO, 2009, p. 37).

O TCU asseverou que a atuação do Estado por meio de políticas públicas é imprescindível para que esse potencial turístico não seja desperdiçado. Todavia, constatou que não há políticas públicas voltadas especificamente para o ecoturismo, mas apenas ações



esparças, feitas de forma descoordenada e sem continuidade. Pontuou, aliás, que os termos ecoturismo ou turismo ecológico sequer figuram no Plano Nacional do Turismo em vigor. Buscando sanar essas deficiências, recomendou ao Ministério do Turismo/Secretaria Nacional de Políticas de Turismo que: *i)* avaliasse a viabilidade de se implantar uma política pública voltada especificamente ao ecoturismo no Brasil, de modo a garantir a continuidade das ações empreendidas; *ii)* discutisse em fóruns e instâncias de governança apropriados a uniformização dos conceitos sobre ecoturismo, contemplando, inclusive, uma possível revisão conceitual e *iii)* incluísse as mudanças na legislação turística e sua regulamentação na pauta de discussão nos fóruns apropriados (TCU, 2016).

Considerações finais

As unidades de conservação brasileiras possuem um enorme potencial turístico que, se explorado de forma sustentável, pode atuar como uma importante ferramenta de apoio à conservação da biodiversidade. A consciência ambiental das pessoas aumenta significativamente quando visitam áreas protegidas e ali vivenciam uma variedade de experiências. O turismo de base comunitária parece perfeitamente adequado ao contexto das unidades de conservação, visto que é protagonizado e explorado de forma sustentável pelas próprias comunidades tradicionais, valorizando suas práticas e saberes, gerando renda e promovendo a melhoria da sua qualidade de vida.

A demanda para exploração de turismo de base comunitária cresceu de forma exponencial nos últimos anos, sobretudo em razão do pleito das próprias comunidades residentes no interior e entorno das unidades de conservação. No entanto, ainda há muitos desafios a serem superados para sua implementação, tanto do ponto de vista legal quanto da formulação e execução de políticas públicas. Entre os principais problemas que nitidamente afetam o desenvolvimento desse segmento está a ausência de regulamentação



legal para o exercício do turismo pelas comunidades, visto que não há nenhuma norma específica direcionada ao turismo de base comunitária na legislação federal de turismo. Paralelamente, um elevado número de unidades de conservação federais ainda não possui planos de manejo. Nesses casos, o órgão ambiental gestor não possui a base técnica necessária para definir quais são as áreas e recursos utilizados pelas populações tradicionais, se existem atrativos para atividades de ecoturismo e tampouco quais são as áreas de maior fragilidade ambiental. Nesse contexto, o impulso a atividades de turismo de base comunitária acaba se revelando temerário. É notório, no mais, que não há políticas públicas voltadas especificamente para o ecoturismo, havendo apenas ações esparsas, feitas de uma maneira descoordenada e descontínua, conforme identificado pelo Tribunal de Contas da União.

Todo esse cenário fornece a certeza de que ainda é preciso avançar bastante, tanto em termos de legislação quanto de formulação e execução de políticas públicas, para que seja criado o campo fértil e propício ao desenvolvimento e implementação do turismo de base comunitária em unidades de conservação de uma forma mais ampla e articulada, trazendo os benefícios sociais e ambientais que dele se espera.

Referências / References

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ALERJ). 2017. **Projeto de Lei nº 3.598/2017**. Institui a Política Estadual de Turismo Comunitário no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/02ac6f279b568e24832566ec0018d839/bb68b1d42d64ac65832581cb00604ab9?OpenDocument>>. Acesso em: 13 fev. 2018.



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 Turismo (MTUR). **Ecoturismo: orientações básicas**. Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo (MTUR). **Portarias**. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/legislacao-portarias.html>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BUARQUE, Sergio. **Construindo o desenvolvimento sustentável**. Recife, 2001.

BURGOS, Andrés; MERTENS, Frédéric. **As redes de colaboração no turismo de base comunitária: implicações para a gestão participativa**. *Tourism & Management Studies*, vol. 12, no. 2, pp. 18-27, 2016.

BARTHOLO, Roberto; SANSOLO, Davis Gruber, BURSZTYN, Ivan. (Org.). **Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, pp. 76-91, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). **Legislação sobre turismo: dispositivos constitucionais, ato internacional, leis e decretos executivos relacionados ao turismo**. Série legislação, n. 198. Brasília: Edições Câmara, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). **Projeto de Lei nº 7.413/2017**. Altera a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo federal planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e revoga a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2129436>>. Acesso em: 13 fev. 2018.



CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). **Emenda aditiva à Medida Provisória nº 809, de 1º de dezembro de 2017.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2164234>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

CBT - Community Based Tourism. **Thailand Community Based Tourism Network Coordination Center.** Disponível em: <http://cbtnetwork.org/?page_id=37>. Acesso em: 15/04/2018.

CARADONNA, Jeremy. **Sustainability: a history.** New York: Oxford University Press, 2014.

CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB). 2017a. **International Day for Biological Diversity 2017.** Disponível em: <<https://www.cbd.int/idb/2017/>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB). 2017b. **Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: generating sustainable revenues for conservation and development.** Disponível em: <<https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-partnerships-protected-areas-web.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

CUNHA E MENEZES, Pedro da. Conhecer para conservar. Um rápido olhar histórico seguido da verdadeira motivação do ecoturismo para todos que trabalham com conservação. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Org.). **A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil.** Brasília: IEB, pp. 250-266, 2014.

D'AMICO, Ana Rafaela et. al. **Lições aprendidas sobre o diagnóstico para elaboração de planos de manejo de unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação.** Brasília: WWF-Brasil, 2013.



D'AMICO, Ana Rafaela et. al. **Lições aprendidas sobre zoneamento em unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação.** Brasília: WWF-Brasil, 2015.

FABRINO, Nathalia Hallack; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; COSTA, Helena Araújo. **Turismo de Base Comunitária: uma reflexão sobre seus conceitos e práticas.** Caderno Virtual de Turismo. Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, pp. 172-190, dez. 2016.

GOODWIN, Harold; SANTILLI, Rosa. **Community-based Tourism: a success?** ICRT Occasional Paper 11, 2009. Disponível em: <<http://www.haroldgoodwin.info/uploads/CBTaSuccessPubpdf.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

GOMÉZ, Carla Pasa. et. al. **Turismo de Base Comunitária como Inovação Social: congruência entre os constructos.** PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. Vol. 13, no. 5, pp. 1213-1227, 2015.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). **Parceiros da natureza.** Livreto do ICMBio, Edição nº 01, julho de 2016.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). 2017a. **Guia de políticas públicas para extrativistas das unidades de conservação: dedicado aos povos das florestas e das águas.**

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). 2017b. **Diversidade de sabores e saberes nas UCs.** Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9103-diversidade-de-sabores-e-saberes-nas-ucs>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). 2017c. **Turismo de base comunitária em unidades de conservação federais: princípios e**



diretrizes. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/turismo_de_base_comunitaria_em_uc_2017.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). 2017d. **Ações reforçam Turismo Comunitário.** Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9306-acoes-reforcam-turismo-comunitario>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). 2017e. **Edital nº 1, de 16 de março de 2017: contratação de consultoria especializada para apoiar o Projeto PNUD BRA/08/023 - projeto para conservação da biodiversidade e promoção do desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/edital/edital_01_2017_bra_08_023_cgp_t_disat.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). 2017f. **Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação (CGCAP).**

LEITE, José Rubens Moratto; CAETANO, Matheus Almeida; FERREIRA, Helene (Orgs.). **Repensando o estado de direito ambiental.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

LEITE, José Rubens Moratto; DINNEBIER, Flávia França (Org.). **Estado de direito ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza.** São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017.

MALDONADO, Carlos. O turismo rural comunitário na América Latina: gênese, características e políticas. In: BARTHOLO, Roberto; SAN SOLO, Davis Gruber, BURSZTYN,



Ivan. (Org.). **Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, pp. 25-44, 2009.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

NIELSEN, Larry. **Eight Conservationists Who Changed Our World**. Washington DC: Island Press, 2017.

OKAZAKI, Etsuko. **A Community-Based Tourism Model: Its conception and use**. Journal of Sustainable Tourism, vol. 16, no. 5, pp. 511-529, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **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: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/193>. Acesso em: 05 fev. 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). 2018. **Sustainable Development of Tourism**. Disponível em: <<http://sdt.unwto.org/content/about-us-5>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

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

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SENADO FEDERAL (SF). **Turismo**. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **TC 033.057/2014-1**. Relatório de Auditoria Operacional. Acórdão nº 1163/2016 – Plenário, 2016.

UNIÃO INTERNACIONAL PARA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (UICN). **Tourism and Visitor Management in Protected Areas: Guidelines for sustainability. Developing Capacity for a Protected Planet Best Practice Protected Area Guidelines**. Series no. XX, 2014. Disponível em:

<https://iucn.oscar.ncsu.edu/mediawiki/images/3/3a/Sustainable_Tourism_BPG_Full_Review_Copy_for_WPC14_v2.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2018.

WORLD WILDLIFE FUND (WWF). 2001. **Guidelines for community-based ecotourism development**. Disponível em: <http://www.widecast.org/Resources/Docs/WWF_2001_Community_Based_Ecotourism_Develop.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2018.

UNIÃO INTERNACIONAL PARA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (UICN); WORLD WILDLIFE FUND (WWF-BRASIL); INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS (IPÊ). **Metas de Aichi: situação atual no Brasil**. Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

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

ZAOUAL, Hassan. Do turismo de massa ao turismo situado: quais as transições?. In: BARTHOLO, Roberto; SANSOLO, Davis Gruber, BURSZTYN, Ivan. (Org.). **Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, pp. 55-75, 2009.