

RONALDO VINAGRE MACHADO



**ECOTURISMO, CONTORNOS, PRINCIPAIS PROBLEMAS E A
ANÁLISE DA ATIVIDADE NO PARQUE NACIONAL DE
JERICOACOARA**

COIMBRA

2013

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

FACULDADE DE DIREITO

**MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS, MENÇÃO EM DIREITO DO
ORDENAMENTO, DO URBANISMO E DO AMBIENTE**

2º CICLO DE ESTUDOS EM DIREITO

**ECOTURISMO, CONTORNOS, PRINCIPAIS PROBLEMAS E A
ANÁLISE DA ATIVIDADE NO PARQUE NACIONAL DE
JERICOACOARA**

Dissertação de Mestrado em Direito com Especialização na área de Ciências Jurídico-Políticas, menção em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, para obtenção do título de Mestre em Direito.

**Orientadora: Sr.^a Prof.^a Doutora
Alexandra Aragão**

COIMBRA

2013

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que me proporcionaram as condições essenciais e incentivo necessário à realização do mestrado em uma excelente universidade.

Aos meus avós que serviram como exemplo de pessoas honestas, batalhadoras e devotados em seus afazeres.

À minha irmã, todos os meus demais importantes familiares e a meus sogros, que sempre acreditaram na minha dedicação.

À minha namorada pela compreensão, companheirismo e incentivo.

À Professora Dra. Alexandra Aragão, pela orientação e pelos ensinamentos.

A todos os professores, pelos enriquecedores ensinamentos durante as aulas.

A todos os meus amigos, pela força e coragem que me deram.

A todos que, direta ou indiretamente, me auxiliaram durante o curso e contribuíram para que este trabalho viesse a se concretizar.

RESUMO

Diante do agravamento dos problemas ambientais após a Revolução Industrial no século XIX, houve uma conscientização mundial sobre as preocupações dos diversos seguimentos em garantir o desenvolvimento sustentável. O presente estudo é estimulado pela necessidade de introdução de premissas sustentáveis ao turismo e pelas novas exigências de interação entre o turismo e o meio ambiente, vindo a gerar o Ecoturismo. Desta feita, abordaremos o sentido do termo ecoturismo e os principais instrumentos legais que a ele estão relacionados. Posteriormente, apresentaremos os elementos integrantes do ecoturismo, bem como sua relação com ele. Ato contínuo, comentaremos os principais problemas relacionados à correta execução do ecoturismo, e em seguida, sugerimos algumas propostas para possíveis soluções dos problemas encontrados. Por fim, será feita a análise prática do ecoturismo praticado no Parque Nacional de Jericoacoara, bem como sobre o papel do Estado frente ao cumprimento dos preceitos e regras de sustentabilidade à aplicação no ecoturismo.

Palavras chave: Turismo alternativo; Ecoturismo; Desenvolvimento sustentável, sustentabilidade

Sumário

1. INTRODUÇÃO	9
2. DO TURISMO AO ECOTURISMO	10
2.1. BREVE ABORDAGEM SOBRE O TURISMO	10
2.2. TURISMO E NATUREZA: UMA RELAÇÃO ANTIGA	12
2.3. TURISMO DE NATUREZA SUSTENTÁVEL: A CONCRETIZAÇÃO DO ECOTURISMO	14
2.4. CONCEITUAÇÃO DE ECOTURISMO	18
3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS, PLANOS DO TURISMO E DO ECOTURISMO	20
3.1. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PERTINENTES: LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL	20
3.1.1. O licenciamento ambiental	21
3.1.2. A Avaliação de Impactos Ambientais – AIA	24
3.1.3. O estudo de impacto ambiental	32
3.1.4. A DIA, em Portugal, e o RIMA, no Brasil	35
3.1.5. A avaliação ambiental estratégica nas áreas protegidas como fortalecedora na justificação do estudo de impacto ambiental	37
3.1. PLANOS DO TURISMO	39
3.2.1. Plano Estratégico Nacional do Turismo – PENT	39
3.2.2. Plano Nacional do Turismo – PNT	41
3.3. INSTRUMENTOS ECOTURÍSTICOS	43
3.3.1. Em Portugal	43
3.3.2. No Brasil	46
4. OS CONTORNOS DO ECOTURISMO	50
4.1. O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	50
4.2. O FATOR ECONÔMICO DA SUSTENTABILIDADE ECOTURÍSTICA	53
4.2.1. A tolerabilidade de investimento	56
4.3. A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL ECOTURÍSTICA	58
4.3.1. Capacidade de suporte ambiental e Capacidade de carga turística	60
4.3.2. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio da proibição do retrocesso	61
4.3.3. Os princípios da prevenção e da precaução	64

4.3.4.	O impacto na Licença Ambiental.....	66
4.4.	A FUNÇÃO SOCIAL ECOTURÍSTICA	70
4.4.1.	Profissionais do ecoturismo	71
4.4.2.	Ecoturista	72
4.4.3.	Comunidade receptora na atividade ecoturística	82
4.4.4.	As futuras gerações	87
4.5.	IMPACTOS ECOTURÍSTICOS.....	91
4.6.	ECOTURISMO E ÁREAS PROTEGIDAS.....	94
4.6.1.	Portugal e o turismo no regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade.....	95
4.6.2.	O Brasil e as Unidades de Conservação	100
5.	PROBLEMAS ECOTURÍSTICOS E SUAS PROPOSTAS DE SOLUÇÃO	104
5.1.	O PROBLEMA DA AMPLITUDE DA APLICABILIDADE DO TERMO “ECOTURISMO”	106
5.1.1.	Uma concepção alargada de Ecoturismo: uma solução sustentável ao turismo convencional através de uma proposta de concretização paradigmática	109
5.1.2.	Da aplicabilidade do termo “ecoturismo” em âmbito geral	109
5.2.	O PROBLEMA DO CONTROLE DA EXECUÇÃO DO ECOTURISMO	111
5.2.1.	Certificação Ambiental	113
5.2.2.	Cadastramento	115
5.3.	O PROBLEMA DA EFETIVAÇÃO DA ATIVIDADE ECOTURÍSTICA	118
5.3.1.	Educação ambiental e sua importância.....	119
5.3.2.	Eixos básicos da educação ambiental	120
5.3.3.	A importância do ecoturismo na potencialização da educação ambiental.	121
6.	ESTUDO DE CASO – ECOTURISMO NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA E O PAPEL DO ESTADO NA PROMOÇÃO DO ECOTURISMO	123
6.1.	CONTEXTO HISTÓRICO E SITUACIONAL.....	123
6.2.	ENQUADRAMENTO NORMATIVO DA ÁREA ENVOLVIDA.....	126
6.3.	INSTRUMENTO ESPECÍFICO DE GESTÃO DA ÁREA – O PLANO DE MANEJO.....	127
6.3.1.	Apresentação.....	127
6.3.2.	Objetivos	128
6.3.3.	Abrangência.....	129
6.3.4.	Horizonte temporal de implementação e revisão	129

6.3.5.	O caráter gradativo	130
6.3.6.	Flexibilidade do planejamento	130
6.3.7.	Processo Participativo	131
6.4.	PROBLEMA JURÍDICO NA IMPLEMENTAÇÃO DA ATIVIDADE ECOTURÍSTICA EM JERICOACOARA E A SOLUÇÃO “SUSTENTÁVEL” DO PLANO DE MANEJO	131
6.5.	A CONSTRUÇÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL E O NOVO RISCO À SUSTENTABILIDADE	133
6.6.	O PAPEL DO ESTADO NA PROMOÇÃO DO ECOTURISMO	137
6.6.1.	Políticas Públicas	138
6.6.2.	O Estado sob a perspectiva do dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio do não retrocesso da proteção ambiental	139
6.6.3.	E quando a Administração Pública falha	141
	CONCLUSÃO	149
	Bibliografia	154

1. INTRODUÇÃO

Ao iniciar os estudos do ecoturismo deparamo-nos, por diversas vezes, com incertezas em seus elementos estruturantes, seja por não haver definição única de ecoturismo, seja pela frágil delimitação estrutural de seus elementos, em virtude de incertezas quanto ao funcionamento e/ou aplicação dos mesmos.

Isso nos fez perceber que, ao invés de nos debruçarmos em debates aprofundados sobre um elemento específico do ecoturismo, torna-se, antes de mais nada, imperioso um estudo minucioso acerca do próprio mesmo e seus elementos estruturantes.

Foi decidido, devido à limitação física deste trabalho, não adentrar e exaurir todo o conteúdo de cada instrumento, conceito, princípio, enfim, de todos os diversos temas trazidos à baila, mas, utilizá-los e relacioná-los com o objeto principal desse estudo e, assim, realizar uma análise aprofundada quanto ao significado do “ecoturismo e seus limites estruturantes”.

A metodologia empregada nos primeiros episódios deste ensaio será aquela proposta por Marilena Chiauú ao objetivar uma atitude filosófica, ou seja, existirão três capítulos iniciais os quais se basearão em responder três perguntas: “o que é?”, “como é?” e “por que é?”¹. Após as análises preliminares, como forma de enriquecer o tema e demonstrar os estudos de uma forma mais concreta, serão apresentados mais dois capítulos, um que analisará a prática de ecoturismo em um caso concreto e outro que elencará os principais problemas existentes acerca do ecoturismo, seguidos das possíveis soluções.

O primeiro capítulo abordará visará a demonstrar “o que é” o ecoturismo. Mostraremos a relação do turismo e o meio ambiente para, ao final, apresentar a conceituação do termo “ecoturismo”.

O segundo capítulo buscará responder a pergunta “como é” a execução do ecoturismo, apresentando os instrumentos utilizados em uma atividade ecoturística, assim como os instrumentos e as normas pertinentes ao ecoturismo. A abordagem

¹ (CHIAUÚ, 2005, p. 20).

adotada destacará tudo o que for de relevância para a atividade sem, no entanto, exaurir cada um desses institutos e normas.

O terceiro capítulo responderá “por que é” o ecoturismo. Neste item, algumas considerações acerca dos contornos do ecoturismo são desenvolvidas, tais como o elemento econômico, ambiental e social, bem como o papel do Estado e da sociedade na concretização do mesmo.

No quarto capítulo, depois de termos abordados nos itens anteriores o os contornos do ecoturismo, será feita uma análise jurídico-sustentável da atividade ecoturística no Parque Nacional de Jericoacoara.

Por fim, no último capítulo, os principais problemas e dúvidas quanto ao ecoturismo e as propostas de resolução dos mesmos serão objetos de reflexão. Discorreremos sobre a amplitude do termo ecoturismo, isto é, que tipo de atividades ou quais atividades deverão ser consideradas ecoturísticas, bem como sobre a problemática do controle da execução da atividade ecoturística e, até mesmo, sobre a própria efetivação da atividade ecoturística.

2. DO TURISMO AO ECOTURISMO

2.1. BREVE ABORDAGEM SOBRE O TURISMO

O turismo constitui-se como um dos grandes motores do desenvolvimento sustentável, social, econômico e ambiental, sendo, deste modo, um setor de importância crescente na economia de um país ². De acordo com a Organização Mundial de Turismo, a contribuição do turismo para a atividade econômica mundial é estimado em cerca de 5%, sendo que desde 1950 a 2010, o turismo internacional expandiu-se, alcançando uma taxa anual de 6,2%, crescendo de 25 a 940 milhões.

² (ARAGÃO, A sustentabilidade ambiental do turismo, 2010, p. 69).

Apenas em 2010, o turismo internacional gerou 919 bilhões dólares (693 bilhões de euros) em receitas de exportação ³.

Como o crescimento do turismo tem sido particularmente rápido em várias regiões do mundo, o fluxo de entrada e saída de turistas aumenta constantemente. Como exemplo, nos primeiros meses de 2013, houve um crescimento do turismo em comparação ao mesmo período de 2012: na Europa na taxa de 5%, com aproximadamente 20 milhões a mais de turistas internacionais na região; na Ásia e no Pacífico o aumento foi de 6%, com um aumento aproximado de 10 milhões de turistas internacionais; nas Américas o aumento foi de 3%, acrescentando 4 milhões de turistas internacionais; no Oriente médio e na África, um aumento, respectivamente de 7% e 5%, cada um atraindo dois milhões a mais de turistas internacionais ⁴.

O termo “turismo” não possui um único significado e é mais antigo do que a conceituação da própria palavra, de modo que há quem considere que a origem do termo turismo derive das primeiras viagens na Grécia antiga, movida pelos jogos Olímpicos de 776 a.C., de modo que milhares pessoas se deslocavam para lá, misturando religião e desporto.

Nos moldes da corrente adotada pelo presente estudo, em termos etimológicos, Arthur Haulot, ao analisar a Bíblia – Êxodo, Capítulo XII, versículo 17 – acredita que a expressão “turismo” é uma derivação do termo hebraico “Tur”⁵. Segundo esta passagem bíblica “Moisés enviou um grupo de representantes ao país de Canaã para visitá-los e informar-se a respeito de suas condições topográficas, demográficas e

³ (Organization, Why Tourism?, 2012).

⁴ (Organization, World Tourism Barometer. Volume 11, 2013, p. 1).

⁵ Outra constatação do turismo de antigamente poderia ser vista no caso dos povos que realizavam suas caminhadas por terras distantes em busca de melhores condições de vida. Nesta concepção de turismo se observa uma tendência à aproximação do termo “viagem” e distanciamento do seu significado atual. No início da tentativa de conceituação do “turismo”, havia uma tendência de aproximação do termo turismo com a simples ideia de viagem. Note, no entanto, que o termo “viagem” possui uma concepção bem mais abrangente do que o turismo, inclusive englobando-o, podendo tanto ser entendida como o deslocamento através da migração do homem primitivo em busca de melhores condições para a sobrevivência, como também aquele “descolamento” realizado na época das conquistas – como nos casos das guerras e invasões – e nos casos das viagens ocorridas na Grécia antiga movidas pelos jogos Olímpicos dos anos de 776 a.C., onde milhares pessoas para lá se deslocavam misturando religião, desporto, e lazer.

agrícolas”. Logo, o “turismo” corresponderia ao conceito de “viagem de descoberta, de exploração, de conhecimento”⁶.

De todo modo, a noção de “turismo”, empregada nos dias atuais, teve sua gênese na Inglaterra, no século VII, ligada à ideia do “Grand Tour” europeu, quando os aristocratas e, mais tarde, a burguesia viajavam para contemplar monumentos, ruínas e obras de arte dos antigos gregos e romanos.

A primeira conceituação desta linha de pensamento, no entanto, apenas foi apresentada em 1942, pelos professores suíços Hunziker e Kraft, como sendo a totalidade de relações e fenômenos com a permanência de pessoas em lugares distintos do local de sua residência, desde que não seja para o exercício de uma atividade remunerada, permanente ou temporária.⁷

No Brasil, a literatura da área vem entendendo o turismo como pertencendo ao campo de práticas histórico-sociais, de modo que o deslocamento do turista possibilita um afastamento simbólico do cotidiano, explicitando uma “nova” estética diante da busca do prazer⁸.

Já em Portugal, essa questão encontra-se resolvida através do Decreto-Lei nº 191/09⁹ que apresenta o turismo como sendo:

O “movimento temporário de pessoas para destinos distintos da sua residência habitual, por motivos de lazer, negócios ou outros, bem como as actividades económicas geradas e as facilidades criadas para satisfazer as suas necessidades”.

2.2. TURISMO E NATUREZA: UMA RELAÇÃO ANTIGA

⁶ (OLIVEIRA A. P., 2001, p. 17).

⁷ Tradução livre de “the totality of relationships and phenomena linked with the stay of foreigners in a locality provided they do not exercise a major, permanent or temporary remunerated activity” (WILLIAMS, 2004, pp. 50-51).

⁸ (MOESCH, 2002, p. 134).

⁹ Publicado nas páginas 5336-5341, do Diário da República, 1.ª série–N.º 158–17 de Agosto de 2009.

Desde o início dos tempos, em sociedades antigas e em alguns ideais ocidentais, mesmo nos dias atuais¹⁰, o homem vem utilizando recursos naturais a fim de suprir suas necessidades básicas. Do mesmo modo, a relação entre o turismo e a natureza pode ser compreendida como iniciada há séculos atrás, relação esta que teve, e ainda têm, enorme relevância para a evolução humana, como exemplo há registros do povo chinês que, buscando garantir sua sobrevivência, procurava de aldeia em aldeia adquirir informação e experiências sobre diversos temas, inclusive sobre como tratar a natureza, prática esta marcada como grande propulsora do conhecimento humano para a história mundial ¹¹.

Com o advento da revolução industrial, a contínua e crescente pressão exercida pelo homem sobre os recursos naturais, consequência da intensificação da sociedade capitalista, contrasta com um mínimo de interferência que anteriormente mantinha nos ecossistemas. O homem passa a visar apenas os benefícios imediatos de suas ações, privilegiando o crescimento econômico a qualquer custo e relegando, a um segundo plano, a capacidade de recuperação dos ecossistemas ¹².

É nesse âmbito que nasce o turismo de natureza, compreendido como as modalidades de turismo baseadas em um contato, mais ou menos direto, com o meio ambiente. O ponto central da oferta turística se sintetiza na expressão “turismo em espaços naturais” ¹³.

O turismo de natureza é afirmado com o desenvolvimento do capitalismo, surgindo como símbolo de *status* social, praticado pelas burguesias europeias e norte-americanas. Com a expansão desenvolvimentista, nas décadas de 1950 e 1960, através do progresso tecnológico nas comunicações e nos transportes¹⁴, o

¹⁰ No caso da China, a natureza era vista como uma ordem natural das coisas, integrada culturalmente nas ações praticadas pelos indivíduos, onde não existia “nem pecado original, nem poluição do ambiente”. Atualmente a sociedade chinesa possui suas crenças e comportamentos divididos entre as várias concepções de relação com o mundo, indo desde aquele indivíduo intimamente relacionado à natureza até a sociedade preocupada com a prosperidade econômica, consubstanciada pela grande diversidade de povos que a compõe, estando aproximadamente 60% do território continental povoado por 55 povos diferentes, cada qual com suas raízes culturais, referentes à língua, à religião, às tradições etc. (GENTELLE, 1993, pp. 09-10).

¹¹ (BELTRÃO, 2001, p. 21).

¹² (GODOI FILHO, 1992, p. 132).

¹³ (VERA, PALOMEQUE, MARCHENA, & ANTÓN, 1997, p. 143).

¹⁴ O surgimento do trem, do automóvel e do navio a vapor, e mais tarde a invenção do avião, foram extremamente importantes para a disseminação do turismo, através do encurtamento das distâncias percorridas em um período menor de tempo (URRY, 1996, p. 34). Através das viagens aéreas, luxuosos

turismo deixa de ser uma regalia do até então denominado “Primeiro Mundo”, passando a ocorrer um processo de massificação e introdução dos países periféricos. Isto desencadeia um aumento descomunal ao intensivo da evolução tecnológica-industrial e ao consumismo ¹⁵.

2.3. TURISMO DE NATUREZA SUSTENTÁVEL: A CONCRETIZAÇÃO DO ECOTURISMO

No final do século XX, o desenvolvimento do sistema capitalista de produção atingiu um grau de intensa destruição global das condições naturais, levando os países a elaborar programas que objetivam a gestão política racional das condições naturais de produção.

Na área do turismo, há destaque para a evolução dos empreendimentos turísticos próprios em áreas naturais, situação esta marcada pela valorização do espaço no segmento turístico que tinha a natureza enquanto objeto para um apelo de mercado¹⁶. A partir de 1960, o turismo na natureza transformou-se em fenômeno econômico e garantiu o seu lugar no mundo financeiro internacional, explodindo como atividade de lazer, envolvendo milhões de pessoas ¹⁷.

Nos anos 1970, com o avanço dos empreendimentos e a criação de novos produtos turísticos, nasceu uma prática de turismo no meio ambiente preocupada em atender à demanda que crescia para o segmento que, via de regra, denominava-se ecoturismo. Destarte a utilização da referida nomenclatura, tal momento foi marcado pela falta de suporte teórico, dando espaço a conflitos decorrentes da clareza conceitual da nomenclatura, bem como do próprio modo de funcionamento da atividade ¹⁸.

navios de cruzeiro, ônibus confortáveis e modernos trens de passageiros, através da organização de rotas internacionais, foi possível a viagem com maior conforto ou rapidez (GOELDNER, RITCHIE, & MCINTOSH, 2002, p. 19).

¹⁵ (PIRES, Ecoturismo, 2000, pp. 31-41).

¹⁶ (MORAES A. C., 1997, pp. 37-38).

¹⁷ (MOESCH, 2002, p. 09).

¹⁸ (TELES, 2011, pp. xxvi-xxvii).

Observou-se que a preocupação do turismo com a natureza não decorreu exclusivamente das tendências do mercado, mas também foi de extrema importância a situação em que o mundo começou a passar, com o susto causado após constatações de que o progresso industrial e econômico extremo, no pós 2ª Guerra Mundial, acarretou problemas e riscos ambientais os quais deviam ser colocados em questionamento, em virtude não só dos efeitos sobre a saúde humana, como também pelos riscos causados ao potencial produtivo dos ecossistemas e à sobrevivência dos seres vivos.

Além disso, a constatação de ocorrências de grandes acidentes ambientais associados à criação e efeitos em matriz produtiva de escala mundial e do temporal fez com que a sociedade percebesse que tais danos ultrapassaram a esfera do local, do visível e do imediato, revelando-se como problemas concernentes a toda humanidade.

Através do Relatório Brundtland¹⁹, tentou-se realizar um balanço do desenvolvimento econômico em nível mundial, destacando as principais consequências socioambientais desse modelo de desenvolvimento, além de propor estratégias ambientais de longo prazo visando um desenvolvimento sustentável que viesse a atender às demandas atuais, sem que isso comprometesse as gerações futuras e suas necessidades.

Esta nova tendência de busca de espaços naturais para fins turísticos e recreativos, quer por lado da oferta, quer por lado da procura, decorre, basicamente, de quatro razões principais: (i) saturação do turismo convencional²⁰; (ii) desenvolvimento do paradigma ecológico; (iii) comercialização do “eco” e da “natureza”, assumidos, por esta via, como bens de consumo²¹; e, ainda, (iv) a busca pelo ócio²².

¹⁹ Relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criado 3 1983, pela Assembleia das Nações Unidas, tendo sido publicado em 1987.

²⁰ Tem-se como turismo convencional aquele, basicamente, relacionado a significados negativos, como o turismo de massa – “caracterizado por um grande volume de pessoas que viajam em grupos ou individualmente para os mesmos lugares, geralmente nas mesmas épocas do ano” (RUSCHMANN, 2008, p. 120)–, o turismo que é desrespeitador e agressivo para com o ambiente.

²¹ (RODRIGUES C. , 2002, p. 01).

²² Em relação à fuga sobre o ócio há diversos estudos que defendem ser o ócio essencial à sadia qualidade de vida, bem como o necessário ao próprio desenvolvimento pessoal e da capacidade criativa. Ver: SÊNECA, Lúcio Anneo, em Sobre brevidade da vida, Porto Alegre: L&PM, 2008; DE MASI, Domenico. O Ócio Criativo. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

A “nova ética no turismo”, influenciada pelas preocupações ecológicas e ambientalistas, buscava resgatar um caráter cultural e ideológico no seio das sociedades, o que gerou o surgimento do pacifismo e o direito das minorias, assim como o antimilitarismo. Esta nova ética então cedeu seus aspectos contestatórios e inovadores às aspirações de turismos alternativos^{23 24}.

Surgiram, então, as primeiras reuniões e oficinas com o intuito de identificar essa nova forma de turismo e apresentar sua forma de atuação. Como exemplo, dá-se a criação do conceito de turismo de aventura²⁵, o qual, em 2001, no Brasil, significava:

“Segmento de mercado turístico que promove a prática de atividades de aventura e esporte recreacional, em ambientes naturais e espaços urbanos ao ar livre, que envolvam riscos controlados exigindo o uso de técnicas e equipamentos específicos, adoção de procedimentos para garantir a segurança pessoal e de terceiros e o respeito ao patrimônio ambiental e sócio-cultural”²⁶.

²³ A necessidade de se encontrar formas de turismo alternativo que sejam ecologicamente responsáveis exige a aplicação de políticas de desenvolvimento que acentuem os benefícios sociais e ambientais.

Antes de mais nada, nota-se que a utilização do termo “turismo alternativo” não seria de todo mal. Tal definição pode levar os “turistas” ou ecoturistas a pensarem que estão praticando um turismo seletivo e de bom gosto em relação ao turismo de massas, considerado como popular (PIRES, Ecoturismo, 2000, p. 86). Cumpre, entretanto, lembrar que apesar de ser uma boa nomenclatura, deve haver cuidado ao aplicá-la, sob pena de gerar um verdadeiro turismo seletivo, não por causa das limitações espaciais da região, o que seria aceitável visto a busca da proteção ecológica pelo ecoturismo, mas em virtude de questões econômicas, tornando-a uma atividade seletiva.

²⁴ (PIRES, Ecoturismo, 2000, pp. 41-43).

²⁵ Dentre as modalidades surgidas a partir dessa ideia podem ser apresentadas aquelas relacionadas ao turismo de aventura: arvorismo, balonismo, caminhada, canoagem, cavalgada, cicloturismo escalada, espeleotirismo, turismo de veículos fora de estrada, kitesurf, mergulho, montanhismo, rafting, voo livre, wundsurf.

²⁶ Conceito dado na oficina para elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável do Turismo de Aventura, realizado em Caeté (MG), em abril de 2001 (BRASIL A. N.). O conceito do turismo de aventura, juntamente com uma série de outros conceitos e normas, foi fruto de preocupações da sociedade com a proteção da natureza e com o desenvolvimento sustentável, fortemente estimulados pela Rio-92 (BRASIL M. -M., Regulamentação, normalização e certificação em turismo de aventura. Relatório diagnóstico., 2005, p. 10). Segundo a cartilha do Ministério do Turismo, no Brasil, o conceito de Turismo de Aventura “fundamenta-se em aspectos que se referem à atividade turística e ao território em relação à motivação do turista, pressupondo o respeito nas relações institucionais, de mercado, entre os turistas e com o ambiente” (BRASIL M. -M., Turismo de Aventura: orientações básicas, 2010, p. 14). Note ainda que, apesar de ser uma atividade predominantemente praticada em ambientes

O turismo em espaços naturais, praticado de forma responsável, passa a distinguir-se do turismo convencional, seja pelas motivações dos agentes turísticos, frente às novas tendências mercadológicas; seja pela atitude dos turistas em busca da singularidade das áreas naturais, marcada por recursos de alto valor ecológico e paisagístico; e, ainda pelo aparecimento de uma nova classe de turistas, agora em fase de conscientização e preocupação com o paradigma ecológico, diante dos problemas ambientais e do caráter finito dos recursos.

No ano de 1872, nos Estados Unidos, foi constituído o primeiro espaço legalmente protegido destinado à utilização pública: Parque Nacional de Yellowstone, que incorporava a noção de vida selvagem, ou vida natural das áreas virgens, e não habitadas, oferecendo a oportunidade de aproximação com a natureza como alternativa à crescente urbanização que se verificava a época. Posteriormente, na África, destacam-se os “safaris fotográficos”, que vieram substituir os “safaris de caça” em que as elites europeias iam à África em busca de peles e marfins de animais, nesta nova perspectiva privilegia-se a contemplação da natureza, principalmente da fauna representada pelos grandes animais das savanas africanas ²⁷.

No Brasil, a preocupação da incidência do turismo no meio ambiente se deu em virtude da iniciação de produção doutrinária sobre o tema e consequente percepção, a partir da década de 1980, de que quanto maior a concentração dessa atividade em locais determinados, menor seria o retorno socioeconômico e maior seria a possibilidade de causar danos ao meio ambiente. Foi observado, além disso, que a descentralização da atividade turística possibilitaria a criação de renda e emprego de forma mais justa a nível nacional ²⁸.

O ano de 2002 foi declarado pelas Nações Unidas como sendo o “Ano Internacional do Ecoturismo”, apoiando, no mesmo ano, um encontro internacional

naturais, a mesma também pode ser praticada nas cidades (BRASIL M. -M., Regulamentação, normalização e certificação em turismo de aventura. Relatório diagnóstico., 2005, p. 09).

²⁷ (PIRES, Ecoturismo, 2000, pp. 31-32).

²⁸ (MONTEIRO & ALBUQUERQUE, 2007, pp. 02-03).

sobre o tema cujo documento oficial resultante da referida conferência internacional foi designado de “Declaração de Quebec”²⁹.

Vemos, então, o nascimento de um tipo de turismo que não é apenas mercadológico – como o turismo como indústria³⁰ –, agora há um turismo que começa a se preocupar com os efeitos causados no ambiente e na sociedade, um turismo com responsabilidades sociais e ecológicas. Esse começa a ser chamado de turismo de natureza sustentável ou ecoturismo.

2.4. CONCEITUAÇÃO DE ECOTURISMO

O termo “ecoturismo” teve sua origem na década de 60 do século passado, tendo sido utilizado para “explicar o intrincado relacionamento entre turistas e o meio ambiente e culturas nos quais eles interagem”³¹.

Diversos autores tentaram conceituar essa nova forma de praticar turismo, sendo que todos, apesar de intensidades de proteção diferente, buscaram demonstrar uma união da atividade turística agregada à proteção do ambiente, seja ele natural ou artificial, bem como o seu uso sustentável.

Dentre os conceitos criados para definir o ecoturismo no Brasil, há aquele que o entende como sendo um “turismo desenvolvido em locais com potencial ecológico, de modo conservacionista, buscando conciliar a exploração turística com o meio ambiente, harmonizando as ações com a natureza, bem como, oferecer aos turistas um contato íntimo com os recursos naturais e culturais da região, em busca da formação de uma consciência ecológica”³².

²⁹ (BRASIL M. -M., Regulamentação, normalização e certificação em turismo de aventura. Relatório diagnóstico., 2005, p. 10).

³⁰ Há quem diga que o turismo convencional não possa ser considerado como uma indústria, já que o mesmo “tem a virtude, entre outras, de não ser poluente”, entretanto não há como negar que o mesmo, passou a receber atenção especial em razão de ser uma grande fonte geradora de receitas, além de exigir a metódica e delicada manipulação presente na “indústria normal”, o que leva a concluir que o turismo realmente pode ser considerado como uma indústria (COMOANE, 2007, pp. 85-86).

³¹ (CAMPOS, 2005, p. 02).

³² (PEDRINI, 2005, p. 13).

No ordenamento brasileiro, o termo “ecoturismo” foi introduzido no ano de 1985 com o nome de “turismo ecológico”. Através do projeto de mesmo nome, apenas tendo sido nomeado de ecoturismo em 1994, através da publicação, pela EMBRATUR, denominada de “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo” denominando e conceituando:

“Ecoturismo é 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”.

Dentre as definições propostas pela doutrina portuguesa, há aquela que entende o ecoturismo como sendo “extensão ou apêndice do turismo alternativo”, tendo crescido como uma consequência da insatisfação em relação às formas convencionais de turismo, por estas possuírem um enfoque “mais antropocêntrico e concentrado estritamente no lucro dos produtos de turismo oferecidos”³³.

Note que em Portugal não há distinções entre o turismo de natureza e o turismo de natureza sustentável. Nesse país, desde a primeira definição de turismo de natureza, resultado do PNTN de 1998, já se tem a incorporada a ideia de sustentabilidade, como pode se ver a seguir:

“O turismo de natureza pressupõe a prática integrada de actividades diversificadas, que vão desde o usufruto da natureza através de um passeio à prática de caminhadas, escalada, espeleologia, orientação, passeios de bicicleta ou a cavalo, actividades aquáticas e subaquáticas, entre outras, ao contacto com o ambiente rural e culturas locais, através da sua gastronomia e manifestações etnográficas, rotas temáticas, nomeadamente históricas, arqueológicas e ou gastronómicas, e a estada em casas tradicionais”.

³³ (COMOANE, 2007, p. 140).

Das assertivas apresentadas, todas se mostram satisfatórias e interessantes, entretanto, nos dias atuais ainda não existem grandes esforços em apresentar o *modus operandi* para que seja garantida a efetivação da atividade ecoturística, contudo, os instrumentos nós temos: aqueles mesmos utilizados pelo Direito do Ambiente. Mas será que os estudos já realizados pela doutrina, bem como as normas vigentes são suficientes para garantir uma atividade que funcione em concordância com o princípio do desenvolvimento sustentável?

3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS, PLANOS DO TURISMO E DO ECOTURISMO³⁴

3.1. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PERTINENTES: LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

A implantação de qualquer atividade ou obra efetiva ou potencialmente degradadora do ambiente, em regra, deve ser submetida a uma análise de controle prévio, situação em que serão verificados os riscos e eventuais impactos ambientais, assim como seus meios de prevenção, correção, mitigação e/ou compensação.

A utilização de instrumentos que realizem a avaliação de impactos de análise e controle das necessidades nas atividades ecoturísticas possibilitam a adoção de medidas que minimizem ou até mesmo que impeçam a ocorrência dos impactos ambientais negativos, além de permitir potencializar os impactos positivos ³⁵.

³⁴ Fazemos alerta, apenas, quanto ao conteúdo deste capítulo. Devemos lembrar que o tema principal é o ecoturismo e sua efetivação, desta feita não parece razoável um estudo exaustivo sobre cada tema apresentado a seguir. Será feito sim, uma apresentação de cada tema, demonstrando a perspectiva histórica e lógica, bem como sua apresentação e a relação, no que couber com o ecoturismo.

³⁵ (BACCI, LANDIM, & ESTON, 2006, p. 52).

Em virtude de tal premissa, serão, a partir de agora, estudados instrumentos pertencentes ao Direito Ambiental, no que concerne ao tema central do presente estudo³⁶, a fim de demonstrar seus benefícios e modos de operação.

Diante disso, no caso da legislação brasileira, cabe falar dos instrumentos e mecanismos de gestão ambiental, elegidos pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81³⁷), que visam realizar os estudos necessários para atingir tais objetivos, mais especificadamente o licenciamento ambiental e a Avaliação de Impactos Ambientais.

Em se tratando de Portugal, é importante analisar o Decreto-Lei nº 39/2008, de 7 de março³⁸ – que trata do Regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos.

3.1.1. O licenciamento ambiental

O licenciamento é um procedimento conduzido, de forma indelegável, pelo Poder Executivo, na medida em que, através do poder de polícia administrativa, há o exercício do controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais.

Através deste, tem-se um controle integrado da poluição proveniente de um conjunto de atividades que – quer pela sua natureza, quer pela sua dimensão –, podem apresentar impactos significativos ao ambiente.

³⁶ A abordagem nesse capítulo, longe de um estudo exaustivo sobre cada um dos temas, será baseada na apresentação de cada instrumento, indicando suas respectivas normas e a sua contribuição ao ecoturismo.

³⁷ A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, por sua vez, estabelece a Política nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA; institui o Cadastro de Defesa Ambiental e ainda define conceitos pertinentes, como meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais (Principais artigos: Art. 2º, Art. 5º, Art. 9º, Art. 10, Art. 17).

³⁸ Publicado no Diário da República, 1.ª série – N.º 48 – 7 de Março de 2008, págs. 1440-1456. Retificado pela Declaração de Retificação nº 25/2008, de 06 de maio. Alterado pelo Decreto-Lei nº 228/2009, de 14 de setembro; e pelo Decreto-Lei 15/2014, de 23 de janeiro.

Em Portugal, na Lei de Bases do Ambiente³⁹ – LBA – reside a previsão base do licenciamento como instrumento da política de ambiente e do ordenamento do território (art. 27º, “1”, LBA), devendo ocorrer o licenciamento prévio em todas as atividades potencial ou efetivamente poluidoras ou capazes de afetarem a paisagem (art. 27º, “1”, “h”)), englobando construções, ampliações, instalações e funcionamento de estabelecimentos e exercício de demais atividades efetivamente poluidoras, sem prejuízo de outras licenças exigíveis (art. 33º, “1”, LBA).

Em relação ao licenciamento ambiental, este está previsto, em Portugal, no Decreto-Lei nº 127/2013, de 30 de Agosto⁴⁰, constituindo-se condição de início de exploração ou funcionamento de instalação de uma determinada atividade.

Em caso de empreendimentos turísticos, ainda há de ser observado o Decreto-Lei n.º 39/2008, de 7 de março⁴¹, o qual elenca como empreendimentos turísticos: a) Estabelecimentos hoteleiros; b) Aldeamentos turísticos; c) Apartamentos turísticos; d) Conjuntos turísticos (resorts); e) Empreendimentos de turismo de habitação; f) Empreendimentos de turismo no espaço rural; g) Parques de campismo e de caravanismo. (art. 4º, “1”, DL 39/2008).

Observe que todos os empreendimentos turísticos anteriormente apresentados, no art. 4º, “1”, do DL 39/2008, podem vir a ser reconhecidos como empreendimentos de turismo de natureza ou associados a uma marca nacional de área classificada (art. 4º, “3”, DL 39/2008).

Podem ainda ser reconhecidos como turismo de natureza ou associados a uma marca nacional de áreas classificadas, os empreendimentos turísticos destinados a prestar serviço de alojamento a turistas em áreas classificadas ou noutras áreas com valores naturais, desde que disponham de adequado conjunto de instalações, estruturas e equipamentos, e serviços complementares relacionados com a animação ambiental, como a visitação de áreas naturais, o desporto de natureza e a interpretação ambiental, pelo Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (art. 23, DL 39/2008).

³⁹ Lei 11/87, de 7 de abril. Publicada no Diário da República. 1ª Série – Nº 81 – 7-4-1987. Alterada pelo Decreto-Lei nº 224-A/96, de 6 de Novembro e pela Lei 13/2002, de 19 de Fevereiro.

⁴⁰ Publicado no Diário da República, 1ª série – Nº 167, em 30 de agosto de 2013, às págs. 5324-5389.

⁴¹ Publicado no Diário da República, 1.ª série – N.º 48 – 7 de Março de 2008, págs. 1440-1456. Retificado pela Declaração de Retificação nº 25/2008, de 06 de maio. Alterado pelo Decreto-Lei nº 228/2009, de 14 de setembro; e pelo Decreto-Lei 15/2014, de 23 de janeiro.

Observe que o reconhecimento dos empreendimentos turísticos como “empreendimentos de turismo de natureza” fica condicionado a critérios cumulativos previstos no art. 2º, da Portaria 261/2009, de 12 de março ^{42 43}.

O licenciamento ambiental, no Brasil, foi definido pelo art. 1º, I, da Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997 ⁴⁴. Tal Resolução expõe o procedimento administrativo cujo objetivo é a obtenção da licença ambiental para qualquer atividade que implique em impactos ambientais ou até risco de ocorrência dos mesmos, inclusive aquelas destinadas a atividades ecoturísticas. Por sua vez, a Avaliação de Impacto Ambiental detêm o condão de analisar a admissibilidade da referida licença ⁴⁵.

No Brasil, a justificativa para a exigência do licenciamento ambiental decorre de a legislação brasileira qualificar o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido para uso da coletividade⁴⁶, ou, nos dizeres

⁴² Publicada no Diário da República, 1ª série – Nº 50, às págs. 1644-1674.

⁴³ Os critérios cumulativos para o reconhecimento de empreendimentos de turismo de natureza são: “a) Disponibilização de informação aos clientes sobre a fauna, flora e geologia locais; b) Disponibilização de informação sobre a formação dos colaboradores em matéria correlacionadas com a conservação da natureza e da biodiversidade; c) Disponibilização de informação sobre a adoção de boas práticas ambientais; d) Disponibilização de informação aos clientes sobre origem e modos de produção dos produtos alimentares utilizados; e) Uso predominante de flora local nos espaços exteriores do empreendimento, excepto nas áreas de uso agrícola e jardins históricos; f) Disponibilização de informação sobre serviços complementares que garantam a possibilidade de usufruto do património natural da região por parte dos clientes, nomeadamente através de animação turística, visitação das áreas naturais, desporto da natureza ou interpretação ambiental” (art. 2º, “1”, da Portaria 261/2009). Os empreendimentos de estabelecimentos hoteleiros; aldeamentos turísticos; apartamentos turísticos; conjuntos turísticos (resorts) e parques de campismo e de caravanismo, estes últimos no caso de possuírem dimensão superior a 3 ha devem, ainda: “a) Adotar um conjunto de boas práticas ambientais [...] que permita uma utilização eficiente dos recursos, minimizando assim o seu impacto nos ecossistemas; b) Participar em pelo menos um projecto de conservação da natureza e da biodiversidade, aprovado pelo ICNB, I. P.” (art. 2º, “2”, da Portaria 261/2009), sendo a adoção de um conjunto de boas práticas ambientais e a participação em projetos de conservação da natureza opcionais para os empreendimentos de turismo de habitação; empreendimentos de turismo no espaço rural; e parques de campismo e de caravanismo, estes últimos no caso de possuírem dimensão inferior a 3 há (art. 2º, “3”, da Portaria 261/2009).

⁴⁴ Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997: “Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I – Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

⁴⁵ (GADELHA, 2009, p. 23).

⁴⁶ Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente): “Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade

da Carta Magna do país, é um “bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida”⁴⁷, inexistindo, portanto, direito subjetivo à sua utilização, sendo o único modo de um indivíduo legitimar-se é mediante a concessão da licença ambiental pelo seu guardião, ou seja, o Poder Público.

É justamente por esse motivo que, no Brasil, o art. 10, da Lei 6.938/1981, afirma ser obrigatório um licenciamento prévio para o exercício de qualquer atividade econômica considerada capaz, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

3.1.2. A Avaliação de Impactos Ambientais – AIA

A Avaliação de Impacto Ambiental⁴⁸ – AIA – é um instrumento de política ambiental existente atualmente em diversas áreas das jurisdições dos Estados, no âmbito nacional, regional ou local, além de ser utilizada por organizações internacionais, como bancos de desenvolvimento e entidades privadas.

A AIA surgiu na metade do século XX, mais especificadamente em 1969, nos Estados Unidos, em resposta à necessidade crescente da afirmação de valores ambientais no que diz respeito às decisões dos processos de desenvolvimento⁴⁹, através da Lei Federal “National Environmental Policy of Act – NEPA”⁵⁰.

ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”.

⁴⁷ Constituição Federal do Brasil de 1988: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

⁴⁸ Ou Avaliação de Impacte Ambiental, em Portugal.

⁴⁹ Anteriormente a AIA, a avaliação dos projetos se limitava à elaboração de Análises de Custo-Benefício – ACB – e Estudos de Viabilidade Técnica. As Análises de Custo Benefício se baseavam no princípio da avaliação econômica de critério único, ou seja, o custo. De outra banda, os Estudos de Viabilidade Técnica apenas analisavam o projeto do ponto de vista da engenharia.

⁵⁰ Inicialmente nem empresários nem agências governamentais levaram a NEPA a sério, até que tribunais começaram a exigir o estrito cumprimento da exigência de estudo de impacto ambiental (CALDWELL, 1978, p. 12).

A força exercida pela NEPA, juntamente com as legislações pertinentes de cada Estado, impulsionou a generalização da Avaliação de Impactos Ambientais nos Estados Unidos, assim como incentivou sua realização nos demais países desenvolvidos e, mais tarde, nos países em desenvolvimento ⁵¹.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD –, através da Rio-92, serviu como grande impulsionador da difusão internacional da AIA. Além de toda repercussão e discussão pública gerada na época, o documento resultante da Declaração do Rio, em seu princípio 17, determinou:

“A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades propostas que tenham probabilidade de causar um impacto adverso significativo no ambiente e sujeitas a uma decisão da autoridade nacional competente”.

Em diversos outros documentos internacionais, houve menção à AIA, dentre eles a Agenda 21, outro documento lançado na Rio 92. Os Estados signatários reconhecem a AIA como instrumento que deve estimular o desenvolvimento sustentável. Várias vezes em seu texto, menciona-se a necessidade de avaliação dos impactos dos novos projetos de desenvolvimento ⁵².

A AIA é, em síntese, um instrumento preventivo sistemático, realizado no âmbito de um licenciamento ambiental, utilizado nas políticas e gestões ambientais, respaldado por estudos ambientais desenvolvidos por profissionais de diversas áreas do conhecimento que se propõem a realizar uma análise de impactos de um projeto a ser instalado. Ela não é um instrumento de decisão em si, mas um instrumento de conhecimento a serviço da decisão.

O estudo feito no âmbito da AIA se destina, basicamente, a identificar, prevenir e interpretar as consequências ou efeitos ambientais que determinados projetos, ações, planos ou projetos podem causar à saúde e ao bem-estar do homem e ao em

⁵¹ (ROCHA, CANTO, & PEREIRA, 2005, pp. 148-150).

⁵² (SÁNCHEZ, 2008)

torno. Nos seus resultados deve haver a previsão de alternativas aos impactos negativos e propostas de participação do público ⁵³.

3.1.3. AIA no Brasil

No Brasil, apesar de a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente ser de 1981, já eram feitos estudos visando analisar os impactos ambientais na década de 1970, visando à implantação de projetos direcionados à instalação de usinas hidrelétricas por exigência de bancos de financiamento como o Banco Mundial.

A AIA foi reconhecida como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil através do artigo 9º, inc. III⁵⁴, da Lei Federal nº 6.938, de 31.08.1981, momento em que foram apresentados os princípios da política ambiental brasileira⁵⁵.

Por meio da Resolução do CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986⁵⁶, foram elencadas, no artigo 2º, as oportunidades que exigiam a produção da AIA, e consequente elaboração do EIA e do RIMA, entretanto, tais hipóteses eram dotadas de certa restrição. Foi apenas em 1990 que a AIA constituiu-se como um procedimento integrante do licenciamento ambiental, com o Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junho⁵⁷.

Salienta-se, no entanto, que nesse momento, apesar de haver a previsão da AIA como integrante do licenciamento ambiental, não havia qualquer determinação

⁵³ (LA ROVERE, 2001, p. 11).

⁵⁴ Art. 9º - "São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] III - a avaliação de impactos ambientais; [...]".

⁵⁵ Art. 2º, da Lei Federal nº 6.938/81: "A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: [...]"

⁵⁶ Alterada pelas Resoluções nº 11/86, nº 5/87 e nº 237/97.

⁵⁷ Decreto Federal 99.274/90, Art. 17: "A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis".

de sua realização, isto é, havia a obrigatoriedade de realização do licenciamento ambiental, mas, apenas a previsão da AIA como um dos instrumentos a serem utilizados.

Em 1988, houve a promulgação de uma nova Constituição Federal no Brasil, possuindo uma maior preocupação com a proteção do Meio Ambiente do que na versão anterior, porém, somente com a Resolução do CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, a AIA passou a ser obrigatória em qualquer atividade potencialmente degradadora e/ou poluidora, conforme prevê o seu art. 3º⁵⁸, ressaltando a disposição prevista na Constituição Federal de 1988, por “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”⁵⁹.

Observe que, no Brasil, a AIA é reconhecida como instrumento de política ambiental, formado por um:

“conjunto de procedimentos capazes de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada da decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir adoção das medidas de proteção do meio ambiente, determinada no caso de decisão da implantação do projeto”⁶⁰.

O significado de tal conceituação nos permite concluir que a AIA brasileira não é possui um procedimento próprio, mas deve ser reconhecida como gênero, possuindo como espécies: o estudo de impacto ambiental, o relatório de impacto

⁵⁸ Art. 3º, Res. 237/97: “A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação”.

⁵⁹ Inciso IV, § 1º do art. 225 da CF/88.

⁶⁰ (MOREIRA, 1990, p. 33).

ambiental; o plano e projeto de controle ambiental; o relatório ambiental preliminar; o diagnóstico ambiental; o plano de manejo; o plano de recuperação de área degradada; e a análise preliminar de risco ⁶¹.

Na tentativa de elaboração de um procedimento “base”, em que é analisada a admissibilidade e a(s) espécie(s) a serem utilizadas no âmbito da Avaliação Ambiental, diante um caso de licenciamento ambiental, no Brasil, Luis Sánches propõe:

PROPOSTA (Apresentada no Memorial descritivo do projeto, bem como sua publicação em jornal anunciando a intenção de realizar determinada iniciativa) → **TRIAGEM** (avaliação ambiental preliminar, sendo dado o parecer técnico sobre o nível e obrigatoriedade de avaliação ambiental e o estudo ambiental necessário) → **ABRANGÊNCIA E CONTEÚDO DO EIA** (definido na apresentação do Plano de Trabalho) → **ELABORAÇÃO DO EIA E DO RIMA** (produção dos Termos de referência) → **ANÁLISE TÉCNICA** (produção do Parecer técnico do EIA) → **CONSULTA PÚBLICA** (publicação em jornal informando a realização do projeto e o resultado da análise técnica) → **ANÁLISE TÉCNICA CONCLUSIVA** (do EIA e demais estudos complementares, incluindo documentos da consulta pública) → **DECISÃO** (concessão da Licença Prévia ou negação do pedido de licença) → **IMPLANTAÇÃO/CONSTRUÇÃO** (concessão das Licenças de Instalação e Operação) → **OPERAÇÃO** (fase em que é renovada a licença de operação, produzidos relatórios de monitoramento e desempenho ambiental) → **DESATIVACÃO** (licença de desativação – inexistente no Brasil, ainda) ⁶².

3.1.4. A AIA em Portugal

Inicialmente, o modelo de AIA norte-americano não foi bem visto em Portugal. Os governos sustentavam que suas políticas de planejamento já consideravam a variável do ambiente. Após cinco anos de discussão, a Comissão Europeia adotou a

⁶¹ (AMADO, 2011, p. 115).

⁶² (SÁNCHEZ, 2008, p. 96).

Diretiva 337/85 para aplicação compulsória por parte dos países-membros da União Europeia^{63 64}.

Através da Directiva 85/337/CEE⁶⁵, de 27 de Junho de 1985, depois dos programas de ação das Comunidades Europeias de 1973⁶⁶, 1977⁶⁷ e 1983, bem como do programa de ação de 1983, reconheceu-se que o ambiente deve ser considerado com uma base que define os limites do desenvolvimento socioeconómico; concluiu-se que a melhor política de ambiente consiste mais em evitar a criação de poluições ou de perturbações na origem do que em combater posteriormente os seus efeitos. Por esse motivo, os casos excepcionais que forem dispensar a AIA devem fornecer esta informação à Comissão ⁶⁸.

A AIA passou a fazer parte do ordenamento jurídico português através do Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de Junho⁶⁹, o qual foi revogado pelo art.º 46.º do DL n.º 69/2000, de 3 de maio⁷⁰, sendo este último revogado pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro.

O atual regime jurídico de AIA, em Portugal, encontra-se instituído pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, que entrou em vigor no dia 01 de novembro de 2013. Ele transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/92/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (codificação da Diretiva n.º 85/337/CEE, do Conselho de 27 de junho de 1985).

Dentre as principais modificações estão: a) a clarificação das competências das diferentes entidades intervenientes no âmbito do regime jurídico de

⁶³ Denominada na época de Comunidade Económica Europeia.

⁶⁴ (SÁNCHEZ, 2008, p. 50).

⁶⁵ Alterada pelas: Directiva 97/11/CE do Conselho de 3 de Março de 1997 e, posteriormente, Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003.

⁶⁶ JO no C 112 de 20. 12. 1973, p. 1.

⁶⁷ JO no C 139 de 13. 6. 1977.

⁶⁸ (CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 1985).

⁶⁹ Publicado no Diário da República – I Série, N. 130 – 6-6-1990, págs. 2462-2465. Alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/97, de 8 de Outubro, e no Decreto Regulamentar n.º 38/90, de 27 de Novembro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 42/97, de 10 de Outubro.

⁷⁰ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 197/2005, de 8 de novembro e pelo Decreto-Lei n.º 183/2007, de 9 de maio.

AIA, reforçando também a articulação entre estas, bem como, o papel da autoridade de AIA e da autoridade nacional de AIA; b) Redução de prazos globais, em alinhamento com o SIR (Sistema de Indústria Responsável), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto; c) Articulação com outros regimes, de modo que sempre que a lei exigir uma avaliação ambiental de planos e programas (Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15 de junho), uma análise de incidências ambientais (Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril) ou uma avaliação de compatibilidade de localização (Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de julho), além do procedimento de AIA, será permitida a realização de apenas um procedimento de AIA.

Apesar das alterações trazidas pelo novo Decreto-Lei 151-B/2013, de 31 de outubro, enquanto não forem criadas novas portarias, continuará em vigor a Portaria n.º 330/2001, de 2 de abril, que fixa as normas técnicas para a elaboração do Estudo de Impacte Ambiental (EIA)⁷¹.

Em Portugal, ao contrário do Brasil, há a previsão normativa de todo o procedimento da AIA, sendo que o procedimento de licença ou de dispensa da AIA segue o seguinte:

REQUERIMENTO DE LICENÇA OU DE AUTORIZAÇÃO DO PROJETO COM DISPENSA DE PRODUÇÃO AIA – no qual é apresentado um pedido para licenciar ou para autorizar a dispensa do procedimento de AIA, devendo ser devidamente fundamentado, descrevendo o projeto e indicando os principais efeitos no ambiente, bem como, os elementos fixados em portaria do membro do Governo responsável pela área do ambiente, tendo ouvido os responsáveis pelas áreas de tutela dos projetos abrangidos pelo DL 151-B/2013 (art. 4º, “2”, DL 151-B/2013⁷²) → **ANÁLISE SUMÁRIA** – no prazo de 10 dias, a contar da data de entrega do requerimento e consequente envio à Autoridade de AIA (art. 4º, “3”, DL 151-B/2013⁷³) → **PARECER DA AUTORIDADE DE AIA** – [no prazo de 20 dias do recebimento do requerimento e envio ao membro do Governo responsável pela área do ambiente o seu

⁷¹ Bem como da Proposta de Definição de Âmbito (PDA), Relatório de Conformidade Ambiental do Projeto de Execução (RECAPE), critérios para a elaboração de Resumos Não Técnicos do EIA (RNT) e estrutura dos Relatórios de Monitoração.

⁷² Antigo art. 3º, “1-2”, DL 69/2000, o qual não previa os elementos fixados em portaria do membro do Governo responsável, nem a oitiva dos responsáveis pelas áreas.

⁷³ Antigo art. 3º, “3”, DL 69/2000, cuja previsão do prazo era de 15 dias.

parecer, o qual sendo favorável à dispensa, deverá prever medidas de minimização de impactos ambientais considerados relevantes a serem impostas no licenciamento ou na autorização do projeto e, quando tal, justifique-se a necessidade de proceder a outra forma de avaliação ambiental (art. 4º, “4”, “a)” e “b)”, DL 151-B/2013⁷⁴), com exceção em caso de possíveis impactos em outros Estados membros da EU, com prazo de 45 dias e deverá constar o resultado das respectivas consultas (art. 4º, “6”, DL 151-B/2013⁷⁵) → **CONSULTA SOBRE O PROCEDIMENTO** – realizada pelo Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, nos casos em que o projeto possa vir a ter impactos significativos no ambiente de um ou mais Estados membros da EU, remetendo uma descrição do projeto, juntamente com quaisquer informações disponíveis sobre os eventuais impactos transfronteiriços (art. 4º, “5”, DL 151-B/2013⁷⁶) → **DECISÃO SOBRE A DISPENSA** – o Governo responsável pela área do ambiente e o membro do Governo responsável pela área de tutela, no prazo de 20 dias, produzirão a decisão sobre o pedido de dispensa, devendo ser acompanhada de sua fundamentação e do requerimento correspondente, constando, em caso de deferimento e caso sejam aplicáveis, as medidas a serem impostas no licenciamento ou na autorização do projeto com vistas à minimização dos impactos ambientais considerados relevantes (art. 4º, “7”, DL 151-B/2013⁷⁷), sendo que a ausência da decisão, no prazo de 95 ou 50 dias contados da apresentação do requerimento, havendo ou não a consulta de outros Estados-Membros da EU, pode o requerente apresentar **pedido de condenação à prática de ato devido**, nos termos do disposto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos (art. 4º, “11”, DL 151-B/2013⁷⁸) → **COMUNICAÇÃO À COMISSÃO EUROPEIA OU ESTADO(S) MEMBRO(S)** – o Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território comunica a decisão à Comissão Europeia, bem como ao(s) Estado(s) Membro(s), no caso do “nº 5” (art. 4º, “8”, DL 151-B/2013⁷⁹) → **COLOCAÇÃO DO**

⁷⁴ Antigo art. 3º, “4”, DL 69/2000, cujo prazo era de 20 dias, com envio ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, além de não haver previsão sobre necessidade de proceder outra forma de avaliação ambiental.

⁷⁵ Antigo art. 3º, “6”, DL 69/2000.

⁷⁶ Antigo art. 3º, “5”, DL 69/2000.

⁷⁷ Antigo art. 3º, “7”, DL 69/2000, cuja competência era expressa do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território.

⁷⁸ Antigo art. 3º, “10”, DL 69/2000, a ausência da decisão, à época, além de não prever um prazo específico, acarretava em **indeferimento tácito da pretensão**.

⁷⁹ Antigo art. 3º, “8”, DL 69/2000.

REQUERIMENTO DE DISPENSA À DISPOSIÇÃO DOS INTERESSADOS PARA A PUBLICAÇÃO DA DIA (art. 4º, “9”, DL 151-B/2013⁸⁰) e À DISPOSIÇÃO DO PÚBLICO A INFORMAÇÃO DE OUTRA FORMA DE AVALIAÇÃO – quando houver lugar para outra forma de avaliação (art. 4, “4”, “b”, DL 151-B/2013).

A grande diferença entre o pedido de licença ou autorização de licença da legislação portuguesa, antiga e atual, refere-se ao pedido de condenação à prática de ato devido do DL atual para o indeferimento tácito, previsto no DL antigo⁸¹.

Em relação ao procedimento de AIA, em Portugal, o DL 186/90 previa três fases: a apresentação do EIA, a Consulta Pública e o Parecer Final da AIA. Com o DL 69/2000 houve a continuidade de previsão das supracitadas fases, entretanto, passando não só a aprofundar os seus termos, mas também a disciplinar fases igualmente fundamentais do ponto de vista dos objetivos e da eficácia da AIA, dentre elas a definição do âmbito do EIA, a elaboração do EIA, a elaboração técnica do EIA e a pós-avaliação⁸².

3.1.3. O estudo de impacto ambiental

⁸⁰ Antigo art. 3º, “9”, DL 69/2000.

⁸¹ Note que na época do DL 69/2000, apenas era aceito o deferimento tácito no caso de ausência de comunicação da DIA (art. 19º, “1”), sendo adotada a regra do indeferimento tácito para o caso da aceitação do pedido de dispensa. Observa-se a ocorrência de uma manifestação desfavorável por parte da doutrina portuguesa quanto ao deferimento tácito em sede de avaliação ambiental. Nesse sentido, em se tratando do “regime jurídico da prevenção e controlo integrados da poluição – PCIP” o DL 194/2000, de 27 de julho, em virtude de um silêncio normativo, devia-se adotar a regra do art. 109, do CPA, do “acto silente negativo”, haja vista que “todos os projectos e actividades sujeitas a autorização jurídico-ambiental estão proibidos enquanto não forem autorizados”, o que estava em consonância com o art. 23º, “1”, da PCIP, que considerava uma licença ambiental já concedida caduca “se, decorridos dois anos sobre a data da sua notificação à entidade coordenadora do licenciamento, não tiver sido dado início à execução do respectivo projecto” (DIAS, A Licença Ambiental no Novo Regime da PCIP, 2001, pp. 74-75). Ainda em uma análise ao DL 194/2000, em comparação ao regime de avaliação de impacto ambiental, foi afirmado que o indeferimento tácito seria mais coerente com o princípio da precaução, de modo que a ausência de ponderação deste procedimento seria assustadora, uma vez que, dentre os vários argumentos plausíveis, trata-se de razões de interesse público que refletem ponderações de ordem ambiental e social que ficariam ignoradas (GOMES, O procedimento de licenciamento ambiental revisitado, 2011, pp. 139-140).

⁸² (ARAGÃO, O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos, 2000, pp. 76-77).

O Estudo de Impacto Ambiental – EIA – no Brasil é a espécie mais complexas dentre as modalidades de estudos ambientais de AIA, já em Portugal, ele pode ser considerado como a fase mais complexa no âmbito do procedimento da AIA.

A caracterização do EIA como espécie de AIA, no Brasil, permite, em sede de procedimento simplificado de licenciamento, a realização de outras formas de estudos ambientais mais simples quando não for o caso do empreendimento ou atividade causar significativa degradação ambiental⁸³ (art. 3º, parágrafo único, Resolução CONAMA 237/97).

Nota-se que, independente dos países, o EIA é um instrumento técnico de natureza prévia, em virtude de o mesmo ter que ser apresentado pelo interessado anteriormente à atividade poluidora, tendo, a grosso modo, a obrigação de realizar um estudo prévio que indique os impactos, a fim de avaliar a viabilidade ou não de sua realização ou as formas de mitigar seus efeitos.

Devido ao carácter prévio do EIA, o DL 151-B/2013 apresenta seguinte definição:

“fase preliminar e facultativa do procedimento de AIA, na qual a Autoridade de AIA identifica, analisa e selecciona as vertentes ambientais significativas que podem ser afectadas por um projecto e sobre as quais o estudo de impacte ambiental (EIA) deve incidir” (art. 2º, “h”, DL 151-B/2013).

No Brasil, o art. 5º, da Resolução CONAMA 001/86, traz algumas diretrizes como: “contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto”; “Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade”; “Definir os limites da área geográfica a ser direta ou

⁸³ Várias outras resoluções CONAMA preveem a possibilidade de substituição do EIA por outros estudos ambientais quando não caracterizado o significativo impacto ambiental, como a Res. CONAMA 308/2002, sobre resíduos sólidos urbanos gerados em municípios de pequeno porte; Res. CONAMA 312/2002 para carcinicultura na zona costeira; Res. CONAMA 316/2002 sobre incineradores; Res. CONAMA 341/2003 sobre empreendimentos turísticos para fins de ocupação de dunas na Zona Costeira; n. 350/2004 sobre dados sísmicos marítimos; Res. CONAMA 369/2006 sobre intervenção ou supressão de vegetação em APP, etc.

indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza”; “Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade”⁸⁴.

No mesmo sentido, o DL 151-B/2013 português determina a descrição das alternativas razoáveis estudadas, mencionando a descrição do estado do local e dos fatores ambientais susceptíveis de serem consideravelmente afetados pelo projeto, juntamente com a descrição e hierarquização dos impactes ambientais significativos decorrentes do projeto e das alternativas estudadas, e ainda a descrição das medidas e das técnicas a fim de “evitar, reduzir ou compensar os impactes negativos; Prevenção e valorização ou reciclagem dos resíduos gerados; Prevenir acidentes” (Anexo III, DL 151-B/2013).

A realização do EIA é de extrema importância, já que através do confronto entre as hipóteses de execução e não execução do projeto, muitas vezes, a melhor solução será a não execução do projeto “em função dos altos custos sociais e ecológicos”⁸⁵. Esta condição tem seu valor amplificado nos casos de implementação do ecoturismo nas áreas protegidas. Por esse motivo, deve ocorrer uma minuciosa análise do caso concreto, com o intuito de que ocorra a implementação de um determinado projeto que acarretará um desenvolvimento econômico a graves custos ecológicos e sociais.

Salienta-se, ao fim, a relevância da proposta de monitoramento que deve estar contido no EIA, elemento este que detém o grande diferencial entre o EIA praticado no Brasil e em Portugal.

Em Portugal, vemos um EIA bem delimitado, devendo constar as diretrizes da monitorização, devendo identificar os parâmetros ambientais a avaliar, bem como as fases do projeto nas quais irá ter lugar, sua duração e a periodicidade prevista para a apresentação dos relatórios de monitorização (art. 12º, DL 151-B/2013), devendo

⁸⁴ Além dessas diretrizes poderão outras consideradas como pertinentes serem exigíveis a um determinado projeto. Isso ocorrerá porque o art. 5º, supracitado, apenas indica orientações de cunho geral, podendo haver peculiaridades em um determinado projeto, ou inerentes às características ambientais da área, que exijam outras diretrizes.

⁸⁵ (MILARÉ, 2011, p. 493).

constar no EIA a descrição dos programas de monitorização previstos nas fases de construção, funcionamento e desativação (Aexo III, “8”, DL 151-B/2013).

Enquanto isso, a Resolução CONAMA 001/86, no Brasil, apenas prevê que no EIA conste a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (art. 6º), sem, contudo, realizar demais referências.

3.1.4. A DIA, em Portugal, e o RIMA, no Brasil

A “Declaração de Impacte Ambiental”, em Portugal, é uma das fases do procedimento de AIA. Ele se configura na decisão emitida no âmbito da AIA sobre a viabilidade de um determinado projeto, após a análise do EIA.

A decisão que constará na DIA poderá ser favorável, condicionadamente favorável ou desfavorável. O procedimento de AIA deverá ser dado de maneira fundamentada, constando, no caso de condicionadamente fundamentada (art. 17º, “1”, DL 151-B/2013), as medidas de minimização dos impactes ambientais negativos que o proponente deve adoptar na execução do projeto (art. 17º, “2”, DL 151-B/2013).

Em sentido similar, no Brasil:

“o EIA é o todo: complexo, detalhado, muitas vezes com linguagem, dados e apresentação incompreensíveis para o leigo. O RIMA é a parte mais visível (ou compreensível) do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público”⁸⁶.

Será através do RIMA, portanto, que será apresentado o parecer final, favorável ou desfavorável, decidindo a viabilidade do projeto, por meio da análise do EIA, bem como as possíveis consequências ambientais do projeto e suas alternativas⁸⁷. Além disso, cabe frisar que o RIMA deverá ser apresentado em linguagem acessível,

⁸⁶ (MILARÉ, 2011, p. 474).

⁸⁷ (GADELHA, 2009, p. 42).

devendo conter ilustrações como “mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual”. (art. 9º, parágrafo único, Res. CONAMA 001/86)⁸⁸.

Sobre a exigibilidade do EIA/RIMA, o art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal⁸⁹, impõe a realização do procedimento para toda atividade com significativa, efetiva ou potencial, degradação ambiental. Não obstante, o art. 2, da Resolução CONAMA 001/86⁹⁰, apresenta uma lista exemplificativa de casos em que se presume a existência de significativa degradação ambiental.

A verificação da necessidade de elaboração de EIA/RIMA será analisada de duas maneiras: a primeira nos casos em que há presunção de significado impacto

⁸⁸ Resolução CONAMA 001/86: “Artigo 9º [...] Parágrafo único – O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua Implementação”.

⁸⁹ Constituição Federal, de 1988: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

⁹⁰ Resolução CONAMA 001/86: “Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: I – Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; II - Ferrovias; III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66; V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV; VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d’água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração; X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos); XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais – ZEI; XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. Ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia; XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. Ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental”.

ambiental⁹¹; a outra, nos casos em que não há previsão normativa específica, podendo o administrador agir discricionariamente e exigir ou dispensar a apresentação do EIA/RIMA, de acordo com o caso concreto ⁹².

Por se tratar de “empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente”, a concessão de licença ambiental sem que seja realizado o EIA/RIMA gerará nulidade da referida licença, devendo o Poder Judiciário, mediante provocação da parte legitimamente interessada, declarar a nulidade ⁹³.

Frisa-se, no entanto, que não será apenas no caso de ausência de EIA ou do DIA/RIMA que será configurada a nulidade, mas também quando tal instrumento for realizado de maneira insuficiente, já que será caracterizado como um ato lesivo ao patrimônio público.

Essa ausência ou deficiência do planejamento tem consequências graves, na maioria dos casos irreversíveis, para a atividade turística. Tal situação decorre da assertiva de que o planejamento turístico constitui uma via para a manutenção de atratividade dos locais turísticos, para a minimização dos impactos negativos na natureza e na comunidade local, além de permitir a maximização dos efeitos positivos, assim como o enriquecimento da experiência dos ecoturistas, devendo o desenvolvimento sustentável constituir um dos seus principais objetivos ⁹⁴.

3.1.5. A avaliação ambiental estratégica nas áreas protegidas como fortalecedora na justificação do estudo de impacto ambiental

⁹¹ Ressalta-se que o art. 2º, da Resolução CONAMA 001/86 não é o único a dar regras que criam a obrigação de Realização de EIA/RIMA, a exemplo de outra norma que cria a mesma presunção cita-se o art. 6º, IV, da Resolução CONAMA 305/02, no qual se exige como pressuposto ao licenciamento ambiental “das atividades e empreendimentos em áreas com restrições previstas em legislação ambiental e, quando disponível, em áreas com restrições para determinado OGM e seus derivados previstas no macrozoneamento ambiental” (AMADO, 2011, p. 117).

⁹² (GADELHA, 2009, p. 32)

⁹³ (ANTUNES, 2007, apud GADELHA, 2009, p. 34).

⁹⁴ (RUSCHMANN, 2008, p. 162).

Destarte a relevância da Avaliação de Impacto Ambiental para alcançar a sustentabilidade, inclusive em âmbito de atividade ecoturística, suas alternativas de desenvolvimento tornam-se muito restritas em casos onde a área se encontra previamente condicionada por planos e programas⁹⁵ ⁹⁶. Nessas situações, a elaboração de uma avaliação ambiental prévia à atividade, uma avaliação ambiental desenvolvida no próprio contexto dos processos de planejamento e programação.

Nesse contexto, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) surge como solução para facilitar a integração ambiental e a avaliação de oportunidades e riscos de estratégias de ação no quadro de um desenvolvimento sustentável, desenvolvidas diretamente no contexto de processos dos planos e programas.

A AEA é uma ferramenta que visa identificar precocemente as atividades e ações que, num espaço temporal médio e longo, poderão contribuir para o aumento ou diminuição da sustentabilidade. Neste sentido, a AAE permite realizar uma avaliação de impactos estratégica, previamente à realização do Estudo de Impacte Ambiental (EIA) de um determinado projeto.

Ela ocorre em determinados planos e programas, sendo compreendida como “um processo integrado no procedimento de tomada de decisão, que se destina a incorporar uma série de valores ambientais nessa mesma decisão”, tendo como ponto de partida o momento inicial de um processo decisório público, apresentando visões alternativas e perspectivas de desenvolvimento incorporadas num planejamento ou

⁹⁵ São “aqueles cuja elaboração, alteração ou revisão por autoridades nacionais, regionais ou locais ou outras entidades que exerçam poderes públicos, ou aprovação em procedimento legislativo, resulte de exigência legal, regulamentar ou administrativa, e que não respeitem unicamente à defesa nacional ou à protecção civil, não revistam natureza financeira ou orçamental ou não seja, financiados ao abrigo dos períodos de programação abrangidos pelos Regulamentos (CE) n.ºs 1989/2006, de 21 de Dezembro, e 1257/99, do Conselho” (CORREIA, 2008, pp. 414-415). O Dr. Fernando Alves Correia apresenta, em nota de rodapé de sua doutrina, uma questão interessante, possível de ser suscitada sobre o tema. Trata-se de contrato para planejamento, entre Administração com particulares, onde poderá ser admissível a elaboração da respectiva avaliação ambiental, desde que observados os limites admitidos aos contratos para planejamento. Ainda sobre o assunto, o supracitado Doutrinador apresenta, como exemplo do ordenamento jurídico português, ainda que apenas no domínio dos planos de urbanização e dos planos de pormenor, o Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, em seu n. 1, admite aos interessados na elaboração, alteração ou revisão de um plano de urbanização ou de pormenor, a apresentação à Câmara Municipal de propostas de contratos que tenham por objeto a elaboração de um projeto de plano, sua alteração ou revisão, alertando, ao fim, que a elaboração da avaliação ambiental dos projetos do referido plano, bem como o respectivo relatório ambiental, compreendem-se como matérias passíveis de constituir objeto de um contrato para planejamento.

⁹⁶ (CORREIA, 2008, pp. 415-416).

numa programação que vão servir de enquadramento a futuros projetos, assegurando a integração global das considerações biofísicas, econômicas, sociais e políticas relevantes que possam estar em causa ⁹⁷.

Há, neste caso, uma “aplicação mais antecipada ou recuada” do princípio da prevenção, haja vista as análises e ponderações sobre possíveis efeitos no ambiente diante da elaboração do plano ou programa e não apenas quando houver decisão sobre concretização de uma atividade ⁹⁸.

A AAE torna-se, portanto, um importante instrumento em sede de áreas protegidas, isto porque no momento de seu cadastramento como área protegida e durante a vigência da proteção, já há a possibilidade de consideração da região e alternativas viáveis à área. Dentre as alternativas viáveis, pode estar inclusa a prática de ecoturismo de modo que, caso iniciado um processo licitatório de investimento ecoturístico na respectiva área, já haverá diversas informações relevantes sobre a mesma.

3.1. PLANOS DO TURISMO

3.2.1. Plano Estratégico Nacional do Turismo – PENT

O principal instituto jurídico de Portugal com o objetivo de promover o setor turístico, em especial relacionado ao desenvolvimento sustentável a nível ambiental, econômico e social, é o Plano Estratégico Nacional de Turismo – PENT, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007 ⁹⁹.

A criação do PENT decorreu da necessidade de se dar uma resposta à demanda de se criar uma visão estratégica nacional capaz de integrar, de forma coerente, as diversidades do setor turístico no país, além de articular o turismo a outras áreas, nomeadamente, o ordenamento do território, o ambiente, o desenvolvimento

⁹⁷ (CORREIA, 2008, p. 418).

⁹⁸ (CORREIA, 2008, p. 416).

⁹⁹ Publicada no Diário da República, 1ª série – N.º 67 – 4 de abril de 2007.

rural, o patrimônio cultural, a saúde, o desporto, as infraestruturas, e o transporte aéreo
100

O PENT foi instituído com a finalidade de promover uma visão global do território promovendo uma convivência dos vários usos e das várias políticas e que determine uma afetação seletiva do território, de modo a motivar uma implantação sustentável do turismo, respondendo às necessidades do mercado e respeitando, de igual maneira, as imposições decorrentes de um aproveitamento sustentável dos recursos naturais, econômicos e sociais.

Destarte a sua aprovação em 2007, o PENT foi desenvolvido para o horizonte temporal de 2006 – 2015, havendo previsão, ainda, de revisões periódicas no sentido de melhorar a resposta à evolução do contexto global e do setor turístico ¹⁰¹.

Em 2011, a primeira Revisão do PENT ocorreu de forma a contemplar as mudanças ocorridas no período de implementação da atividade ecoturística com impactos diretos e indiretos na atividade turística. Diante da crise internacional de 2008 e 2009, que interrompeu a trajetória de crescimento traçada na época de produção, exigiu-se do PENT um oferecimento de uma nova proposta, baseado num quadro de referências renovado e incorporando novas tendências de distribuição, contudo, mantendo a visão do projeto original, de 2006 ¹⁰².

Os produtos turísticos elencados pelo PENT são: - Turismo de sol e mar; - circuitos turísticos (*touring*) culturais e paisagísticos; - estadias de curta duração em cidade (*city break*); - turismo de negócios; - turismo de natureza; - turismo náutico; - turismo de saúde e bem-estar; - conjuntos turísticos (*resorts*) integrados e turismo residencial; - turismo de golfe; - turismo gastronômico e de vinhos.

Quanto ao turismo de natureza, ele é conceituado pelo PENT como mercado por um conceito abrangente ¹⁰³, englobando todas as atividades, modalidades

¹⁰⁰ (PORTUGAL, Conselho de Ministros, 2007, pp. 2166-2167).

¹⁰¹ (PORTUGAL M. d., 2013, p. 02).

¹⁰² (PORTUGAL T. d.-I., 2011, p. 05).

¹⁰³ Não se deve confundir o “produto turismo de natureza” com o próprio “turismo de natureza”, cujo conceito deste último, mais restrito, é aquele dado pelo Decreto-lei n.º 47/99, de 16 de fevereiro, na redação dada pela Lei n.º 56/2002, de 3 de Novembro, também de Portugal, e “é produto turístico, composto por estabelecimentos, actividades e serviços de alojamento e animação turística e ambiental realizados e prestados em zonas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas, adiante designadas por áreas protegidas”.

de alojamento e experiências que pressupõem uma interação com a natureza, independente de se localizarem em áreas protegidas.

Observa-se que, até o ano de 2009, apenas considerava-se como Turismo de natureza aquele realizado em zonas de áreas protegidas, apenas sendo alargado através do PENT, quando todas as atividades em acordo com o disposto na Portaria 261/2009, de 12 de março, passaram a ser consideradas como pertencentes à esse produto turístico, cujos critérios foram comentados quando analisamos o licenciamento ambiental.

Para responder aos desafios estratégicos enunciados, o Plano Estratégico Nacional do Turismo define cinco eixos de intervenção: território, destinos e produtos; marcas e mercados; qualificação de recursos; distribuição e comercialização; e, inovação e conhecimento ¹⁰⁴.

O que torna o PENT um importante instrumento de turismo sustentável é a sua preocupação em valoração da atividade turística com a real proteção da natureza; Para que o mesmo seja satisfeito, não basta o desenvolvimento da oferta e o aumento da atratividade turística em Portugal, mas também deve sempre ser assegurada a preservação das áreas protegidas ¹⁰⁵.

3.2.2. Plano Nacional do Turismo – PNT

No Brasil, o ano de 2003 foi marcado como prioritário para o turístico, tendo sido neste ano citado o Ministério do Turismo – Mtur – e posteriormente, em abril do mesmo ano, através de sua orientação, lançado o Plano Nacional do Turismo – PNT – contemplado com diretrizes, metas e programas para o turismo nos anos de 2003 a 2007.

O PNT está previsto na denominada Lei do Turismo ¹⁰⁶, a qual define, de forma centralizada, todas as diretrizes bases sobre a Política Nacional de Turismo,

¹⁰⁴ (PORTUGAL, Conselho de Ministros, 2007, p. 2167).

¹⁰⁵ (ARAGÃO, A sustentabilidade ambiental do turismo, 2010, p. 83).

¹⁰⁶ Lei nº 11.771, de 17 de Setembro de 2008.

dispõe sobre o Plano Nacional de Turismo – PNT, institui o Sistema Nacional de Turismo, o Comitê Interministerial de Facilitação Turística, trata do fomento de atividades turísticas com suporte financeiro do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, e trata das atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.

O PNT é baseado nas seguintes premissas: Parceria e gestão descentralizada; Desconcentração de renda por da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística; Diversificação dos mercados, produtos e destinos; Inovação na forma e no conteúdo das relações e interações dos arranjos produtivos; Adoção de pensamento estratégico, exigindo planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes; Incremento do turismo interno; O turismo como fator de construção da cidadania e de integração social.

O PNT tem como proposta não apenas a simples mobilização das diferentes áreas do Governo, indo além, no sentido de propor uma atuação descentralizada, ao ponto de criar-se o Conselho Nacional do Turismo e os Fóruns Estaduais, os quais estabelecem permanente comunicação com as necessidades específicas de uma determinada região ou município que detenham destinos turísticos¹⁰⁷.

A ideia base da descentralização é permitir que o poder público municipal, através de amplo processo de discussão com as comunidades e demais agentes locais, tenha capacidade de estabelecer e/ou aprimorar instrumentos legais, os quais darão sustento e estímulo à atividade turística ecológica e socialmente responsável¹⁰⁸.

Na formulação de Políticas Públicas, portanto, é essencial a participação da sociedade local que pode ser verificada tanto na figura da participação ativa, no caso da descentralização, bem como através da figura da participação consultiva.

A participação ativa pode ser compreendida como aquela em que a própria população local toma decisões locais, de modo que atribuições são delegadas aos órgãos municipais a fim de alcançares soluções aos problemas locais.

¹⁰⁷ (BRASIL M. -M., Plano Nacional do Turismo. Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007, 2003, p. 07).

¹⁰⁸ (SALVATI, Turismo Responsável: manual para políticas locais, 2004, p. 05).

Essa descentralização das funções anteriormente atribuídas ao Estado-nação, aos agentes interessados e afetados diretamente pelo turismo é uma das premissas básicas das políticas contemporâneas de desenvolvimento do turismo ¹⁰⁹.

Os Fóruns Estaduais do Turismo – estruturas previstas no PNT ¹¹⁰ - funcionarão como interlocutores entre o Núcleo Estratégico do Turismo e seus respectivos estados.

Ocorre, no entanto, que não cabe aos governos apenas a criação de espaços para a participação nas tomadas de decisão no domínio local, devendo, além disso, capacitar e criar condições favoráveis para os diferentes atores locais participarem ativamente no estabelecimento, execução e monitoramento de políticas públicas de turismo ¹¹¹.

Desta maneira, os organismos municipais são extremamente importantes no processo de desenvolvimento turístico, haja vista que serão nos municípios ou em sua área de abrangência que ocorrerá a relação comercial entre turista e fornecedor ¹¹².

3.3. INSTRUMENTOS ECOTURÍSTICOS

3.3.1. Em Portugal

3.3.1.1. “Projectos de Potencial Interesse Nacional” – PIN

O PIN, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2005 ¹¹³, foi originalmente constituído com a finalidade de:

¹⁰⁹ (SALVATI, Turismo Responsável: manual para políticas locais, 2004, p. 29).

¹¹⁰ Segundo o referido Plano, haverá 27 Fóruns Estaduais, um para cada estado brasileiro e mais um para o Distrito Federal, visando facilitar a implantação do Plano Nacional do Turismo e a descentralização (BRASIL M. -M., Plano Nacional do Turismo. Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007, 2003, p. 13).

¹¹¹ (SALVATI, Turismo Responsável: manual para políticas locais, 2004, p. 29).

¹¹² (CASTELLI, 1996, p. 108).

¹¹³ Publicada no Diário da República – 1ª Série-B, Nº 100 – 24 de Maio de 2005, às págs. 3518-3520.

“favorecer a concretização de diversos tipos de projetos de investimento, assegurando um acompanhamento de proximidade, promovendo a superação dos bloqueios administrativos e garantindo uma resposta célere, sem prejuízo dos dispositivos legais necessários à salvaguarda do interesse público, nomeadamente ao nível da segurança e do ambiente” (Res. do Conselho de Ministros nº 95/2005, preâmbulo).

Atualmente, o Decreto-Lei 154/2013, de 5 de novembro¹¹⁴, foi produzido com a intenção de revisar o anterior regime de projetos de potencial interesse nacional tornando-o mais transparente e com maior abrangência, frente ao XIX Governo Constitucional que constituiu uma prioridade a criação de um contexto favorável ao investimento privado.

É por esse motivo que a Comissão de Apoio ao Investidor (CPAI), antigamente denominada de Comissão de Avaliação e Acompanhamento dos PIN (CAA-PIN), possui sua competência ampliada e passa a acompanhar não apenas os Projetos PIN, mas também os projetos de investimento.

Os PIN, portanto, incluem-se nos projetos de investimento (art. 1º, “1”), considerados como projetos que revelem uma especial valia nos planos económico, social, tecnológico, energético e de sustentabilidade ambiental ¹¹⁵.

Para serem submetidos como projetos PIN, os mesmos deverão obedecer aos requisitos, cumulativamente, de: a) Representar um investimento global igual ou superior a 25 milhões de euros; b) Criar um número de postos de trabalho diretos na quantia igual ou superior a 50; c) Serem apresentados por promotores de reconhecida idoneidade e credibilidade (art. 6º, “1”).

Excepcionalmente, poderão ser considerados como PIN os projetos de investimento de valor global inferior a 25 milhões de euros e ou que criem um número de postos de trabalho diretos inferior a 50, desde que, satisfazendo as condições restantes, cumpra dois dos seguintes requisitos: a) Atividade interna de Investigação e

¹¹⁴ Publicado no Diário da República, 1ª série – Nº 214 – 5 de novembro de 2013, às págs. 6362-6371.

¹¹⁵ (ARAGÃO, A sustentabilidade ambiental do turismo, 2010, p. 93).

Desenvolvimento (I&D) no valor de pelo menos 10% do volume de negócios da empresa; b) Forte componente de inovação aplicada, traduzida numa parte significativa da sua atividade ancorada em patente desenvolvida pela empresa; c) Manifesto interesse ambiental; d) Forte vocação exportadora, traduzida por um mínimo de 50% do seu volume de negócios dirigido ao mercado internacional; e) Produção relevante de bens e serviços transacionáveis (art. 6º, “3”).

Outra alteração trazida pelo Decreto-Lei 154/2013, de 05 de Novembro, foi a revogação do Decreto-Lei 285/2007, de 17 de Agosto de 2007, que tratava dos Projetos Turísticos PIN localizados em áreas protegidas, simplesmente denominado de PIN+.

A partir do decreto-lei em vigência não há mais uma divisão normativa entre PIN e PIN+, na verdade, o PIN+ deixou de existir. Agora, os projetos PIN realizados em áreas classificadas têm algumas exigências a mais, tais como: em sede de requerimento deverá ser indicado se o projeto está sujeito a regimes de responsabilidade ambiental (7º, “1”, “c”), bem como os estudos com vista à avaliação da compatibilização da candidatura com os valores naturais presentes, (art. 15º, “1”, “c”) .

Nos casos em que o projeto for suscetível de afetar sítios da Rede Natura 2000 de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outras ações ou projetos, e não se encontre sujeito a AIA, a decisão sobre a análise de incidências ambientais será tomada pela entidade competente no prazo máximo de 60 dias (art. 21º, “1”), em que poderão ser estabelecidas eventuais condicionantes ao projeto.

Alexandra Aragão, em relação ao prazo procedimento de reconhecimento do projeto como PIN (ou PIN+), já chamava atenção para a difícil conciliação entre a celeridade resultante de um procedimento de licenciamento ágil com a morosidade dos procedimentos suscetíveis de afetar os componentes ambientais ¹¹⁶.

A autora então traz à baila os impactos e requisitos de obrigatoriedade para serem apreciados em procedimento de “Avaliação de Impactes Ambientais”,

¹¹⁶ (ARAGÃO, A sustentabilidade ambiental do turismo, 2010, p. 93).

condicionados à norma da época¹¹⁷, quando então demonstrou existir a possibilidade de redução e, em alguns casos, até dispensa do procedimento de AIA.

Agregado a isso, imagina-se a hipótese de serem reduzidos os prazos do procedimento em sede de AIA, sob a justificativa de necessidade de celeridade processual, pois é nessa situação que o regime jurídico de AIA se encontra, após a entrada em vigor do Decreto-Lei 151-B/2013.

3.3.2. No Brasil

3.3.2.1. Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT – foi implantado no Brasil entre os anos de 1994 e 2001¹¹⁸, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. O PNMT tinha como objetivo permitir que os municípios com potencial turístico e condições técnicas e organizacionais promovessem o desenvolvimento da atividade turística e elaborassem seus próprios planos de desenvolvimento turístico, descentralizando, assim as ações de planejamento¹¹⁹.

O PNMT, desta feita, propusera a participação de todos os envolvidos na atividade turística: a comunidade, os turistas, o poder privado e outras organizações o que deveria ser gerenciado através de um planejamento participativo descentralizado, sendo desejável que o desenvolvimento local estivesse relacionado à participação direta dos cidadãos¹²⁰.

O PNMT apresentava-se, portanto, como uma resposta “vigorosa a esta necessidade de conscientização, estímulo e capacidade dos vários agentes – públicos e privados que compõem a estrutura do município”¹²¹.

¹¹⁷ Na época, a norma vigente era o Decreto-Lei 69/2000, de 3 de Maio.

¹¹⁸ Portaria nº 130 do MICT, de 30 de março de 1994.

¹¹⁹ (ENDRES, 2008, p. 84).

¹²⁰ (BRUSADIN, 2005, p. 95).

¹²¹ (BRASIL E. -I., 2002, p. 46).

O processo de implementação do PNMT adotava as seguintes etapas: preenchimento do Relatório de Informações Turísticas – RINTUR; treinamento dos Agentes Multiplicadores; conscientização da comunidade; formação do Conselho Municipal de Turismo; criação do Fundo Municipal do Turismo; elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal ¹²².

Em 2002, o presidente Luís Inácio Lula da Silva, substituiu o PNMT pelo Programa de Regionalização do Turismo – PRT – sob o argumento de ampliar a substituição dos Conselhos Municipais, órgãos responsáveis pelas decisões em sede de PNMT. Por Instâncias de Governança, permitiriam, ao invés de uma atividade turística responsável em cada município, nos moldes do PNMT, que houvesse a agregação de municípios em regiões, ligando-os por Roteiros Turísticos e permitindo a exploração turística a nível regional ¹²³.

3.3.2.2. Programa de Regionalização do Turismo – PRT

Através do PRT há a proposta de criação de diretrizes políticas e operacionais as quais servem como orientação no processo turístico, com foco na regionalização, através do planejamento integrado entre os municípios de uma região turística, com a análise do conhecimento específico da dimensão da realidade em que se pretende intervir ¹²⁴.

O PRT possui como premissa os princípios e objetivos da Política Nacional do Turismo brasileiro, positivadas no art. 4º, parágrafo único, art. 5º, VI e art. 9º, III, todos da Lei 11.771/2008:

Art. 4º, parágrafo único, Lei 11.771/2008: “A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável”;

¹²² (BRUSADIN, 2005, p. 98).

¹²³ (ENDRES, 2008, p. 89).

¹²⁴ (BRASIL M. -M., Roteiros do Brasil. Programa de Regionalização do turismo. Conteúdo Fundamental. Turismo e Sustentabilidade., 2007, p. 14 e 87).

Art. 5º, Lei 11.771/2008: “A Política Nacional de Turismo tem por objetivos” [...] VI - “promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica”;

Art. 9º, Lei 11.771/2008: “O Sistema Nacional de Turismo tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a” [...] III – “promover a regionalização do turismo, mediante o incentivo à criação de organismos autônomos e de leis facilitadoras do desenvolvimento do setor, descentralizando a sua gestão”.

Observe que a proposta do PRT não é a substituição dos planos e/ou programas já exigidos nas exploração de empreendimentos nas diversas regiões do país, como a exigência de plano de manejo, que define as regras de uso de cada unidade de conservação no Brasil, mas propõe a criação de um zoneamento ecológico-econômico – ZEE – como forma de organizar o espaço territorial “para uso e ocupação do solo e uso sustentável dos recursos naturais, em harmonia com as atividades econômicas planejadas e permitidas” sendo, através deste, produzido um Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional o qual servirá como referência e auxiliará os planos e/ou programas já exigidos por lei no desenvolvimento turístico da região¹²⁵.

Em suma, o planejamento integrado, em sede de PRT, exige as seguintes etapas essenciais: estudo da situação (ou análise do contexto local); dados sobre a instituição, políticas públicas e recursos disponíveis; estabelecimento de objetivos e

¹²⁵ (BRASIL M. -M., Roteiros do Brasil. Programa de Regionalização do turismo. Módulo Operacional 4. Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional., 2007, p. 20) e (BRASIL M. -M., Roteiros do Brasil. Programa de Regionalização do turismo. Módulo Operacional 5. Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional., 2007, p. 32)

metas; definição da população alvo prioritária e as atividades e ações a serem efetuadas; identificação de parcerias e alianças; identificação de possíveis aliados e parceiros (formação de redes); seleção das ações e canais mais adequados para alcançar os objetivos; detalhamento do cronograma físico e financeiro; implementação do plano, delegação de funções e responsabilidades, definição de produtos; ênfase às formas de monitoria e acompanhamento; avaliação quantitativa e qualitativa das atividades empreendidas (processos e produtos) ¹²⁶.

O PRT possui as seguintes diretrizes: abordagem territorial – adotada como referência para o desenvolvimento; Integração e participação social; Inclusão em âmbito regional; Descentralização; Sustentabilidade; Inovação; Competitividade ¹²⁷.

Em obediência as referidas diretrizes há de se dizer que cada envolvido detêm uma posição determinada: Ao Governo Federal fica a incumbência de definir o modelo de desenvolvimento do turismo no país; O Governo Federal atua na atividade turística por meio de um órgão específico, que elaborará um plano de desenvolvimento para a área determinada; Aos Governos Municipais compete a definição e produção normativa relativa às regras do uso do solo e do código de postura; O setor privado, por sua vez, deverá construir diferentes empreendimentos turísticos, com a finalidade de atrair os capitais compatíveis com os riscos; Ao terceiro setor através de sociedades locais, especialmente por meio de ONGs, cabe a obtenção do equilíbrio entre público e privado, nomeadamente na busca pelo respeito às questões ligadas à conservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural; Os turistas, finalmente, devem cumprir a legislação específica local, obedecer a capacidade de suporte estabelecida no local destinado a visitação, proteger o equilíbrio do local e denunciar os que praticarem atos que degradem a biodiversidade e a comunidade receptora ¹²⁸.

A grande vantagem atribuída por essa metodologia de planejamento, segundo o PRT, é repassar a responsabilidade ao poder público local, juntamente com as instituições privadas e representantes da comunidade, através da descentralização, a fim de definir e realizar a gestão das políticas, programas e ações locais, de acordo com

¹²⁶ (BRASIL M. -M., Roteiros do Brasil. Programa de Regionalização do turismo. Conteúdo Fundamental.Turismo e Sustentabilidade., 2007, pp. 87-88).

¹²⁷ (BRASIL M. -M., Programa de Regionalização do Turismo, 2013, p. 23).

¹²⁸ (BRASIL M. -M., Roteiros do Brasil. Programa de Regionalização do turismo. Conteúdo Fundamental.Turismo e Sustentabilidade., 2007, pp. 96-100).

as necessidades da região, cujas informações resultantes do monitoramento da região servirão para “reorientar o plano inicial, corrigir rumos, revelar lições com erros e acertos, ajustar o processo, com vista à consecução dos objetivos pretendidos”¹²⁹.

4. OS CONTORNOS DO ECOTURISMO

4.1. O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A busca pela sustentabilidade não é recente, mas vem desde a antiguidade. Pode-se dizer que essa ideia nasceu nos modelos mais remotos do planejamento urbano, como pode ser verificado em Atenas e Roma.

O despertar ecológico na esfera global aparece no final dos anos 1960¹³⁰, através da tomada de consciência de que os recursos naturais são finitos e frágeis. Esta tomada de consciência ocorreu apenas após séculos de aproveitamento desregulado, potencializado pela Revolução Industrial do século XIX¹³¹.

Na Conferência Mundial de Meio Ambiente, promovida pela ONU em Estocolmo, no ano de 1972, discutiu-se os problemas ambientais e foram, inicialmente, formulados os princípios da política global do direito do ambiente, dentre eles o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, ao declarar que:

“o Homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao gozo de condições de vida adequadas, num meio ambiente de qualidade que lhe permita levar uma vida com dignidade e bem-estar, e é portador de uma obrigação solene de proteger e

¹²⁹ (BRASIL M. -M., Roteiros do Brasil. Programa de Regionalização do turismo. Conteúdo Fundamental. Ação Municipal para Regionalização do Turismo., 2007, p. 18 e 40).

¹³⁰ Destarte essa consciência mundial ser datada do séc. XX na Europa já é possível ser observada uma consciência da sustentabilidade após a crise ocorrida no continente no séc. XIV, quando um terço de sua população foi dizimada por causa de erosão, fome, inundações, com a descida dos níveis freáticos, seguidos pela Peste Negra, tudo em decorrência do desenvolvimento agrícola e da excessiva exploração da madeira (utilizada para aquecimento, para cozinhar e para construção). Em resposta, o continente europeu passou a adotar leis sobre exploração sustentável de suas florestas, além de realizar um movimento de reflorestamento em larga escala (ARAGÃO, The principle of sustainability: transforming law and governance, 2008, p. 165).

¹³¹ (GOMES, Direito Administrativo do Ambiente, 2009, p. 160)

melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras (...)"¹³².

No período denominado de Idade Média (do século IV ao XIII), a sociedade se organizou basicamente na zona rural. As cidades viriam renascer com a retomada das trocas comerciais entre ocidente e oriente, bem como com a descoberta de novos mercados consumidores na América. Apesar do renascimento das cidades, a sociedade continuou marcadamente rural.

Com o advento da Revolução Industrial, a ideia de progresso tornou-se imperante. Todos os recursos naturais passaram a ser vistos como mercadoria, seja ele vendido em matéria prima ou modificado e sendo vendido como um novo produto. Uma falsa ideia passou então a ser difundida, a de que os recursos naturais são inesgotáveis, sendo a Terra capaz de suportar eternamente sua exploração. O desenvolvimento econômico constituiu-se como o slogan para uma sociedade satisfeita e feliz.

Foi em 1973, durante a Primeira Reunião do Conselho Administrativo do PNUMA em Genebra, que ocorreu o nascimento do termo “desenvolvimento adaptado”, cujos princípios, inicialmente, foram direcionados às áreas rurais do terceiro mundo, baseados na proposta de utilização do meio sem comprometer o esgotamento da natureza e satisfazer as necessidades das gerações futuras.

Tais princípios vieram, em 1974, com a Declaração de Cocoyoc, a serem interpretados de uma forma mais abrangente, englobando, não só as zonas rurais, mas também as cidades do terceiro mundo. Já em 1980, Ignacy Sanchs se apropria do termo, nomeando-o de “ecodesenvolvimento” e desenvolve-o no sentido de criar um quadro de estratégias que se baseavam em três pilares: eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica¹³³.

Em 1987, na Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CMMAD, também conhecida como Comissão de Brundtland, o desenvolvimento sustentável foi definido como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas

¹³² Princípio 1 da Declaração da Comissão das Nações Unidas sobre o Ambiente, reunida em Estocolmo, em 16 de Junho de 1972.

¹³³ (LAYRARGUES, 1998, p. 138).

próprias necessidades”¹³⁴. Esse estudo destacou as questões sociais, principalmente sobre o uso da terra e sua ocupação, sobre o suprimento de água, sobre abrigo e serviços sociais, sobre educativos e sanitários, além de tratar da administração do crescimento urbano.

Percebe-se que proteção do meio ambiente não pode ser considerada de forma isolada do processo de desenvolvimento, devendo sempre estar relacionada ao desenvolvimento econômico e social, a fim de se alcançar o desenvolvimento sustentável. Não obstante, o princípio da sustentabilidade é um princípio aberto, não transportando soluções prontas, logo, é possível recortar imperativos decorrentes dos motivos que levaram a sua criação, tais como:

“os humanos devem organizar os seus comportamentos e acções de forma a não viverem: (i) à custa da natureza; (ii) à custa de outros seres humanos; (iii) à custa de outras nações; (iiii) à custa de outras gerações. Em termos mais jurídico-políticos, dir-se-á que o princípio da sustentabilidade transporta três dimensões básicas: (1) a sustentabilidade interestatal, impondo a equidade entre países pobres e países ricos; (2) a sustentabilidade geracional que aponta para a equidade entre diferentes grupos etários da mesma geração (exemplo: jovem e velho); (3) a sustentabilidade intergeracional impositiva da equidade entre pessoas vivas no presente e pessoas que nascerão no futuro.

Em se tratando de contexto europeu, Canotilho entende existir um “princípio constitucional da União Europeia”, marcado pelo Estado Constitucional Ecológico¹³⁵, de modo que a sustentabilidade adota uma dimensão autocompreensiva da comunidade política em que se insere¹³⁶, pertencendo o princípio do desenvolvimento

¹³⁴ (STEINER, 2012, p. 96).

¹³⁵ O Estado Constitucional Ecológico, para Canotilho, é configurado por um Estado de Direito democrático e social, acrescido de princípios ecológicos e estabelecadores de novos paradigmas orientadores sociais. Deste modo, este novo Estado exige uma transformação não só dos modos de produção, mas da relação paradigmática com a natureza, ou seja, do modo de se pensar o mundo (CANOTILHO, Estado constitucional ecológico e democracia sustentada, 2003, p. 108).

¹³⁶ O doutrinador explica ser este o aparecimento de um novo paradigma secular, assim como os demais que sucederam a gênese e desenvolvimento do constitucionalismo, tais como o humanismo (no séc. XVIII), questão social (no séc. XIX), democracia social (no séc. XX) e sustentabilidade (no séc. XXI).

sustentável ao rol de princípios estruturantes do Estado Constitucional e sendo diretamente vinculativo aos Estados-Membros¹³⁷.

No próprio Tratado sobre o funcionamento da EU, são estabelecidas as orientações da política da União Europeia, sobretudo nos arts. 191-193, a serem empreendidas à prossecução da preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente, da proteção da saúde das pessoas, da utilização prudente e racional dos recursos naturais, promoção de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente e, designadamente, as alterações climáticas.

Cabe à Comunidade Europeia, ainda, promover um desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades econômicas de forma sustentável, respeitando o ambiente e realizando a proteção social ¹³⁸.

Na Constituição da República Portuguesa, o artigo 80, “d”, apresenta como princípio fundamental, na organização econômico-social, a propriedade pública dos recursos naturais.

A doutrina, atualmente, inclina-se a enumerar três pilares da sustentabilidade: I - sustentabilidade ambiental; II - sustentabilidade econômica; e III - sustentabilidade social.

4.2. O FATOR ECONÔMICO DA SUSTENTABILIDADE ECOTURÍSTICA

O turismo é extremamente importante para a entrada de receitas em um país, portanto, estratégico na captação de receita externa. Apesar da crise econômica

¹³⁷ (CANOTILHO, O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional, 2010, pp. 8-10)

¹³⁸ Tradução livre de “ARTICLE 2 The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing the common policies or activities referred to in Articles 3 and 3a, to promote throughout the Community a harmonious and balanced development of economic activities, sustainable and non-inflationary growth respecting the environment, a high degree of convergence of economic performance, a high level of employment and of social protection, the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States” (Tratado de Maastricht, de 1992).

que assola os países do globo, de ameaças terroristas, das pandemias, pode-se afirmar que o turismo continua em constante crescimento em todo o mundo¹³⁹.

O elemento econômico do ecoturismo é bastante complexo, caracterizado não apenas pelos elementos referentes a uma indústria ecoturística, mas por diferentes setores do desenvolvimento sustentável.

O ecoturismo pode servir como contributo direto para a conservação do meio natural, bem como para a recuperação das áreas degradadas, utilizando as rendas obtidas através da cobrança de impostos e taxas turísticas e outras formas de contribuição, como licenças para o exercício de atividades, que serão utilizadas no custeio do gerenciamento, recuperação e proteção das áreas com alto risco de degradação ambiental.

Como já foi dito, do ponto de vista econômico, o ecoturismo é um importante vetor para captação de capital. Dele decorre a geração de renda, a promoção da criação de empregos, a possibilidade de equilibrar a balança de pagamentos e o aquecimento da atividade empresarial.

Um dos efeitos mais potencializadores é a capacidade de contribuir para o desenvolvimento da região onde será explorada a atividade ecoturística, o desenvolvimento regional. Tal questão decorre de uma assertiva que a região onde será instalada a atividade é beneficiada de diversas maneiras: o crescimento da atividade econômica a partir do patrimônio e de valores locais; a transferência de capitais das áreas mais desenvolvidas para a região visitada, como forma de investimento; instalação e melhoramento de infraestruturas e equipamentos sociais como os meios de comunicação e de transporte, rede de saneamento básico, abastecimento de água e eletricidade, instalação de estabelecimentos bancários e serviços públicos que só se justificam a partir de certo desenvolvimento da região.

Além disso, a entrada de capital servirá, inclusive, para financiar investimentos em outros setores da atividade, influenciando o saldo da balança de pagamentos, bem como a geração de novos empregos, contribuindo economicamente também a nível nacional.

¹³⁹ (ARAGÃO, A sustentabilidade ambiental do turismo, 2010, p. 69).

Em se tratando de investimento ecoturístico, imperiosa deve ser a observância do Princípio da Eficiência na implementação e execução da atividade, o qual se encontra no próprio âmbito econômico. Isso significa concluir se há a necessidade de ter qualidade do processo, sem desperdícios, devendo a economia trabalhar em conjunto com a preocupação ambiental em uma atividade ecoturística.

Para a implementação de uma atividade turística e/ou ecoturística, é imprescindível observar dois aspectos: o interesse dos turistas e o interesse do local que recebe os turistas. O relacionamento desses dois aspectos produzem resultados que levam o lugar visitado ao desenvolvimento econômico, aumentando a circulação da moeda, o consumo de bens e serviços e da oferta de empregos¹⁴⁰.

É preciso, entretanto, que seja feita uma ponderação entre a lucratividade da região com o prejuízo ambiental e/ou social a ser causado, a fim de se esta é uma ação eficiente. Tudo levando em conta a sustentabilidade, com minimização dos efeitos negativos e/ou maximização dos resultados positivos¹⁴¹.

Como vantagem econômica, vemos o PENT dando a devida importância ao turismo ao reconhecer este como um setor possível de auxiliar na cobertura do *déficit* da balança comercial de Portugal, em virtude do período de crise, e no combate do desemprego. Contribui, ainda, para a valoração do patrimônio cultural e natural do país, para a qualidade de vida dos nacionais e para a promoção da coesão territorial e identidade nacional enquanto indutor de inúmeras atividades com ele relacionadas¹⁴².

O PENT, na época de sua constituição, já estimava a contribuição econômica do turismo, para Portugal, no vindouro ano de 2015, em mais de 15% do PIB e 15% do emprego nacional¹⁴³.

Podemos citar como prováveis contribuições as atividades diretamente beneficiadas, como os serviços de transporte, alojamento, restaurantes, eventos culturais, etc, bem como as atividades indiretamente beneficiadas, como atividades

¹⁴⁰ (OLIVEIRA A. P., 2001, pp. 32-34)

¹⁴¹ Nesse sentido, o Princípio “2” da Declaração de Estocolmo, de junho de 1972, prevê que “Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada”.

¹⁴² (PORTUGAL, Conselho de Ministros, 2007, p. 2166)

¹⁴³ (PORTUGAL M. d., 2007, p. 05).

comerciais, industriais, bancárias, seguradoras, prestações de serviço, etc¹⁴⁴. Todo o comércio local é beneficiado.

O PNT brasileiro reconhece que o desenvolvimento do turismo possibilita o combate à desigualdade econômica nos casos em que houver o incentivo do funcionamento de pequenas e médias empresas, contribuindo com o fator de distribuição de renda¹⁴⁵.

Observa-se que a capacidade de atração de uma região depende de múltiplos fatores locais, dentre eles os fatores ligados às condições naturais, como as paisagens, montanhas, praias, termas, neve, etc; outras relacionadas à capacidade criativa, onde se sobressaem as manifestações culturais; além de outros ligados aos próprios investimentos realizados, como as infraestruturas, o tipo e qualidade alojamento, os tipos de diversão, parques de atração, gastronomia¹⁴⁶.

4.2.1. A tolerabilidade de investimento

Nota-se que em diversos âmbitos das legislações dos Estados encontramos uma obrigação de manutenção do equilíbrio ecológico.

Em Portugal, o art. 66º, da CRP, determina que todos “têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e equilibrado” além de ser o dever de todos o protegerem.

No Brasil, o art. 225, caput da CF, prevê a preocupação do Constituinte com o equilíbrio ecológico, constando, expressamente, ser direito de todos que o meio ambiente tenha uma qualidade “ecologicamente equilibrada”, sendo incumbido não apenas ao Poder Público, mas também à coletividade defendê-lo e preservá-lo.

A constituição de uma obrigação de manutenção do equilíbrio ecológico, longe de consagrar um direito de degradar, emerge como mecanismo de proteção

¹⁴⁴ (ARAGÃO, A sustentabilidade ambiental do turismo, 2010, p. 70)

¹⁴⁵ (BRASIL M. -M., Plano Nacional do Turismo. Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007, 2003, p. 04).

¹⁴⁶ (CUNHA, 1997, p. 14)

ambiental, exigindo certo equilíbrio entre as atividades do homem e o respeito às leis naturais e aos valores culturais¹⁴⁷.

Logicamente que não estamos diante de uma situação de estagnação social frente a uma impossibilidade de progredir, haja vista que o próprio princípio do desenvolvimento sustentável possui, dentre seus vetores, o desenvolvimento econômico, entretanto, não podem ser dadas a este vetor de desenvolvimento possibilidades ilimitadas de exploração.

A justificativa para a preocupação com a manutenção do equilíbrio decorre de um entendimento pacífico de que o meio ambiente poderá suportar agressões até um limite, podendo defender-se até um certo ponto, além disso ocorrerá degradação¹⁴⁸.

O princípio da tolerabilidade, nesse sentido:

“longe de consagrar um direito de degradar, emerge, diversamente, como um mecanismo de proteção do meio ambiente, tendente a estabelecer um certo equilíbrio entre as atividades interativas do homem e o respeito às leis naturais e aos valores culturais que regem os fatores ambientais condicionantes da vida”¹⁴⁹.

O princípio da tolerabilidade refere-se à capacidade de absorção do meio ambiente, consistente na aptidão do meio atingido de digerir os rejeitos que lhe são submetidos, de forma imediata e sem danos; o que não deve ser confundido com a capacidade de reciclagem, cuja compreensão se baseia na capacidade que o meio ambiente tem de se recuperar em virtude de um desequilíbrio causado por um prejuízo já ocorrido e em que o limite de tolerabilidade tenha sido ultrapassado¹⁵⁰.

O princípio da tolerabilidade não incide, no âmbito da atividade ecoturística, em todas as formas de investimento da atividade, mas apenas naqueles

¹⁴⁷ (MIRRA, 2002, p. 101)

¹⁴⁸ (MIRRA, 2002, p. 100)

¹⁴⁹ (MIRRA, 2002, p. 101)

¹⁵⁰ (MIRRA, 2002, p. 104).

investimentos de infraestrutura, posto que os investimentos de caráter social, como a criação de cursos e treinamentos não sofrerão qualquer limitação em relação à tolerabilidade, ao invés disso, qualquer investimento possível nesse sentido deve ser incentivado.

Já em relação aos investimentos de infraestrutura, principalmente nos casos de grandes investimentos, como *resorts*, aeroportos, autoestradas, portos, entre outros, os impactos devem ser observados para se analisar a tolerabilidade do meio diante deles. Salienta-se, também, que não são apenas grandes impactos que causam impactos negativos, já que a reunião de pequenos impactos, gerados por pequenos investimentos, pode ser, inclusive, muito mais perigoso frente a uma possível ocorrência inesperada. Situação esta que justifica um acompanhamento da atividade, mesmo nos casos em que houver todo o procedimento de liberação do investimento e não forem constatados expressivos resultados negativos.

Por fim, também cabe frisar que não são somente os investimentos de infraestrutura com direcionamento para a captação de ecoturistas que são passíveis de causar incidências ambientais de modo que até os próprios investimentos estruturais com finalidades protetivas também o causam. Por este motivo, todos deverão ser relevados, em sede de avaliações sobre os impactos causados na área, a fim de se proceder aos encaminhamentos dirigidos às políticas ideais das áreas atingidas pela atividade.

4.3. A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL ECOTURÍSTICA

Temos apenas um planeta Terra, em compensação temos muitas maneiras de habitá-lo. Assim sendo, a “evidente dimensão planetária dos problemas ecológicos de hoje, não pode ocultar a diversidade das relações que mantemos com a natureza”¹⁵¹. Diversidade esta que se encontra caracterizada em cada área povoada, cada qual com suas características e sensibilidades sociais e naturais.

Inicialmente, ao tentar entender a função social do ecoturismo, dizemos que ele possui a intenção de impedir que o poder econômico se sobressaia às demais

¹⁵¹ (GENTELLE, 1993, p. 07)

necessidade do local de prática do ecoturismo. Com isso, visa-se alcançar o verdadeiro turismo ambientalmente responsável, que implica na gestão de todos os recursos naturais e humanos envolvidos, sendo satisfeitas as necessidades econômicas, sociais e culturais, além de estarem preservados os interesses ambientais e a identidade cultural¹⁵².

Não se deve esquecer, no entanto, que a capitação de receitas é tão importante quanto a promoção social e proteção ambiental. O que ocorre é uma limitação da primeira, em observância à suportabilidade das últimas. Além disso, não é correto afirmar que se sempre ocorre uma intensificação da primeira, irá ocorrer uma falência das últimas, e nem se pode dizer que ao se garantir uma das últimas, a outra estará garantida. Sendo assim, queremos dizer que existem três vetores – crescimento econômico, equidade social e equilíbrio ecológico – e que devem ser trabalhados em conjunto a fim de configurar um desenvolvimento harmonioso dos três .

Pode-se compreender o ecoturismo, portanto, como possuindo uma finalidade principal de elevar as condições de vida das pessoas cumulativamente à promoção da natureza afetada diretamente pela atividade e, como relevância secundária, a criação de pontos turísticos com condições competitivas para a efetiva capitação de receitas^{153 154}.

A essência do ecoturismo é minimizar os impactos negativos e maximizar o que a atividade pode trazer de benefícios para a localidade.

A Lei 11/87, de 7 de abril¹⁵⁵, LBA, em seu art. 2º, “2.”, afirma que a política de ambiente deve “otimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento auto-sustentado”.

¹⁵² (ARAGÃO, A sustentabilidade ambiental do turismo, 2010, p. 72)

¹⁵³ Tal assertiva pode ser deduzida da própria situação fática que as sociedades se encontram nos dias atuais, decorrente da busca pela cidadania social, marcada pelas constituições sociais.

¹⁵⁴ (YÁZIGI, 2003, p. 21)

¹⁵⁵ Publicada no Diário da República. 1ª Série – Nº 81 – 7-4-1987. Alterada pelo Decreto-Lei nº 224-A/96, de 6 de Novembro e pela Lei 13/2002, de 19 de Fevereiro.

No art. 4º, a LBA aponta como seu objetivo a criação de um ambiente propício à saúde, ao bem-estar das pessoas e ao desenvolvimento social e cultural das comunidades, bem como à melhora da qualidade de vida¹⁵⁶.

4.3.1. Capacidade de suporte ambiental e Capacidade de carga turística

O Turismo, com a intensificação do ecoturismo, passa a se encontrar intimamente relacionado à natureza, de modo que uma atuação abusiva do primeiro pode ocasionar efeitos negativos irreversíveis no segundo.

Uma das situações que pode vir a gerar efeitos irreversíveis é a massificação do turismo, afinal grandes volumes de visitantes causam mais estragos no meio ambiente do que pequenos grupos de turistas¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Para tanto, o referido instrumento normativo pressupõe a adoção das seguintes medidas: “a) O desenvolvimento económico e social auto-sustentado e a expansão correcta das áreas urbanas, através do ordenamento do território; b) O equilíbrio biológico e a estabilidade geológica com a criação de novas paisagens e a transformação ou a manutenção das existentes; c) Garantir o mínimo impacte ambiental, através de uma correcta instalação em termos territoriais das actividades produtivas; d) A manutenção dos ecossistemas que suportam a vida, a utilização racional dos recursos vivos e a preservação do património genético e da sua diversidade; e) A conservação da Natureza, o equilíbrio biológico e a estabilidade dos diferentes *habitats*, nomeadamente através da compartimentação e diversificação das paisagens, da constituição de parques e reservas naturais e outras áreas protegidas, corredores ecológicos e espaços verdes urbanos e suburbanos, de modo a estabelecer um *continuum naturale*; f) A promoção de acções de investigação quanto aos factores naturais e ao estudo do impacte das acções humanas sobre o ambiente, visando impedir no futuro ou minimizar e corrigir no presente as disfunções existentes e orientar as acções a empreender segundo normas e valores que garantam a efectiva criação de um novo quadro de vida, compatível com a perenidade dos sistemas naturais; g) A adequada delimitação dos níveis de qualidade dos componentes ambientais; h) A definição de uma política energética baseada no aproveitamento racional e sustentado de todos os recursos naturais renováveis, na diversificação e descentralização das fontes de produção e na racionalização do consumo; i) A promoção da participação das populações na formulação e execução da política de ambiente e qualidade de vida, bem como o estabelecimento de fluxos contínuos de informação entre os órgãos da Administração por ela responsáveis e os cidadãos a quem se dirige; j) O reforço das acções e medidas de defesa do consumidor; k) O reforço das acções e medidas de defesa e recuperação do património cultural, quer natural, quer construído; l) A inclusão da componente ambiental e dos valores herdados na educação básica e na formação profissional, bem assim como o incentivo à sua divulgação através dos meios de comunicação social, devendo o Governo produzir meios didácticos de apoio aos docentes (livros, brochuras, etc.); m) A prossecução de uma estratégia nacional de conservação; n) A plenitude da vida humana e a permanência da vida selvagem, assim como dos *habitats* indispensáveis ao seu suporte; o) A recuperação das áreas degradadas do território nacional.”

¹⁵⁷ (JENKINS & LICKORISH, 2000, p. 116)

Além da constatação da ocorrência de um turismo de massas, deve-se atentar para as situações de alta migração de indivíduos para as cidades possuidoras da atividade turística e ecoturística latente, causando uma possível instabilidade da suportabilidade ambiental em relação ao aumento da população.

A capacidade de suporte trata da relação existente entre aumento da população local e a quantidade de recursos disponíveis, analisados em observância ao nível de demanda mínima individual.

Essa assertiva permite-nos concluir pela existência de dependência entre o crescimento da população local para com a quantidade de recursos existentes, os quais têm um limite, denominado de “capacidade de suporte máxima”. Caso seja mantida a situação de uma determinada região no patamar desse limite, poucas serão as chances de prosperidade da região e da população frente às altas incertezas ambientais¹⁵⁸.

Em relação à atividade turística, bem como à ecoturística, é denominada de capacidade de carga aquela realizada entre a capacidade de suporte do meio em receber turistas, sem que danos ambientais significativos sejam causados¹⁵⁹.

A capacidade de carga, portanto, refere-se à capacidade de absorção¹⁶⁰ do meio em relação à quantidade de turistas na região, devendo este ser o limiar da atividade turística. Uma vez constatada como saturada a capacidade de absorção física será iminente a caracterização da degradação ambiental, em virtude de estar ultrapassada a capacidade ambiental ou, ao menos, o prazer de visita será diminuído.

4.3.2. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio da proibição do retrocesso

¹⁵⁸ (FARIA & CARNEIRO, 2001)

¹⁵⁹ (FARIA & CARNEIRO, 2001)

¹⁶⁰ Não se deve confundir a capacidade de absorção com a capacidade de reciclagem do meio ambiente. Enquanto a primeira consiste na aptidão do meio atingido em suportar interferências diretas sem que danos lhe sejam submetidos, a capacidade de reciclagem representa a capacidade de o meio ambiente se recuperar diante um desequilibrado ocasionado por alguma perturbação, em que o limite de tolerabilidade foi ultrapassado (MIRRA, 2002, p. 104).

Frente ao novo ideal de Estado de Direito Ambiental¹⁶¹, após a constatação da atual crise ambiental e com o surgimento de novos direitos fundamentais de terceira geração, isto é, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, foram criados novos princípios a fim de acompanhar as novas demandas sociais.

Nessa perspectiva, sem a garantia de uma proteção do meio ambiente em uma qualidade equilibrada, não se pode falar em proteção ao bem maior do ser humano, ou seja, o próprio direito à vida¹⁶². Ademais, uma poluição generalizada da água, do ar e/ou do solo, assim como uma contaminação de alimentos, acarreta graves problemas de saúde à sobrevivência, principalmente dos indivíduos mais vulneráveis¹⁶³.

O primeiro exemplo de busca da manutenção do meio ambiente, na sua qualidade equilibrada, em virtude de o direito ao meio ambiente ser garantido por pertencer aos direitos humanos, o artigo 12, do Protocolo de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁶⁴ de 1966, prevê a obrigação dos Estados-partes de buscarem a adoção de medidas para a melhoria de todos os aspectos do ambiente e da higiene industrial para se alcançar o melhor estado de saúde física e mental; e artigo 24, da Convenção dos Direitos das Crianças¹⁶⁵, que é o único tratado de direitos humanos da ONU, faz referência a aspectos da proteção ambiental com o direito a saúde.

Estes riscos latentes de poluição generalizada já podem ser considerados como justificadores a defender pela irreversibilidade de algumas leis, frente ao fenômeno normal normativo da reversibilidade, além de corresponderem a uma

¹⁶¹ O Estado de Direito Ambiental é aquele entendido por Canotilho como aquele “que pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente”, e assume o “dever de acompanhar todo o processo produtivo e de funcionamento sob um ponto de vista ambiental” (CANOTILHO, Estado constitucional ecológico e democracia sustentada, 2003, p. 102).

¹⁶² (CARVALHO, 2006, p. 163).

¹⁶³ (CARVALHO, 2006, p. 145).

¹⁶⁴ Texto original: Artigo 12º, 1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas de gozar do melhor estado de saúde física e mental possível de atingir. 2. As medidas que os Estados Partes no presente Pacto tomarem com vista a assegurar o pleno exercício deste direito deverão compreender as medidas necessárias para assegurar: b) O melhoramento de todos os aspectos de higiene do meio ambiente e da higiene industrial;

¹⁶⁵ Texto original: Artigo 24, 1. Os Estados Partes reconhecem à criança o direito a gozar do melhor estado de saúde possível e a beneficiar de serviços médicos e de reeducação. Os Estados Partes velam pela garantia de que nenhuma criança seja privada do direito de acesso a tais serviços de saúde. 2. Os Estados Partes prosseguem a realização integral deste direito e, nomeadamente, tomam medidas adequadas para: c) Combater a doença e a má nutrição, no quadro dos cuidados de saúde primários, graças nomeadamente à utilização de técnicas facilmente disponíveis e ao fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável, tendo em consideração os perigos e riscos da poluição do ambiente;

expectativa criada em observância à proteção de minorias e de indivíduos ou populações socialmente excluídas, os quais sempre são os mais potencialmente afetados pelos impactos negativos causados ao ambiente¹⁶⁶.

O princípio da proibição do retrocesso, apesar de aplicado em caráter nacional, visa não apenas garantir impactos negativos regionais, mas contribuir para a produção de um ambiente ecologicamente equilibrado a nível globalmente, isso porque qualquer dano empreendido ao meio ambiente, mesmo que a *priori* atinja apenas uma região, pode vir a alcançar dimensões não apenas locais, como também mais internacionais e, até mesmo, planetárias. , ou seja, Logo, há a necessidade de se ter uma demanda de instrumentos em nível internacional e/ou intercomunitário, e não apenas isoladamente, no interior do Estado de direito¹⁶⁷.

Dentre os exemplos de impactos ambientais globais, destacamos: “a) o contínuo desaparecimento de espécies da fauna e da flora; b) a perda de solos férteis pela erosão e pela desertificação, e consequente aquecimento da atmosfera e as mudanças climáticas; c) a diminuição da camada de ozônio; e) o acúmulo crescente de lixo e resíduos industriais; g) o colapso na quantidade e na qualidade da água”¹⁶⁸. Acrescentamos aos exemplos, ainda, as catástrofes naturais, tais como terremotos, erupções, tsunamis, inundações, ciclones.

Deve ser dada maior importância, ainda, ao princípio do não retrocesso nos casos de exploração de áreas protegidas, destinos altamente interessantes à prática do ecoturismo, haja vista suas condições especiais, as quais levaram à necessidade de constituição de uma zona legalmente mais protegida.

Além disso, é relevante considerar que, no âmbito social, os mais prejudicados pela não observância do princípio da proibição do retrocesso são as minorias¹⁶⁹, principalmente no caso da comunidade local nas áreas destinadas ao ecoturismo.

¹⁶⁶ (ARAGÃO, Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamento e limites da proibição de retrocesso ambiental, 2012, p. 52).

¹⁶⁷ (GUERRA, 2006, p. 19).

¹⁶⁸ (GUERRA, 2006, p. 01).

¹⁶⁹ Por “minorias”, entendemos serem aqueles indivíduos constituídos pelos elementos cumulativos: a) numérico, devendo ser considerados como minoria em condições de qualidade ou poder social; b) não dominância, considerados os indivíduos que apenas atuam como sujeitos passivos na produção

4.3.3. Os princípios da prevenção e da precaução

Tanto o princípio da prevenção quanto o da precaução possuem como objetivo evitar a realização dos riscos. Cabe entender que, no tocante ao ecoturismo, que o risco que se busca evitar o risco tecnológico, ou seja, aquele decorrente e originado diretamente pelas atividades econômicas humanas^{170 171}.

Não obstante, o fator de imprevisibilidade estar sempre nos casos em que se busca analisar o risco, seus elementos podem possuir diferentes gradações, podendo haver, por exemplo, alta ou baixa probabilidade de ocorrência de um determinado evento com mais alto ou baixo potencial lesivo dos seus efeitos. Em suma, quando a probabilidade de ocorrência do evento, ou do potencial lesivo do risco, fala-se em perigo, enquanto que quando a probabilidade for reduzida, fala-se em risco¹⁷².

O princípio da prevenção consiste, em síntese, na prioridade que se deve dar às medidas que evitem o dano ambiental, reduzindo ou eliminando as suas causas. Pode-se dizer que é a regra do bom senso: não se deve contabilizar os danos e tentar repará-los, mas que se tente, sobretudo, evitar a ocorrência de danos, antes de eles terem acontecido.

Em Portugal, art. 3º, “a” da LBA, define o princípio da prevenção como:

“as actuações com efeito imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipativa, reduzindo ou eliminando as causas, prioritamente à correcção dos efeitos dessas acções ou actividades susceptíveis de alterarem a qualidade do ambiente, sendo o poluidor obrigado a corrigir ou

legislativa, impossibilitados de exigir seus direitos; c) elemento diferenciador, como suas características étnicas, religiosas, linguísticas, locais de habitação, etc.

¹⁷⁰ Alexandra Aragão apresenta, além do risco tecnológico, o “risco natural”, dentre eles os sismos, tsunamis, furacões, erupções vulcânicas, etc.

¹⁷¹ (ARAGÃO, Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma protecção civil eficaz e justa, 2011)

¹⁷² (GOMES, Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente, 2007, pp. 227-228)

recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a ação poluente”.

O princípio da precaução, por sua vez, trata do risco de perigo pressentido, mas não comprovado, proveniente da incerteza introduzida pela técnica, podendo o mesmo se desdobrar em dois momentos, a probabilidade de ocorrência de um evento e o seu potencial lesivo¹⁷³.

A necessidade de aplicação do princípio da precaução, em Portugal, decorre tanto do dever imposto pelo próprio ordenamento jurídico português, como do Direito Europeu. Na legislação nacional há consagrações “autônomas” do princípio da precaução, enquanto que nas normas europeias há consagrações “heterônomas” para com o dever e respeito ao princípio^{174 175}.

O princípio da precaução possui duas características fundamentais: a primeira delas referente à responsabilidade compartilhada, por parte do aplicador da atividade ecoturísticas com o Estado; a segunda característica refere-se à imposição de um desenvolvimento atrelado à condição de constante desenvolvimento da ciência¹⁷⁶
177.

¹⁷³ (GOMES, Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente, 2007, pp. 226-227)

¹⁷⁴ A exibibilidade de consagrações “autônomas” decorre da produção normativa no seio do próprio ordenamento jurídico ao qual a referida consagração deve ser aplicada. Por sua vez, quando há a imposição de uma regra jurídica pertencente a um terceiro, geralmente um Estado, como, por exemplo, nos casos em que uma legislação de origem estatal cria obrigações em esferas municipais; podendo também ocorrer a nível Comunitário, quando institutos jurídicos e normas pertencentes ao Direito Europeu são inseridos em um Estado integrante (o mesmo ocorre no caso das inserções feitas por Tratados Internacionais retificados).

¹⁷⁵ (ARAGÃO, Aplicação nacional do princípio da precaução, 2013, p. 160).

¹⁷⁶ Em sede de desenvolvimento da ciência, novos dados científicos e técnicos poderão ser desvendados, impossíveis de serem obtidos em momento anterior. Com a crise ambiental intensificada no pós Revolução Industrial, os limites do desenvolvimento capitalista passaram a ser confrontados. Se antes os riscos e danos ambientais eram tolerados em prol do progresso, agora os mesmos são considerados como incompatíveis com os padrões de segurança pela sua provável complexidade e, também, possível imperceptibilidade (MORAES K. G., 2012, p. 11). O princípio da precaução, por sua vez, vem exigir a apreciação dos novos dados, pressupondo a avaliação de quaisquer medidas para a diminuição dos impactos negativos (ARAGÃO, Dimensões europeias do princípio da precaução, 2010, p. 257), estando tal premissa prevista no art. 191, “3, do Tratado da União Europeia. Tal assertiva cria certa fragilidade nas decisões proferidas pelo Estado, e seus órgãos, dando a devida importância à matéria ambiental e, com a devida ênfase, à ecoturística, principalmente no tocante às decisões autorizativas da atividade ecoturística as quais poderão ser revistas sempre que houver novas informações no sentido de

As medidas adotadas com base, sobretudo, no princípio da precaução impõem o dever de assimilar os conceitos científicos mais recentes. Todas as autorizações e concessões concedidas pelo poder público, em virtude do referido princípio, não apenas são passíveis de reavaliação, mas devem ser sujeitas reavaliações científicas regulares¹⁷⁸.

No tocante à utilização do princípio da prevenção em âmbito de atividade ecoturística, nota-se a existência de diversas exigências legais, apontando formas de avaliar os possíveis impactos e, muitas outras, exigindo a adoção de uma atuação que respeite ao meio ambiente. Isso significa que, assim como já explicado anteriormente, nos casos em que houver a previsão de ocorrência de um referido risco, será utilizado esse princípio.

Por sua vez, diante da crise que assola os dias de incerteza científica, o princípio da precaução pretende gerir o futuro através da legitimação dos poderes públicos nos casos em que existirem ou virem a existir, através de novas técnicas, ameaças não provadas de danos ambientais graves, situação esta que não deve ser deixada de lado na atividade ecoturística.

Observa-se, também, que os princípios da prevenção e da precaução fundamentam-se no próprio princípio da proibição do retrocesso, de modo que, havendo apenas risco e/ou a certeza da ocorrência de uma redução do nível de proteção alcançado, impõem a adoção de medidas antecipatórias a fim de, em tempo útil e com eficácia, evitar efeitos indesejáveis¹⁷⁹.

4.3.4. O impacto na Licença Ambiental

ocorrência de danos ao ambiente. Nessa ocasião há de se falar em antecipação de riscos ambientais na medida do tecnicamente possível, frente à fragilidade dos bens ambientais naturais (GOMES, Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente, 2007, p. 556).

¹⁷⁷ (MOURA & CAETANO, 2012, p. 56).

¹⁷⁸ (ARAGÃO, Instrumentos científicos e instrumentos jurídicos: perspectivas de convergência rumo à sustentabilidade no Direito Comunitário do Ambiente, 2003, p. 03).

¹⁷⁹ (ARAGÃO, Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamento e limites da proibição de retrocesso ambiental, 2012, p. 55)

A licença ambiental, por sua vez, “concretiza um princípio de proibição sobre reserva de permissão”¹⁸⁰, sendo vedado ao particular emitir poluição proveniente da exploração de determinadas atividades além dos limites suportados pelo ambiente. O particular deve munir-se de análises a fim de diminuir os impactos negativos à área, potencializando os impactos positivos.

No Brasil, através Resolução CONAMA 237/97, em seu art. 1º, II, a licença ambiental é o ato final positivo, proferido no âmbito do licenciamento ambiental, estabelecendo os requisitos a serem cumpridos nos empreendimentos ou atividades, efetiva ou potencialmente causadoras e degradação ambiental, utilizadoras dos recursos ambientais¹⁸¹.

Diferente da autorização, eminentemente discricionária¹⁸², e da licença tradicional, administrativa, de natureza puramente vinculativa, a licença ambiental é regida pela chamada “discricionabilidade técnica”, já que ao contrário do que ocorre na licença tradicional, por exemplo, na legislação urbanística, as normas ambientais são geralmente genéricas, preenchidas por exame técnico apropriado¹⁸³.

Na doutrina brasileira, há quem entenda que a licença ambiental é utilizada de forma errônea, no sentido de sua nomeação, sem o rigor técnico-jurídico que deveria traduzir, haja vista a inexistência em suas características da discricionabilidade e precariedade, o que justificaria considerá-la como se autorização fosse¹⁸⁴.

¹⁸⁰ (GOMES, O procedimento de licenciamento ambiental revisitado, 2011).

¹⁸¹ Resolução Conama 237, de 19 de dezembro de 1997: “Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.

¹⁸² A autorização é um ato proferido unilateralmente pela Administração, de forma discricionária, e precária, pelo qual é facultado ao particular o desempenho de uma atividade material ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos. Na autorização a Administração, atendendo a critérios de caráter administrativo – conveniência e oportunidade, elege uma situação fática da vontade e autoriza o particular o desempenho de uma determinada atividade, traçando os cada característica a ser autorizada, como por exemplo o horário de funcionamento da atividade (MARINELA, 2013, pp. 286, 298 e 308).

¹⁸³ (MILARÉ, 2011, p. 515)

¹⁸⁴ Nesse sentido: Paulo Afonso Leme Machado. Direito ambiental brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros. 2010. Pág. 294.

Essa corrente não é unânime, havendo doutrinadores brasileiros que entendam o vocábulo “licença ambiental” como correto, expressando, o legislador, “exatamente o que queria” e que a licença ambiental reuniria características das duas categorias tradicionais, autorização e licença¹⁸⁵, derivando seu raciocínio da doutrina do Direito Administrativo moderno.

Em Portugal, os estudos sobre o tema também sofreram evolução quanto ao entendimento da natureza jurídica da licença ambiental. No referido país, o ato administrativo é reconhecido como um “ato regulado por disposições de direito público”, resultante da manifestação de vontade da Administração que, dotado de força jurídica, pode ser considerado como um “ato jurídico”¹⁸⁶, praticado de “maneira unilateral e no exercício de poderes de autoridade” da Administração, relativo a uma “situação individual e concreta”¹⁸⁷.

Nesse sentido, o artigo 120.º do CPA conceitua atos administrativos de maneira ampla – também chamado de “conceito subjetivo” – como “as decisões dos órgãos da Administração que, ao abrigo de normas de direito público, visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta”.

Dentre as funções do ato administrativo, Vieira de Andrade aponta uma função “estabilizadora”, em virtude de a decisão constituir um efeito vinculante sob o argumento de garantir a segurança jurídica, inclusive, consolidando-se dentro de um prazo curto, mesmo que ilegal.

¹⁸⁵ Nesse sentido: Édis Milaré. *Direito do Ambiente. A gestão ambiental em foco*. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011. Págs. 517-519.

¹⁸⁶ No Brasil, qualquer evento material ou uma conduta humana voluntária ou involuntária, preordenada ou não, que interfere na ordem jurídica fato jurídico (CUNHA JÚNIOR, 2009, p. 97), sendo que dentre os fatos jurídicos, extraem-se dois grupos: um que está relacionado aos acontecimentos naturais, sendo o qual se desdobra em outros dois, os acontecimentos naturais ordinários e extraordinários e o segundo grupo, composto pelas ações humanas (FARIA E. F., 2004, p. 169). Os fatos jurídicos decorrentes de acontecimentos naturais ordinários são aqueles previsíveis, como o nascimento, a morte, o aluvião, o decurso do tempo, enquanto que os outros fatos jurídicos relacionados a acontecimentos naturais compreendidos por acontecimentos extraordinários são aqueles dotados de imprevisibilidade e inevitabilidade, portanto gerando efeitos jurídicos mesmo sem estarem previstos no ordenamento jurídico (NADER, 2005). O segundo grupo de fato jurídico é aquele composto por ações humanas, o qual, nada mais é do que o próprio ato jurídico, tornando perfeitamente possível considerar ato jurídico como espécie, do qual fato jurídico é o gênero.

¹⁸⁷ (ANDRADE, 2010, p. 136)

Entretanto, atualmente predomina o entendimento de que a definição de ato administrativo deve conter uma ideia capaz de suportar um regime substantivo global e coerente no âmbito das relações jurídicas de direito público, criando certa fragilidade no que diz respeito à força estabilizadora, principalmente em situações de incerteza e risco, situações estas em que se busca alcançar o “núcleo essencial da função administrativa” e sua função no “contexto do direito comunitário”, este último relacionado ao reconhecimento recíproco dos efeitos das decisões administrativas de autoridade entre países¹⁸⁸.

Em relação ao tema, a Dr.^a Suzana Tavares da Silva defende estarmos frente a um novo direito administrativo¹⁸⁹, frente a os novos problemas colocados pela gestão nacional de interesses públicos globais, os quais exigem decisões administrativas nacionais colidentes com normas de diversos ordenamentos normativos¹⁹⁰, justificado pelo modelo de estadualidade aberta, caracterizado por uma “sinergia entre o direito administrativo e a política no campo da teoria normativa”, o que é acentuado em grande parte pela “perda de centralidade do princípio da legalidade” e consequente revelação gradual do interesse público através de processos comunicativos¹⁹¹.

Essa situação impõe uma flexibilização do regime jurídico do ato administrativo e suas funções tradicionais. Desta forma, segundo a autora, há hoje várias licenças que na verdade não podem ser reconduzidas ao direito material de ato administrativo, do art. 120º, do CPA¹⁹², bem como a necessidade de flexibilização da função estabilizadora do ato autorizativo, devido à interligação entre o direito administrativo e a ciência, o que implicou na assimilação do princípio da precaução, pelo ato administrativo, e na modificação unilateral do referido ato, por parte da Administração, por razões de interesse público ou, simplesmente, pela precarização da decisão¹⁹³.

¹⁸⁸ (ANDRADE, 2010, pp. 138-140 e 167).

¹⁸⁹ Para melhor compreensão conferir: Suzana Tavares da Silva. Um novo Direito Administrativo?. Universidade de Coimbra, 2010. ISBN 978-989-26-0048-2.

¹⁹⁰ (SILVA S. T., Um novo Direito Administrativo, 2010, p. 11).

¹⁹¹ (SILVA S. T., O sector elétrico perante o Estado Incentivador, Orientador e Garantidor, 2008, p. 36)

¹⁹² (SILVA S. T., Um novo Direito Administrativo, 2010, p. 73)

¹⁹³ (SILVA S. T., Um novo Direito Administrativo, 2010, pp. 77-78)

Na doutrina portuguesa, o Dr. José Eduardo Figueiredo Dias entende que o fato de ainda não ter havido uma reforma tão profunda na seara do Direito Administrativo, não seria necessariamente a situação de um “novo direito administrativo” e, muito menos “um novo direito do ambiente”, mas uma nova concepção a diferentes níveis dos instrumentos já existentes, de modo que o ato autorizativo ambiental, em virtude de uma nova “filosofia” de proteção e defesa do meio ambiente por parte das autoridades públicas, deveria ser hoje concebido como instrumento flexível de orientação e controle das atividades humanas suscetíveis de produzirem impactos ambientais¹⁹⁴.

4.4. A FUNÇÃO SOCIAL ECOTURÍSTICA

Para o desenvolvimento de qualquer área, não apenas para produção das riquezas, mas também para a própria estruturação de modelos culturais e identitários, os recursos humanos possuem uma grande importância¹⁹⁵.

Nesse sentido, através da declaração formulada na Cimeira de Paris, de 1972, foi formulada a ideia de que a expansão econômica não é um fim em si mesmo, mas para ser utilizada em prol da redução das disparidades nas condições de vida. Além disso, institui o dever de participação de todos os parceiros sociais para resultar em uma melhoria do nível da qualidade de vida, dando particular atenção aos valores intangíveis e à proteção do ambiente, de forma a que o progresso possa realmente ser posto ao serviço da humanidade.

Após tal assertiva, é imprescindível refletir sobre os efeitos da sustentabilidade na sociedade, sem fazer menção aos efeitos reais da premissa supracitada. O que se vê é o reconhecimento da importância do desenvolvimento econômico em consonância com o ambiental e o social.

O vetor social do desenvolvimento sustentável, portanto, deve ser tanto protegido, quanto promovido; e, ainda quanto à proteção, cabe destacar a necessidade

¹⁹⁴ (DIAS, A reinvenção da autorização administrativa no novo modelo do Direito do Ambiente, 2011, p. 673)

¹⁹⁵ (PEREIRA, 2009, p. 87)

de proteção tanto da sua qualidade de vida, o que acaba por ser contemplado pela própria promoção social, como em relação ao caráter cultural.

A respeito do caráter cultural, o turismo e o ecoturismo, se praticados de forma errônea, podem gerar impactos negativos difíceis de serem estimados, mas não menos importantes. Dentre os exemplos, há a ameaça de modificação de hábitos tradicionais da região em virtude do incentivo dos visitantes, bem como da própria vontade da população em conhecer e repetir os costumes dos mesmos. Observe, no entanto, que através do ecoturismo, podem – e devem – serem realizadas políticas públicas no sentido de garantir a manutenção das tradições originais da região, sendo estas, por diversas vezes, o motivo de atratividade de uma determinada região¹⁹⁶.

No que concerne à promoção social, em sede de ecoturismo, entendemos que ela desdobra-se em quatro sujeitos, sendo eles: a comunidade receptora, enquanto anfitriã; os profissionais do ecoturismo; o ecoturista, na sua qualidade de consumidor, mas também de portador de valores e de atitudes; as futuras gerações, cuja análise pontual, de cada uma das dimensões, mostra-se imperiosa a fim de se constatar sua importância individual.

4.4.1. Profissionais do ecoturismo

Entendemos por profissionais de ecoturismo todos aqueles responsáveis pela exploração da atividade ecoturística, compreendida pelos empreendedores e empresas que irão se beneficiar da atividade da atividade.

O crescimento do turismo e o aumento da concorrência nos destinos turísticos faz com que a qualidade seja um fator de distinção, originando a necessidade de formar profissionais do turismo, desde os trabalhos menos qualificados até aos que requerem maior qualificação¹⁹⁷.

Desta feita, serão considerados como profissionais do turismo os empreendedores que se locomovem às regiões de exploração ecoturística, como

¹⁹⁶ (JENKINS & LICKORISH, 2000, p. 108).

¹⁹⁷ (JENKINS & LICKORISH, 2000, p. 100).

empresas de turismo, redes hoteleiras, donos de frotas de veículos para alugar, entre outros, mas também aqueles indivíduos pertencentes à comunidade receptora que assumem empregos alternativos como, por exemplo, os antigos trabalhadores manuais que passam a atuar como guias turísticos, bem como aqueles que, através do incentivo do Estado, tanto financeiro quanto técnico, passam a integrar a classe de empresários.

4.4.2. **Ecoturista**

4.4.2.1. Turista e Ecoturista

A concepção de um conceito do termo “turista” foi de extrema importância para a ciência do turismo. Na verdade, tal definição ocorreu anteriormente a qualquer conceituação do próprio termo “turismo”, sendo extremamente relevante para se precisar o tamanho e as características do mercado turístico, a fim de serem criados mecanismos de controle para os mesmos¹⁹⁸.

Na tentativa de definir o “turista” nasceram várias definições analisando três elementos do turismo – objetivo e duração de viagem e distância viajada – de maneira distinta.

A primeira delas serviu de base para as definições posteriores, e foi adotada pela Comissão de Estatística da Liga das Nações em 1937, qualificando-o como “a pessoa que visita um país que não seja o de sua residência por um período de, pelo menos, vinte e quatro horas”.

A segunda definição foi apresentada em 1963, na Conferência sobre Viagens Internacionais e Turismo, realizada em Roma, momento em que as Nações Unidas propuseram a definição de “visitante” e que dela fariam parte os “excursionistas” e os “turistas”. Esses últimos compreendidos como “visitantes temporários que permaneçam pelo menos vinte e quatro horas no país visitado, cuja finalidade de viagem pode ser classificada sob um dos seguintes tópicos: lazer

¹⁹⁸ (ANSARAH, Turismo - Como aprender, Como Ensinar, 2000, p. 18).

(recreação, férias, saúde, estudo, religião e esporte), negócios, família, missões e conferências”¹⁹⁹.

Por fim, em 1968, a União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens²⁰⁰ aprovou a definição proposta em 1963 e passou a incentivar os países a adotá-la²⁰¹.

Considerando que estas definições se referiam apenas ao turismo internacional, a OMT, em 1983, passou a integrar na definição de turismo “os visitantes nacionais”, ou seja, o turismo no âmbito doméstico. Foi apenas em 1989 que a declaração de Haia, em seu princípio IV, veio compreender como turista aquele que se desloca do local de sua residência habitual por um período não superior a três meses, por motivos de lazer e não negociais, além de não poder exercer atividade remunerada.

Não há, por outro lado, grandes esforços na tentativa de se definir doutrinariamente o ecoturista. Quando existe uma definição sobre o termo sempre está relacionada ao cunho econômico e como saber reconhecê-lo para poder atraí-lo para vender alguma proposta de turismo.

Se for seguida essa linha de pensamento, encontramos a definição de ecoturista como sendo “aqueles que possuem bom nível cultural/educacional, geralmente formação universitária, possuem médio e alto poder de compra e idade compreendida entre 20 e 40 anos [...] busca o contato direto com a natureza, a busca do exótico e do incomum, o contato com culturas e ambientes únicos”²⁰².

Certamente, tal definição está longe dos preceitos do ecoturismo e, infelizmente, praticamente qualquer outra definição encontrada sobre ecoturistas estará em sentido similar. Acreditamos que a resposta para a esse fato depreende-se da tentativa de conceituação em virtude do perfil moldado pelas práticas reiteradas dos que se dizem ser ecoturistas.

¹⁹⁹ Além do conceito de turista, os dois outros conceitos recomendados foram: visitante: “a pessoa que visita um país que não seja o de sua residência, por qualquer motivo, e que nele não venha a exercer ocupação remunerada”; e excursionistas: “visitantes temporários que permaneçam menos de vinte e quatro horas no país visitado (incluindo viajantes de cruzeiros marítimos)” (BENI, Análise estrutural do turismo, 1997, p. 35).

²⁰⁰ A União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens, substituída pela atual Organização Mundial de Turismo - OMT.

²⁰¹ (BENI, Análise estrutural do turismo, 1997, pp. 35-36).

²⁰² (SALVATI, O perfil do Ecoturista, 2005).

Ocorre, no entanto, que nem toda pessoa que se “aventura” pode ser considerada como ecoturista, bem como há pessoas que não se aventuram, mas que possuem atitudes ecoturísticas, podendo se englobar em seu conceito.

4.4.2.2. Ecoturista, o sujeito resultado da atividade ecoturística, um conceito moldado pela finalidade ecoturística

Conforme observamos, assim como ocorre em relação ao turista, acontece também com a prática doutrinária em se classificar ecoturista através da busca pela determinação do perfil do ecoturista, ou seja, a conceituação pela organização e análise de um conjunto de características observadas nos ecoturistas enquanto executores da atividade ecoturística. Nesse sentido, apesar de não apresentar um conceito geral de ecoturista, García fornece quatro conceitos de ecoturistas distintos.

O primeiro seria o ecoturista ocasional, entendido como aquele que escolhe um *tour* de ecoturismo de forma acidental, como parte de uma viagem maior, por exemplo, um estrangeiro que vai ao Brasil e acaba visitando as Cataratas do Iguaçu por ser um ponto turístico mundial.

O segundo seria o ecoturista de locais naturais, ou seja, aquele que visita alguns pontos ecoturísticos fundamentais apenas para fugir da rotina, por exemplo, todos os anos uma pessoa, em suas férias, vai a uma grande metrópole para fazer compras, num determinado ano acaba por decidir visitar a floresta amazônica.

Um terceiro conceito seria o de ecoturista interessado, entendido como sendo aquele indivíduo que procura destinos ecoturísticos, porque prefere desfrutar da natureza ao invés de passar suas férias em cidades ou mesmo belas, mas simples, praias.

Finalmente, há o conceito de ecoturista entregado, estes últimos compreendidos por pesquisadores, cientistas e estudantes da natureza e meio ambiente, que querem aprender ou ajudar a conservar o meio ambiente²⁰³.

²⁰³ (GARCÍA, 2010, pp. 52-53).

Acreditamos que devido à própria complexidade do ecoturismo, a realização da conceituação do ecoturista por meio de uma análise dedutiva não é a melhor saída. Desta forma, deve ser analisado qual o perfil de ecoturista que queremos moldar, qual o tipo de ecoturista que aquele visitante se torne, para daí lançarmos um conceito de ecoturista.

Antes de apresentarmos outros argumentos, justificamos tal proposta pelo fato de não precisarmos, nesse momento, saber os interesses do ecoturista, para isso o próprio conceito de turismo já serve, além de ser impossível negar que as diretrizes turísticas são utilizadas no momento de se constituir os atrativos ecoturísticos.

Propomos, então, que seja deixado o entendimento de ecoturista aquele ideal ao qual queremos construir, sendo, inclusive, este objeto de enorme preocupação do ecoturismo, o qual julgamos ser tão importante quanto a busca pelo desenvolvimento sustentável. Deixaremos ao conceito de turista as demais questões mercadológicas, isso porque, a nosso ver, todo ecoturista acaba por ser um turista e o diferencial da atividade ecoturística é transformar os turistas em ecoturistas.

Deve-se, portanto, incentivar uma mudança no comportamento do homem em relação ao cuidado com a natureza, criando pessoas que integrem, harmonicamente, interesses econômicos e conservacionistas, o que acarretará em reflexos positivos na qualidade de vida de todos²⁰⁴.

A fim de apresentar as características do ecoturista, utilizamos algumas apresentadas por Weaver e Oppermann, quais sejam: a) consumidores “verdes”; b) com sensibilidade às culturas locais; c) conscientes das questões de justiça social; d) possuidores de decisões conscientes; e) avalia com cuidado e de forma antecipada os produtos turísticos; f) procura experiências autênticas e com significado; g) deseja contribuir com o impacto positivo no destino; h) motivado por um desejo de autorrealização e aprendizagem²⁰⁵.

Na perspectiva das características supracitadas, propomos, então, uma constatação de ecoturista como sendo aquele preocupado com as questões sociais e

²⁰⁴ (MILANO, 1990, p. 02).

²⁰⁵ Traduzido e alterado de Weaver, D. & Oppermann, M. *Tourism Management*. 2000, Milton: John Wiley & Sons. Australia, pág. 357.

ambientais, apto a fazer comparações do que é certo e errado, tendo consciência para apenas realizar ações “amigas da natureza”, em respeito à sociedade local; e a cada vez que realize ecoturismo torne-se um pouco mais “eco-consciente”, refletindo sobre suas mudanças éticas ao seu estilo de vida.

4.4.2.3. O direito de informação e o ecoturista consumidor

Em se tratando em de atividade ecoturística, devemos compreender que o ecoturista é o destinatário do serviço ou produto ofertado. Ele é o consumidor na relação jurídico-comercial firmada, por um lado, pelo fornecedor do produto ou serviço, de outro, o ecoturista na qualidade de consumidor.

Em virtude disso, antes de adentrar no tema central deste tópico, cabe-nos, ao menos, apresentar a conceituação do termo “consumidor”, já que são citados os ordenamentos jurídicos no presente estudo para, a partir daí, realizarmos as devidas referências ao direito da informação.

Desta maneira, em Portugal, considera-se como consumidor:

“todo aquele a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados a uso não profissional, por pessoa que exerça com carácter profissional uma actividade económica que vise a obtenção de benefícios (art. 2º, “1”, Lei 24/96, de 31 de julho²⁰⁶, de 31 de julho)

No Brasil, por sua vez, conceito de consumidor é previsto na Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, configurado como sendo:

“toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (art. 2º). Equiparando-se a consumidor “a coletividade de pessoas, ainda que

²⁰⁶ Publicada no Diário da República – I Série – A, Nº 176, em 31-07-1996, às págs. 2184-2189. Alterada pela Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de Abril, e pela Lei n.º 10/2013, de 28 de Janeiro.

indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo” (art. 2º, parágrafo único).

Merece destaque a Lei brasileira n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, que, ao instituir o código de Defesa do Consumidor, estabeleceu uma série de direitos quanto a qualidade do produto ou serviço prestado, ou seja, o direito ao princípio da qualidade; o direito do consumidor de ser informado sobre as reais características dos produtos e serviços, isto é, o direito ao princípio da transparência; e, por último, a norma dá proteção contratual ao consumidor ou o direito ao princípio da proteção contratual.

O ecoturismo pode ser utilizado como importante potencializador de atividades comerciais relacionadas ao turismo, como, por exemplo, no caso do turismo de aventura²⁰⁷.

No entanto, a produção de bens e serviços deve observar as normas técnicas existentes, na perspectiva de proteger o destinatário final. Isso porque, ao adquirir produtos e serviços, o consumidor encontra-se inserido em um mercado de consumo cujo produto ou serviço, mesmo que indiretamente, é integrado pelo meio ambiente²⁰⁸.

Na posição de consumidor, o art. 8º, da Lei 24/96, exige, por parte do fornecedor, o fornecimento de informações acerca do produto e/ou do serviço de forma clara, objetiva e adequada sobre características, composição e preço do bem ou serviço,

²⁰⁷ O turismo de aventura possui grande afinidade com o ecoturismo, principalmente por ser realizado, geralmente, em contato com a natureza. Nesse sentido, o Brasil, buscando aliar a promoção da natureza e o incentivo ao turismo de aventura, desenvolveu diversas oficinas, através da autarquia especial do Ministério do Turismo responsável pela execução da Política Nacional de Turismo – EMBRATUR – relacionando ambos os temas (BRASIL M. -M., Regulamentação, normalização e certificação em turismo de aventura. Relatório diagnóstico., 2005, p. 11). São elas: “a) Oficina para elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável do Turismo de Aventura – 16 a 19 de abril de 2001; b) Oficina Estadual de Turismo Aventura do Estado do Rio Grande do Sul – 05 a 08 de novembro de 2011; c) Subsídios para o Plano de Desenvolvimento do Turismo de Aventura no Estado de São Paulo – 21 a 23 de janeiro de 2002; d) Oficina de Desenvolvimento Sustentável do Turismo Aventura ‘Terra’ – 02 e 03 de abril de 2003; e) Oficina de Planejamento Sustentável do Turismo Aventura modalidade ‘Água’ – 08 e 09 de abril de 2003; f) Oficina de Planejamento do Turismo Aventura modalidade ‘Ar’ – 10 e 11 de abril de 2003.

²⁰⁸ (LISBOA, 2000, pp. 189-190).

bem como sobre o período de vigência do contrato, garantias, prazos de entrega e assistência após o negócio jurídico.

No Brasil, o direito à informação do consumidor encontra-se positivado no art. 6º, III, da Lei 8.078/90, no qual se exige que o fornecedor preste a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem.

O Código do Consumidor deu nova redação a vários artigos da Lei n 7.347/1985, que previne ação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente (art. 1º, I). O entrosamento entre as duas leis permitiu que o direito de defesa dos consumidores e das vítimas possa ser exercido em juízo, individualmente ou a título coletivo. A defesa coletiva será exercida “quando se tratar de interesses, ou direitos difusos”, entendida como “os direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (art. 81, parágrafo único, I do CDC).

Em âmbito europeu, o art. 7º da Diretiva 85/337, CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, desde sua versão original, já estabeleceu o dever de prestar informações pelo dono da obra e, eventualmente, completada pelas autoridades e pelo poder público, a quem o projeto diga respeito.

Em Portugal, foi apenas com a Lei 65/93, de 26 de agosto de 1993 (Lei de Acesso aos Documentos da Administração – LADA), que houve a primeira previsão legal sobre o direito à informação, em observância aos princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade (art. 1.º).

Sobre a matéria ambiental, a referida Lei apenas limitou-se, em seu art. 22º, a determinar que os documentos fossem tratados com o âmbito e alcance específicos decorrentes da Diretiva n.º 90/313/CEE, de 7 de Junho.

Diretiva n.º 90/313/CEE, de 7 de Junho de 1990 (relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente), por sua vez, passou a reconhecer “informação relativa ao ambiente” como sendo:

“... qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou de base de dados relativa ao estado das águas, do ar, do solo, da fauna, da flora, dos terrenos e dos espaços naturais, às actividades (incluindo as que provocam perturbações, tais como os ruídos) ou medidas que os afectem ou possam afectar negativamente e às actividades ou medidas destinadas a protegê-los, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental;”

O art. 3º, num. “1.” da supracitada Diretiva delega ao Estado um dever passivo em prestar informações sobre questões ambientais, aos Estados-Membros, devendo esses assegurar que as autoridades públicas deem acesso às informações relacionadas com o ambiente a qualquer pessoa singular ou coletiva que solicite, apenas podendo, de acordo com o num. “2.”, do mesmo art., indeferir tal pedido nos casos em que esteja em causa a confidencialidade das diligências das autoridades públicas, das relações internacionais e da defesa nacional; a segurança pública; matérias que estejam ou que tenham estado em julgamento ou em fase de instrução (incluindo processos disciplinares) ou de investigação preliminar; a confidencialidade comercial e industrial, incluindo a propriedade intelectual; a confidencialidade dos dados e/ou registos pessoais; material fornecido por terceiros, sem que estes se encontrem juridicamente obrigados a fazê-lo; material relativo ao ambiente, cuja divulgação possa causar danos ao ambiente.

O próximo avanço em matéria de informação ambiental, em Portugal, ocorreu com a Lei 19/2006, de 12 de junho, com a transposição da Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro, bem como com importantes alterações, relativas à informação ambiental na LADA.

Agora o conceito de informação ambiental não é mais importado de uma diretiva, pois houve uma conceituação mais detalhada, possuindo o máximo de abrangência possível:

Lei 19/2006, art. 3º, “b)” “Informação sobre ambiente” quaisquer informações, sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou qualquer outra forma material, relativas:

i) Ao estado dos elementos do ambiente, como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e as áreas de interesse natural, incluindo as zonas húmidas, as zonas litorais e marinhas, a diversidade biológica e seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados, e a interacção entre esses elementos;

ii) A factores como as substâncias, a energia, o ruído, as radiações ou os resíduos, incluindo os resíduos radioactivos, emissões, descargas e outras libertações para o ambiente, que afectem ou possam afectar os elementos do ambiente referidos na alínea anterior;

iii) A medidas políticas, legislativas e administrativas, designadamente planos, programas, acordos ambientais e acções que afectem ou possam afectar os elementos ou factores referidos nas subalíneas i) e ii), bem como medidas ou acções destinadas a protegê-los;

iv) A relatórios sobre a implementação da legislação ambiental;

v) A análise custo-benefício e outras análises e cenários económicos utilizados no âmbito das medidas e actividades referidas na subalínea iii);

vi) Ao estado da saúde e à segurança das pessoas, incluindo a contaminação da cadeia alimentar, quando tal seja relevante, as condições de vida, os locais de interesse cultural e construções, na medida em que sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente referidos na subalínea i), ou, através desses elementos, por qualquer dos factores ou medidas referidos nas subalíneas ii) e iii);

A grande diferença trazida pela Lei 19/2006 foi a imposição de uma atuação de modo ativo em relação à informação ambiental. Momento em que a legislação Portuguesa entrou em sintonia com o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966.

Segundo este pacto, a posição do Estado passa do polo passivo, já que cabia ao mesmo se manter inerte e não violar os direitos e liberdades civis e políticas dos cidadãos, para o polo ativo da relação jurídica, devendo o mesmo atuar ativamente na elaboração de políticas públicas ou programas de ação governamental para implementar e efetivar os direitos humanos de conteúdo económico, social e cultural²⁰⁹.

Agora, as autoridades públicas dos Estados-membros não podem mais se limitar a prestar esclarecimentos sobre matéria ambiental. Deve, a partir desse momento, promover de forma “activa e sistemática” quando disponíveis (art. 5.º, n. “1.”). Deve, ainda, a informação ser progressivamente disponível em bases de dados eletrónicas (art. 5.º, n. “2.”).

Por fim, outra característica que inverte a posição do Estado-membro se refere ao indeferimento de prestar informações. O art. 15º da Lei 65/93 afirma que a não comunicação no prazo de 35 dias acarretaria o indeferimento tácito em prestar informações; já o art. 4.º da Diretiva 90/313/CEE, apresentada anteriormente, possibilitava uma pessoa a recorrer a nível judicial ou administrativo da decisão de indeferimento de prestar informações.

A Lei 19/2006 não prevê a figura do indeferimento tácito, devendo no prazo de 10 dias do recebimento da notificação do pedido, o requerente ser notificado por escrito do indeferimento (art. 13º) e, sendo o pedido formulado em termos genéricos, terá a autoridade pública, no prazo máximo de 10 dias úteis contados da data da recepção, convidar e assistir ao requerente a reformular o citado pedido (art. 8º). Tudo isso não impede entretanto, o requerente impugnar o pedido de informação ignorado, indevidamente indeferido, total ou parcialmente, obtendo uma resposta inadequada ou que não foi dado cumprimento à presente lei (art. 14º).

²⁰⁹ (WALKER, 2011, p. 179).

Apesar de todo o exposto em relação ao alargamento ao direito/dever de informação em matéria de ambiente, observa-se que, em relação ao ecoturismo, tal assertiva deve ter certa ressalva.

Em virtude do princípio do desenvolvimento sustentável, já analisado, não cabe apenas a busca pelos equilíbrios ecológico e social, mas também o crescimento econômico, imperando a necessidade de certos princípios ligados à atividade econômica serem aplicados na atividade ecoturística.

4.4.3. Comunidade receptora na atividade ecoturística

O turismo, bem como o ecoturismo, pode ser considerado como uma indústria sem chaminés, isso quando verificados que seus produtos são intangíveis e heterogêneos.

O ecoturístico é intangível e seu consumo ocorre paralelamente à sua produção. Essa intangibilidade impede que ele, o produto ecoturístico, seja testado antes da decisão de compra, apenas podendo o potencial consumidor criar materializar imagens e ideias sobre o local através das informações veiculadas pelos meios de comunicação²¹⁰.

Heterogeneidade decorrente do produto turístico e ecoturístico serem formados por diferentes produtos, proporcionados por diferentes empresas envolvidas²¹¹, e marcado por um elevado grau de emoção e irracionalidade no ato da compra²¹², isso porque tais produtos são constituídos em parte, por sonhos, fantasias e desejos²¹³.

No Brasil, a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, bem como sua antecessora, Lei 4.771/1965, em seu art. 2º, trata todas as florestas do Território Nacional como bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e, especialmente, esta Lei estabelecem.

²¹⁰ (GUZMÁN, VIEIRA JÚNIOR, & SANTOS, 2011, p. 102).

²¹¹ (BRIGGS, 1999, p. 23).

²¹² (SCHMOLL, 1977, p. 20).

²¹³ (SEATON & BENNETT, 1996, p. 25).

Desta feita, não cabe à população apenas o gozo da prática comercial proveniente da atividade ecoturística, assim como também não basta que a mesma população auxilie na atividade sem que tenha benefícios econômicos, bem como sociais, da referida atividade.

Ao chegar a um destino turístico, o impacto do contato do viajante com o local se dá pelo uso direto dos sentidos, como a aparência da região (visão), os olores e odores do local (olfato), o nível de altura e intensidade dos sons afetos (audição), a sensação térmica ou quantidade de vento (tato), podendo até levar em conta o gosto dos alimentos, como nos casos em que há a recepção com alimentos regionais ou meros alimentos selecionados à recepção (gustação).

Ocorrerá, apenas em um segundo momento, a tentativa de o viajante estabelecer sua relação completa com o lugar, as pessoas e o meio ambiente de um modo geral, buscando saciar as expectativas que o realmente levaram a realizar a viagem²¹⁴.

É o envolvimento dos responsáveis ao funcionamento da atividade ecoturística, tanto no tocante à comunidade anfitriã quanto ao empreendedor da atividade, bem como sua consciência, atitudes, percepções, enfim, são os seus sistemas de valores que condicionarão os impactos reais da referida atividade no ambiente e na própria sociedade.

Será esse envolvimento que caracterizará uma atividade sustentável ou não, mesmo diante da existência de políticas e normas direcionando a adoção de atitude sustentável. A sua efetivação e seu real cumprimento apenas serão viáveis com o envolvimento e o compromisso da sociedade em todos os níveis.

Não se deve esquecer que as preocupações da população local não devem ser direcionadas meramente para as questões mercadológicas, sob pena de potencialização do fenômeno econômico em detrimento de aspectos ambientais e sociais, a fim de atender demandas do mercado globalizado²¹⁵, o que pode ser considerado como positivo em um primeiro momento, mas com o tempo estará fadado ao insucesso, economicamente ou em relação à qualidade de vida.

²¹⁴ (SOARES & FILHO, 2005, p. 58).

²¹⁵ (ANSARAH, Formação e capacitação do profissional em turismo e hotelaria. Reflexões e cadastro das instituições educacionais do Brasil, 2002, p. 19).

Deste modo, a participação da comunidade palco é essencial para o crescimento econômico ocasionado pelo ecoturismo de modo também a garantir o desenvolvimento social. De acordo com a Agenda 21, o desenvolvimento sustentável, dentre outros objetivos, propõe uma atuação no planejamento participativo, diminuição de desigualdades sociais, entre outros.

É por esse motivo que, em todas as fases do procedimento licitatório, bem como durante a própria operação da atividade, deve ser implementado um programa de avaliação, supervisão e medição cuidadoso com o intuito de permitir à população local gozar das oportunidades ou adaptar-se às alterações²¹⁶.

4.4.3.1. Direito à profissionalização ao desenvolvimento de habilidades sociais

Deve ser dada condições necessárias à comunidade local participar efetivamente nas atividades de desenvolvimento. Isso exige que se proporcione condições necessárias para que a população local mobilize seu próprio potencial, sendo agentes sociais, na modalidade de profissionais do ecoturismo em vez de sujeitos passivos, através da gerência de recursos, tomada de decisões e controle das atividades que afetem suas vidas²¹⁷.

Desta feita, o primeiro ponto a se destacar decorre de uma obrigação impingida ao Estado, na realização de oficinas de treinamento, as quais não devem estar limitadas aos profissionais do ecoturismo, para não criar uma comunidade receptora passiva na atividade ecoturística, mas incentivada e treinada para participar como ator econômico da atividade ecoturística, vindo a gerar os próprios profissionais do ecoturismo.

Para que ocorra, portanto, a efetiva participação deve haver, por parte do Estado, oficinas de treinamento aos aplicadores da atividade turística, não somente relacionadas ao domínio das técnicas e conhecimentos específicos da atividade, mas também que desenvolvam habilidades sociais²¹⁸.

²¹⁶ (OLIVEIRA A. P., 2001, pp. 141-142).

²¹⁷ (BRANDON, 2002, p. 233).

²¹⁸ (PAIVA, 2007).

Ressaltamos, ainda, a necessidade de desenvolvimento das habilidades sociais da comunidade receptora, dentre as quais estão aquelas que atendam aos princípios da ética e da cidadania, da qualidade dos relacionamentos interpessoais, da preservação, da conservação do meio ambiente e do patrimônio cultural²¹⁹.

Esta forma de procedimento acaba possibilitando a criação, além de um espaço de trabalho, um ambiente de diversão e sentimento de satisfação no próprio ambiente de trabalho, expresso por uma população mais sadia e socialmente competente, através de uma formação profissional dinâmica, diversificada e interdisciplinar, a fim de atender aos princípios da ética e da cidadania. Na verdade, os seres humanos estão constantemente envolvidos de alguma forma com outros seres humanos e, sendo socialmente habilidosos, são capazes de promover interações sociais mais satisfatórias.

4.4.3.2. O Direito de Participação e o Direito de Informação da comunidade receptora

Até os anos 1960, a sociedade humana ainda não se dava conta de que o desenvolvimento econômico e tecnológico, oriundos da revolução industrial, contribuiu para uma degradação ambiental demasiadamente célere. Fato este apenas alterado em virtude de entidades ambientalistas as quais passaram a se organizar e a alertar sobre os problemas gerados em decorrência do consumo ambiental exagerado.

Com a criação das referidas entidades ambientalistas – incluídas as grandes ONG's, como a WWF, fundada em 1961, e o Greenpeace, fundado em 1971 – e a publicação de “trabalhos-denúncia” – como o livro “Primavera Silenciosa”²²⁰, de 1962 –, a questão ambiental começou a ganhar seu devido *status*, passando a fazer parte das preocupações dos mais diversos setores da sociedade.

Em 1972, as Nações Unidas realizaram, em Estocolmo, na Suécia, a primeira Conferência Mundial de Meio Ambiente Humano, a qual reuniu 113 países

²¹⁹ (LUKIANCHUKI, 2004).

²²⁰ Livro de nome original “Silent Spring”, escrito por Rachel Carson, publicado pela editora Houghton Mifflin em Setembro de 1962, o qual alertava sobre problemas ambientais gerados em virtude da utilização indevida de pesticidas químicos.

visando estabelecer um panorama global e princípios comuns a servirem de inspiração e orientação para a conservação e melhoria do ambiente humano.

Nesta conferência foi produzida a “Declaração sobre o Ambiente Humano”, a qual previa, em seu “Princípio 19”, a indispensabilidade da realização de educação em questões ambientais, dando a devida atenção aos setores menos privilegiados da população com o objetivo de realizar a formação de uma opinião pública bem informada²²¹.

O Direito à Informação, intimamente relacionado ao Direito de Participação, visa compelir o Poder Público a disponibilizar a informação que detenha de forma “completa, objetiva e fidedigna, salvo exceções legais”, a fim de possibilitar a participação efetiva de todos os seus receptores, vindo conferir à comunidade local direitos de compelir o Poder Público e demais atores a cumprir obrigações relativas ao acesso do cidadão a informações de cunho ambiental²²².

O Direito de Participação marca a efetividade da participação dos cidadãos na elaboração de decisões acerca das políticas do ambiente, por exemplo, o que apenas poderá ser alcançado se houver a necessária prestação de informação, com o cumprimento do Direito à Informação.

Salienta-se que, no âmbito do Direito à Participação, a interação entre o cidadão e os órgãos públicos contribui expressivamente para a satisfação popular e consequente constatação do interesse geral. Quando o assunto é o meio ambiente, fortalece a eficácia na tomada de decisão em prol do interesse público ao invés dos interesses de empresas privadas ou de lobistas durante o processo²²³.

No domínio do Direito de Participação, a atuação da comunidade no planejamento das políticas públicas permite ao cidadão contribuir na elaboração das estratégias desde a informação até a execução da ação proposta. À medida que a sociedade toma consciência de si mesma, ela começa a interpelar-se e a conhecer-se²²⁴.

No que concerne à AIA, no Brasil, a Resolução CONAMA 009/1987 passou a regulamentar a realização de audiências públicas nas hipóteses que o processo licenciatório envolver, como modalidade de avaliação, o EIA/RIMA, com a finalidade

²²¹ (UNEP - Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 1972).

²²² (ALEXANDRINO, 2014, p. 40).

²²³ (ALEXANDRINO, 2014, pp. 41-42 e 49).

²²⁴ (BENI, Como Certificar o Turismo Sustentável?, 2003, p. 10).

de dirimir dúvidas, recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito (art. 1º), cuja realização deverá ocorrer sempre que for julgado necessário ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos (art. 2º).

Ao final de cada audiência pública deverá ser lavrada uma ata sucinta (art. 4º), em que estarão anexos todos os documentos escritos e assinados (art. 4, Parágrafo Único), os quais servirão de base, juntamente como o RIMA, para análise e parecer final quanto à aprovação ou não do projeto referente no licenciamento (art. 5º).

Em Portugal, o Decreto-Lei 151-B/2013, de 31 de Outubro, apresenta, dentre os objetivos da AIA, a garantia da participação pública, bem como a consulta dos interessados (art. 5º, “d”), de modo que em sede de procedimento do EIA, após o EIA ter sido considerado conforme pela autoridade de AIA, deverá ocorrer a publicitação e divulgação do procedimento de AIA, dando início a um período de 20 dias para consulta pública que, no caso de projetos sujeitos a licenciamento industrial, é reduzido para 15 dias (art. 15º, “1”).

Já o Decreto-Lei 151-B/2013, ao falar de consulta pública, apresenta os elementos que devem ser observados, constantes no anexo VI (art. 29º, “1”). Além de os resultados da consulta pública deverem constar de relatórios elaborados pela autoridade de AIA, os quais deverão conter a descrição dos meios e formas escolhidos para a publicitação do projeto e participação dos interessados, bem como, a síntese das opiniões predominantemente expressas e a respectiva representatividade (art. 29º, “4”).

4.4.4. **As futuras gerações**

O desenvolvimento sustentável, além de exigir uma participação ativa em prol da gestão racional dos recursos naturais, impõe a proteção do legado a ser transmitido às gerações futuras²²⁵.

Tal assertiva encontra-se em consonância com os o exposto por Canotilho:

“a qualificação de um Estado como Estado Ambiental aponta para duas dimensões jurídico-políticas particularmente

²²⁵ (MARQUES, 2012, p. 39).

relevantes. A primeira é a obrigação de o Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências de sustentabilidade ecológica. A segunda relaciona-se com o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assunção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras”²²⁶.

Ressalta-se que as futuras gerações, dentre os sujeitos da atividade ecoturística, são os únicos a participar da atividade na forma passiva. Logicamente, por se tratarem de indivíduos que ainda não existem e de quem não pode exigir e nem mesmo se esperar qualquer atitude quanto à atividade.

Esta justificativa, da atual inexistência, já foi inclusive debate sobre a necessidade ou não de garantir direitos às futuras gerações, de modo que, por ainda não existirem, não há como sabermos quais são suas vontades e, conseqüentemente, não existe a possibilidade de sabermos se eles terão interesse por uma sociedade mais empreendedora ou mais garantista.

Destarte tal assa assertiva supra-apresentada, ela acabou sendo vencida pela justificativa de que a garantia da qualidade ambiental do futuro é algo que deve ser mantida em virtude da necessidade de permitir a possibilidade de escolha das gerações futuras. Desta feita, caso houvesse alterações à natureza a ponto de alterar a qualidade de vida, tais alterações adotariam uma característica de irreversibilidade, retirando das gerações futuras o direito de escolha.

Nesse sentido, constata-se, portanto, a necessidade de garantia de uma “justiça intergeracional”, ou seja, as gerações atuais não são os motivos pela produção legislativa em sede de proteção ambiental, nem os principais destinatários das imposições de limites a atividades econômicas, nem ao condicionamento dos estilos de vida, nem às restrições das liberdades individuais, mas sim as gerações futuras²²⁷.

²²⁶ (CANOTILHO, Estado de Direito, 1999, p. 44).

²²⁷ (ARAGÃO, Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamento e limites da proibição de retrocesso ambiental, 2012, p. 55).

Em relação a atuação frente aos recursos naturais temos, de um lado a obrigação das presentes gerações em utilizar os recursos naturais renováveis economicamente, mantendo intactas as possibilidades de gozo das gerações futuras, que inclusive podem contar com um número maior de indivíduos do que a geração atual; enquanto que, em relação aos recursos naturais não renováveis, como o petróleo e o carvão, existe uma obrigação por parte da geração atual no sentido de criar energias ou recursos de substituição²²⁸.

Atualmente, os interesses das futuras gerações são encontrados em diversas normas, entre as quais encontramos: leis, decretos, resoluções, etc., sendo que a primeira constatação ocorre na Declaração de Estocolmo, produzida na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente, em 1972, na qual se estabeleceu, no Princípio “1”, que o homem “[...] é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”, enquanto que o Princípio “2” explica que “Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada”.

Posteriormente, o relatório Brundtland, publicado em 1987, também chamado de relatório “O Nosso Futuro Comum”, ao conceituar o “desenvolvimento sustentável”, afirmou ser “o desenvolvimento que permite satisfazer as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades”.

Esta conceituação de desenvolvimento sustentável acabaria por englobar dois conceitos-chave: o conceito de “necessidades”, principalmente as dos pobres do mundo, a quem deve ser dada prioridade absoluta; e a necessidade de imposição de limites pelo Estado a fim de satisfazer as necessidades e interesses presentes e futuras.

Nesta concepção existe, como Rezek explica, a possibilidade de leitura do princípio de desenvolvimento sustentável de outra forma, na modalidade de desenvolvimento sustentado: “aquele que não sacrifica seu próprio cenário, aquele que não compromete suas próprias condições de durabilidade”^{229 230}.

²²⁸ (OST, 1995, p. 344).

²²⁹ O mesmo autor, adiante, diz que “Os textos do Rio de Janeiro destacam os deveres de prevenção, de precaução e de cooperação internacional, e enfatizam os direitos das gerações futuras, que não

Na CF, no Brasil, vemos no art. 225, que:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Na CRP, em Portugal, o art. 66, “1” prevê que “Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”, sendo incumbido ao “Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos” (art. 66, “2”) respeitar o princípio da solidariedade entre gerações (art. 66º, “d”).

Não obstante a ideia de este princípio ser direta e, portanto, relativamente de fácil de percepção, sua aplicabilidade em matéria ecoturística – e até mesmo em outras áreas de mercado – é algo realmente difícil de se realizar. Isso porque, em virtude da atividade ecoturística utilizar como objeto direto a exploração da natureza, quaisquer alterações podem ter efeitos irreversíveis, acarretando em consequências diretas para a qualidade de vida humana, quer no plano espacial, quer no plano temporal.

Além disso, por mais sustentável que seja a atividade, é inegável que ocorra alguma forma de afetação na natureza, ou seja, apesar de todos os esforços possíveis para manter as características originais de uma região, será impossível que esta venha a continuara existir da mesma forma que existe atualmente, o que é potencializado em virtude da atividade ecoturística não ser realizada na forma temporal, mas duradoura, não se sabendo se a afetação na natureza irá terminar.

Em relação às questões anteriormente propostas, impõe-se prioritariamente e antecipadamente o dever de empreender medidas preventivas, bem como se justifica a aplicação de outros princípios²³¹, tais como o princípio da responsabilização, que implica o reconhecimento dos danos causados na natureza, há

deveriam ser sacrificadas em favor de um desenvolvimento a qualquer preço neste momento da história” (REZEK, 2005, p. 246).

²³⁰ (REZEK, 2005, pp. 243-245).

²³¹ Adotando o mesmo sentido, François Ost afirma que a efetividade garantia das diferentes partes interessadas, à proteção dos recursos, implica que sejam aplicados princípios complementares.

uma obrigação de imputação de custos e de medidas de compensação e de recuperação, de forma antecipativa, relevantes aos efeitos ambientalmente relevantes, imediatos ou ocorridos no decorrer do tempo da atividade²³².

4.5. IMPACTOS ECOTURÍSTICOS

Todas as atividades turísticas, não excluídas as ecoturísticas, são suscetíveis de produzir efeitos, positivos e negativos, sobre o ambiente natural, bem como o artificial e o cultural²³³. Impactos estes que são uma realidade da qual devem ser conhecidos, controlados e gerenciados com a fim de se assegurar a sustentabilidade do próprio setor²³⁴.

Em relação aos impactos ambientais, a Declaração de Manila sobre o Turismo Mundial, em 1980, produziu a recomendação de que a utilização dos recursos turísticos não pode ocorrer de maneira descontrolada, pois, corre-se o risco da deterioração ou destruição dos respectivos recursos. As necessidades do ambiente e, acima de tudo, dos recursos naturais, bem como os interesses sociais e econômicos das populações residentes, não devem ser prejudicados em prol das necessidades turísticas²³⁵.

É nesse sentido que a Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, exige, no art. 1º, “1.º”, a aplicação de avaliação dos efeitos no ambiente de projetos públicos e privados suscetíveis de um impactar consideravelmente o ambiente, previamente à concessão da aprovação do projeto.

²³² (CANOTILHO, O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional, 2010, pp. 15-16).

²³³ De acordo como José Afonso da Silva, um conceito de meio ambiente deve ser globalizante (SILVA J. A., 2004, p. 20). O autor apresenta três aspectos os compõe o meio ambiente como um todo: 1) Meio ambiente natural, ou físico: Constituído pelo solo, pelo ar atmosférico, pela água, pela flora, e todos os demais fatores que pressuponham uma interação entre os seres vivos e o meio, ou seja, o local onde ocorre a correlação recíproca entre as espécies e o meio físico que ocupam, 2) Meio ambiente artificial: Compreendido como aquele constituído pelo espaço urbano construído; 3) Meio ambiente cultural: Ambiente também constituído pelo espaço urbano construído, mas que adquiriu valor especial, como é o caso dos ambientes artísticos, paisagístico e arqueológicos.

²³⁴ (ARAGÃO, A sustentabilidade ambiental do turismo, 2010, p. 71).

²³⁵ (LOPES, 2003, p. 20).

Essa mesma diretiva, em seu artigo 3º, ao reconhecer a possibilidade de impacto nos diferentes ambientes, determina que a análise englobe todos os tipos de ambiente, estando neles o homem, a fauna, e a flora, o solo, a água, o ar, o clima, e a paisagem, os bens materiais e o patrimônio cultural, bem como a interação entre os mesmos fatores.

No Brasil, a definição de impacto ambiental encontra-se na Resolução CONAMA 001/86, em seu art. 1º:

“considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais”.

Em um quadro de impactos ecoturísticos, há quem diga que existem diretrizes a serem buscadas, tais quais “(1) impacto ambiental mínimo; (2) impacto mínimo às culturas anfitriãs; (3) máximos benefícios econômicos para as comunidades do país anfitrião; e (4) satisfação ‘recreacional’ máxima para os turistas participantes”²³⁶.

Em relação às diretrizes, devemos observar, ainda, que ao se pensar impactos do ecoturismo, econômicos, sociais e ambientais, por diversas vezes, uma única situação poderá influenciar a mais de um elemento, motivo pelo qual, ao invés de apresentar individualmente os impactos negativos social, econômico e ambiental, apresentaremos um quadro com potenciais atividades realizadas e/ou incentivadas na atividade e seus possíveis efeitos negativos:

Fatores Envolvidos	Impactos na qualidade ambiental	Observação
Superlotação de visitantes	Stress ambiental, mudanças de	Irritação, redução da qualidade,

²³⁶ (FENNEL, 2002, p. 42).

	comportamento dos animais.	necessidade de limites de capacidade ou de melhor regulamentação
Superdesenvolvimento	Desenvolvimento de favelas rurais, excessivas estruturas feitas pelo homem.	Desenvolvimento com construção urbanística visualmente desagradável
Diversão:		
Barcos potentes	Perturbação da vida selvagem	Vulnerabilidade durante a época de nidificação, poluição sonora. Competição com predadores naturais
Pesca	Nenhum	
Safari pedestre	Perturbação da vida selvagem	Erosão decorrente do uso intensivo de caminhos
Poluição:		
Ruído (rádios, etc.)	Perturbação dos sons naturais	Irritação da vida selvagem e de outros visitantes
Lixo	Alteração do cenário natural, Habituação da vida selvagem ao lixo	Risco estético e relacionado à saúde Remoção das características naturais
Vandalismo, destruição	Mutilação e dano de estruturas	
Alimentação da vida selvagem	Mudanças de comportamento perigosas para os turistas	Remoção de animais habituados
Veículos:		
Velocidade	Mortalidade da vida selvagem.	Mudanças ecológicas, poeira
Condução em trilhas	Danos nos solos e na vegetação.	Perturbação da vida selvagem
Diversos:		
Coleção de souvenirs	Remoção de atrações naturais, interrupção de processos naturais.	Conchas, corais, chifres, troféus, plantas raras
Utilização da flora local para produção de lenha para fogueira	Mortalidade da pequena vida selvagem e destruição do habitat.	Interferência com fluxos energéticos naturais
Construção de estradas, escavações, buracos artificiais de água e reservatórios de sal	Perda do habitat, drenagem.	Impactos estéticos Necessidade de substituição do solo
Introdução de plantas exóticas e animais	Concentração de vida selvagem não natural e danos para a vegetação. Competição com espécies selvagens.	Confusão pública

Tabela 1 - Tradução livre de "Potential Environmental Effects of Tourism in Protected Areas: The Types of Negative Visitor Impacts That Must be Controlled" (GEE & FAYOS-SOLÁ, 1997, p. 257) (World Tourism Organization and United Nations Environment Program, Guidelines: Development of National Parks and Protected Areas for Tourism (Madrid: WTO/UNEP, 1992), p. 14, as adapted from Thorsell, J.W., Protected Areas in East Africa: A Training Manual (Tanzania: College of African Wildlife Management, 1984))

4.6. ECOTURISMO E ÁREAS PROTEGIDAS

A tendência generalizada de outrora em pensar nas áreas protegidas como “santuários intocáveis” vem enfraquecendo a cada dia. Agora, os espaços anteriormente classificados como protegidos, por seu reconhecimento de seu valor natural, cultural e paisagístico, passam a ser utilizados para fins comerciais²³⁷, o que nem sempre acarretará em um resultado negativo²³⁸.

A partir do século XIX, foram registradas as primeiras intenções de criação de áreas legalmente protegidas, com a finalidade de se preservar as paisagens naturais e os ecossistemas nelas incluídos.

Entretanto, as áreas protegidas não podem ser consideradas como um “peso morto” para o Estado e para a própria sociedade, apenas mantido através da arrecadação de impostos e taxas. Deve ser feita, portanto, a aplicação de atividades que podem ser mantidas em harmonia com as condições das áreas protegidas.

Aliada a essa questão, as áreas naturais protegidas oferecem, por diversas vezes, atrativos naturais, como a paisagem, a fauna e a flora selvagem, bem como a possibilidade de realização de atividades ao ar livre, tornando-se destinos privilegiados a servirem como atrativos da atividade ecoturística.

Desta feita, os espaços naturais, os quais se sobressaem em áreas protegidas, apresentam uma extraordinária vocação para a implantação do ecoturismo, em um quadro de necessidade de uma nova ordem econômica, a ser realizada em respeito às questões social e cultural, enfatizada, ainda, pela necessidade de reaproximação e proteção da natureza.

²³⁷ (GARCÍA, 2010, p. 81).

²³⁸ Este resultado negativo será observado nas situações em que o homem visar apenas os benefícios imediatos de suas ações, privilegiando o crescimento econômico a qualquer custo e relegando, a um segundo plano, a capacidade de recuperação dos ecossistemas, já que os espaços são justamente protegidos em virtude de uma relativa fragilidade, configurada caso a caso, situação justificadora para a classificação como área com necessidade para uma maior proteção.

O ecoturismo, nesse sentido, se mostra como uma oportunidade promissora para o financiamento da conservação da biodiversidade e dos programas de desenvolvimento sustentável nas áreas protegidas²³⁹.

Apesar do ecoturismo não ser exclusivo das áreas naturais protegidas, tais áreas são consideradas como palcos privilegiados à implantação do ecoturismo. Deste modo, em tese, acabaria por garantir a conservação das referidas regiões, em virtude de uma legislação que as proteja. O problema é que a maior parte dos parques e reservas não foi criada pensando em ecoturismo, sem prever a proteção suficiente para manutenção da área, bem como na previsão de recebimento de visitantes²⁴⁰.

Voltando à questão legal, em relação ao Brasil, o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, possibilita a exploração da atividade turística em áreas protegidas, nomeadamente em Unidades de Conservação, designando como produto, subproduto, ou serviço a visitação e a recreação, na região (art. 25, parágrafo único, incs. I e II).

O art. 25, do Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, por sua vez, permite a exploração da atividade turística em áreas protegidas brasileiras, desde que ocorra uma concessão de autorização para exploração de produtos, subprodutos ou demais serviços, de acordo com os objetivos de cada categoria de Unidades de Conservação – UC.

4.6.1. Portugal e o turismo no regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade

O regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade está previsto no Decreto-Lei 142/2008, de 24 de julho²⁴¹, o qual formula 10 opções estratégicas para a política da conservação da natureza e da biodiversidade, além de criar a Rede Fundamental de Conservação da Natureza – RFCN, composta pelas áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade integradas no Sistema

²³⁹ (BARAL, STERN, & BHATTARAI, 2008, p. 219).

²⁴⁰ (GARCÍA, 2010, p. 81).

²⁴¹ Publicado no Diário da República, 1ª série – Nº 142 – 24 de Julho de 2008. Retificado pela Rect. nº 58-A/2008 de 22/09.

Nacional de Áreas Classificadas – SNAC – e pelas áreas de reserva ecológica nacional, de reserva agrícola nacional e do domínio público hídrico.

Por sua vez, o SNAC é integrado a este por meio da Rede Nacional de Áreas Protegidas – RNAP²⁴², pelas áreas classificadas que integram a Rede Natura 2000²⁴³ e pelas demais áreas classificadas para o abrigo de compromissos internacionais

²⁴² Criada pelo Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro.

²⁴³ Através da “Directiva 92/43/CEE” (Publicada a versão em português através do documento: 1992L0043 – PT – 01.01.2007 – 005.001 – 2), o Conselho da União Europeia adotou como interesse essencial da Comunidade Europeia a preservação, a proteção e a melhoria do ambiente, incluindo a preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens.

Tal diretiva, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens no território europeu tinha, como principal finalidade, tem como principal finalidade assegurar a conservação em longo prazo das espécies e dos habitats mais ameaçados da Europa, contribuindo para parar a perda de biodiversidade.

A Directiva 79/409/CEE, por sua vez, tem como objetivo a proteção, a gestão, o controle, bem como a regulamentação de exploração de todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território europeu dos Estados-Membros - incluindo os ovos dessas aves, os seus ninhos e os seus habitats.

A Rede Natura 2000, por sua vez, foi criada pela “Directiva-Habitats”, entretanto, essa própria diretiva (art. 3º, “1”) afirma que a Rede Natura 2000 também deverá compreender as zonas de proteção especial criadas em sede da “Directiva-aves”.

A Rede Natura 2000 consolida-se na criação de uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação em especial das aves e das zonas especiais de conservação das restantes espécies da fauna e da flora selvagens, já que as espécies apenas podem ser eficazmente protegidas se seus habitats forem preservados (ARAGÃO, A proteção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia, 2009, p. 56)

Ela, a Rede Natura 2000, é formada por duas zonas que alojam tipos de habitats e espécies da fauna e flora consideradas de interesse comunitário, cuja denominação é dada como sendo zonas de especial conservação – ZEC – e zonas de proteção especial – ZPE.

As Zonas de Protecção Especial – ZPE – foram estabelecidas ao abrigo da Directiva nº 79/409/CEE, conhecida por Directiva-aves, destinando-se essencialmente à garantia da conservação das espécies de aves, e seus habitats, tanto daquelas listadas no seu anexo I, bem como daquelas de aves migratórias não elencadas no referido anexo.

As Zonas Especiais de Conservação (ZEC), criadas ao abrigo da Directiva Habitats, possui o objetivo expresso de contribuir para assegurar a Biodiversidade, através da conservação dos habitats naturais (anexo I) e dos habitats de espécies da flora e da fauna selvagens (anexo II), no território europeu dos Estados-membros em que o Tratado é aplicável.

Em suma, a Rede Natura 2000 propõe garantir às zonas as quais engloba um estado de conservação favorável, onde as atividades humanas deverão ser compatíveis com a preservação destes valores, visando uma gestão sustentável do ponto de vista ecológico, econômico e social.

Este “estado de conservação favorável” é definido na própria Directiva-habitats no seu artigo 1º, alíneas “e” e “i”, § 2º e significa a manutenção do habitat ou da espécie em uma rede ecológica europeia caracterizada como “coerente” nas zonas especiais de conservação, a fim de que continuem a existir a longo prazo, devendo os Estados membros, segundo a Directiva-habitats, atuar em três momentos, o primeiro selecionando e classificando os sítios em que há habitats e/ou espécies de interesse comunitário e que precisam de proteção; o segundo na seleção e proteção das espécies consideradas “prioritárias à escala europeia”, em função do seu carácter endémico, estado de vulnerabilidade ou

assumidos pelo Estado Português, além das “áreas de continuidade” que incluem a Reserva Ecológica Nacional – REN²⁴⁴, a Reserva Agrícola Nacional²⁴⁵ – RAN – e o domínio público hídrico²⁴⁶ – DPH.

A proposta do presente Decreto-lei é a promoção da coerência ecológica nas áreas classificadas e da coerência na conectividade das componentes da biodiversidade no território, bem como permitir uma adequada integração e desenvolvimento das atividades humanas.

Conforme o excerto abaixo devem ser classificadas como áreas protegidas, podendo abranger o domínio público e o privado do Estado, bem como a

proximidade em relação à extinção ; o terceiro momento, por sua vez, consubstanciando no dever de manutenção e desenvolvimento de elementos paisagísticos de importância fundamental para as espécies da fauna e da flora selvagens — os chamados “corredores ecológicos” (ARAGÃO, A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia, 2009, pp. 56-57).

Observa-se que “o cumprimento do dever de designação (de espécies e habitats) corresponde ao limiar mínimo de conformidade do Direito Nacional com o Direito Comunitário, abaixo do qual se considera haver incumprimento flagrante do dever de protecção” (ARAGÃO, Instituição concreta e protecção efectiva da rede Natura 2000 – alguns problemas).

²⁴⁴ Nos termos do Decreto-Lei 166/2008, de 22 de agosto, a REN é “é uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de protecção especial” (art. 2º, “1”), de modo que “aplica um regime territorial especial que estabelece um conjunto de condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo, identificando os usos e as ações compatíveis com os objetivos desse regime nos vários tipos de áreas” (art. 2º, “2”). Em geral, a REN visa salvaguardar processos indispensáveis a uma boa gestão e uso sustentável do território, favorecendo a conservação da natureza e da biodiversidade de Portugal, tendo por objetivos: “a) Proteger os recursos naturais água e solo, bem como salvaguardar sistemas e processos biofísicos associados ao litoral e ao ciclo hidrológico terrestre, que asseguram bens e serviços ambientais indispensáveis ao desenvolvimento das atividades humanas; b) Prevenir e reduzir os efeitos da degradação da recarga de aquíferos, dos riscos de inundação marítima, de cheias, de erosão hídrica do solo e de movimentos de massa em vertentes, contribuindo para a adaptação aos efeitos das alterações climáticas e acautelando a sustentabilidade ambiental e a segurança de pessoas e bens; c) Contribuir para a conectividade e a coerência ecológica da Rede Fundamental de Conservação da Natureza; d) Contribuir para a concretização, a nível nacional, das prioridades da Agenda Territorial da União Europeia nos domínios ecológico e da gestão transeuropeia de riscos naturais” (art. 2º, “3”).

²⁴⁵ A Reserva Agrícola Nacional – RAN – está prevista no Decreto-Lei 73/2009, de 31 de março (Publicada no DR 63 SÉRIE I de 2009-03-31). Ela é entendida como “conjunto de terras que, em virtude das suas características, em termos agroclimáticos, geo-morfológicos e pedológicos, apresentam maior aptidão para a atividade agrícola” (art. 2º, “1”). “Sendo, ainda, uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial, que estabelece um conjunto de condicionamentos à utilização não agrícola do solo, identificando quais as permitidas tendo em conta os objetivos do presente regime nos vários tipos de terras e solos” (art. 2º, “2”). Dentre os objetivos da REN, o mais importante é a salvaguarda as áreas relevantes em termos ecológicos, de protecção dos recursos hídricos e dos solos, a fim de prevenir a erosão, deslizamento de terras e cheias.

²⁴⁶ O domínio público hídrico – DPH – é regulado pela Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro (Publicada no DR 219 SÉRIE I-A de 2005-11-15). Os recursos hídricos compreendem as águas, abrangendo ainda os respectivos leitos e margens, zonas adjacentes, zonas de infiltração máxima e zonas protegidas.

zona econômica exclusiva e, em geral quaisquer bens imóveis (art. 10º, “3”, DL 142/2008), as:

“áreas terrestres e aquáticas interiores e as áreas marinhas em que a biodiversidade ou outras ocorrências naturais apresentem, pela sua raridade, valor científico, ecológico, social ou cénico, uma relevância especial que exija medidas específicas de conservação e gestão, em ordem a promover a gestão racional dos recursos naturais e a valorização do património natural e cultural, regulamentando as intervenções artificiais susceptíveis de as degradar” (art. 10º, “2”, DL 142/2008).

Dentre as áreas protegidas, são de “interesse nacional”: o parque nacional, o parque natura, o reserva natural, o paisagem protegida e onmonumento natural (art. 11º, “2” e “3”); as áreas protegidas de “interesse regional” ou “interesse local” podem ser as todas anteriores, com exceção do parque nacional, acompanhadas da designação “regional” ou “local” (art. 11º, “4”); e as áreas protegidas de “estatuto privado”, quando houver valores e objetivos de conservação da natureza e da biodiversidade que justificarem a sua concessão (art. 11º, “6” e art. 21º, “4”). No caso das áreas protegidas em áreas marinhas, deve constar a expressão “marinha” acrescida à respectiva tipologia (art. 11º, “5”).

Apesar de praticamente não existir menção ao turismo ou ecoturismo no presente Decreto-lei, apresentaremos o que for relevante.

O Parque Nacional é uma:

“área que contenha maioritariamente amostras representativas de regiões naturais características, de paisagens naturais e humanizadas, de elementos de biodiversidade e de geossítios, com valor científico, ecológico ou educativo” (art. 16º, “1”).

Em relação ao Parque Nacional, é permitido a adoção de medidas compatíveis, entre outras, com o estabelecimento de um regime de visitaçãõ que garanta objetivos culturais, educativos e recreativos (art. 16º, “2”, “b”).

Por Parque Natural, ele é entendido como:

“uma área que contenha predominantemente ecossistemas naturais ou seminaturais, onde a preservação da biodiversidade a longo prazo possa depender de actividade humana, assegurando um fluxo sustentável de produtos naturais e de serviços” (art. 17º, “1”).

Ao Parque Natural devem ser criadas oportunidades para a promoção das atividades de recreio e lazer, cujo caráter e magnitude estejam em consonância com a manutenção dos atributos e qualidades da área (art. 17º, “2”, “b”).

Por sua vez, a Reserva Natural é uma área:

“com características ecológicas, geológicas e fisiográficas, ou outro tipo de atributos com valor científico, ecológico ou educativo, e que não se encontre habitada de forma permanente ou significativa” (18º, “1”).

Em se tratando de Reserva Natural, a visitação deverá ser condicionada a um regime que garanta níveis mínimos de perturbação do ambiente natural (art. 18, “2”, “b”).

A Paisagem Protegida é considerada como uma:

“área que contenha paisagens resultantes da interacção harmoniosa do ser humano e da natureza, e que evidenciem grande valor estético, ecológico ou cultural” (19º, “1”).

Nas Paisagens Protegidas, devem ser incentivadas atividades que propiciem a geração de benefícios para as comunidades locais, a partir de produtos ou da prestação de serviços (art. 19º, “1”, “c”).

Por fim, um Monumento Nacional é a:

“ocorrência natural contendo um ou mais aspectos que, pela sua singularidade, raridade ou representatividade em termos ecológicos, estéticos, científicos e culturais, exigem a sua conservação e a manutenção da sua integridade” (art. 20º, “1”).

Em relação aos monumentos, devem ser criadas oportunidades de investigação, educação e apreciação pública (art. 20º, “2”, “b”).

4.6.2. O Brasil e as Unidades de Conservação

No Brasil as áreas protegidas são, geralmente, denominadas de Unidades de Conservação – UC, nas quais se aplicam medidas restritivas de uso do solo, com o objetivo de proteger certa vulnerabilidade encontrada no local, devido a características naturais relevantes²⁴⁷.

A Constituição Federal, de 1988, em seu art. 225, incumbe à Administração Pública algumas atribuições com vistas a impedir a ação humana danosa ao equilíbrio ecológico, dentre as quais se destaca a necessidade de definição de espaços territoriais que, em função de suas características naturais, exigem uma maior atenção por parte das autoridades ambientais²⁴⁸.

Sendo assim, a CF/88, adotou a terminologia de “espaço territorial especialmente protegido” para designar uma área sob o regime especial de administração, com o objetivo de proteger os atributos ambientais justificadores do seu reconhecimento e individualização pelo poder público.

Inicialmente, a grande distinção entre os espaços territoriais especialmente protegidos típicos e atípicos consiste: os típicos – ou *stritu sensu* – apenas podem ser criados e alterados mediante lei; já os espaços territoriais especialmente protegidos atípicos – ou *latu sensu* – apesar de exigirem uma lei para sua constituição, não a exigem em sua alteração.

²⁴⁷ Segundo o inc. I, art. 2º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Lei do SINUC), uma UC é “o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

²⁴⁸ É necessário atentar para a antecipação em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois ele é um bem de uso comum do povo, contudo, o artigo mencionado não o modifica para um bem público em sentido estrito. Desta maneira, “(...) em Direito Ambiental é possível que um bem, público ou privado, seja de uso comum do povo, em uma conotação diversa à classificação tradicional dos bens públicos adotada pelo Direito Administrativo, que divide os bens das pessoas jurídicas de direito público em dominicais, de uso comum do povo e de uso especial, tendo em conta a natureza autônoma do bem ambiental, naturalmente difuso”. (AMADO, 2011, pp. 129-130)

Nesse sentido, a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, veio apresentar os espaços territoriais especialmente protegidos típicos. Essa lei ampara legalmente o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, que fornece diretrizes e procedimentos oficiais para criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação. O SNUC é composto por um grupo de unidades de conservação federais, estaduais e municipais, conforme regulamentação da lei acima citada. Tem estabelecido nos incisos do artigo 4º o rol dos objetivos do SNUC ²⁴⁹.

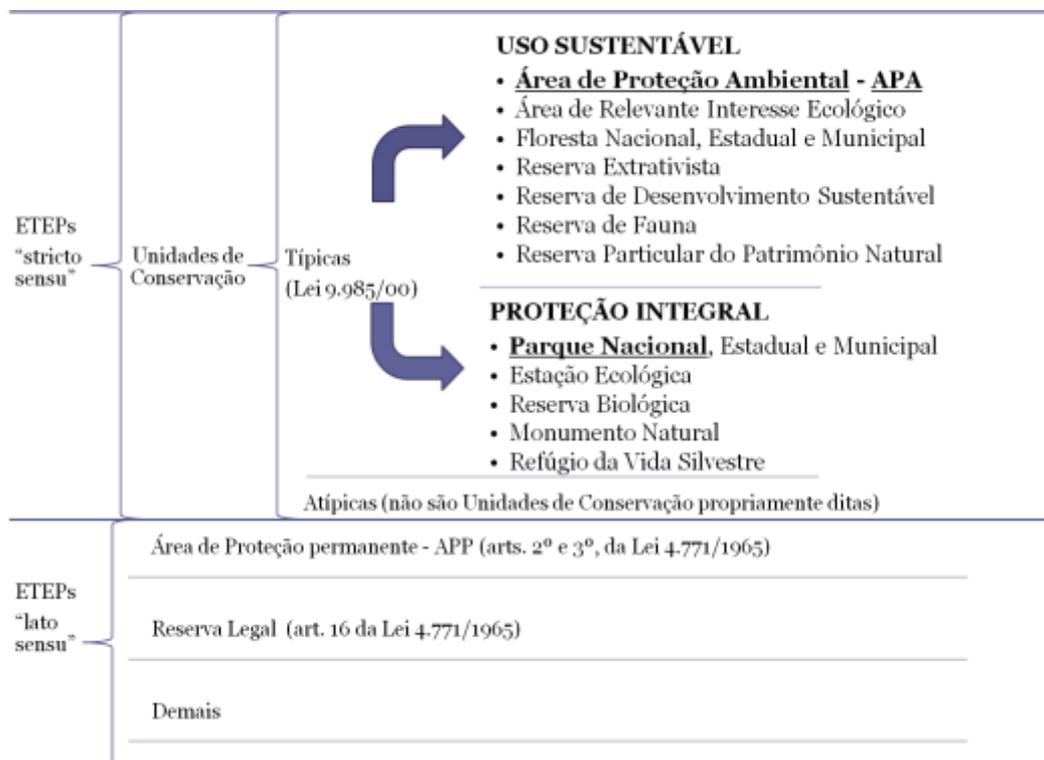
A Lei 9.985/200, em seu artigo 2º, I, conceitua a Unidade de Conservação como um espaço territorial juntamente com os recursos ambientais do local, abrangendo as águas jurisdicionais, com propriedades naturais proeminentes, legalmente estabelecido pelo Poder Público, com alvo de conservação e limites determinados, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias apropriadas para a proteção.

As Unidades de Conservação tipicamente previstas na Lei são divididas em dois grupos: as Unidades de Conservação de Desenvolvimento Sustentável (Área de Proteção Ambiental – APA; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional, Estadual e Municipal; Reserva Extrativista; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; Reserva de Fauna; Reserva Particular do Patrimônio Natural); e, as Unidades de Conservação de Proteção Integral (Parque Nacional, Estadual e Municipal; Estação Ecológica; Reserva Biológica e Monumento Natural Refúgio da Vida Silvestre) ²⁵⁰.

²⁴⁹ Lei 9.985/00: “art. 4º [...] I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”.

²⁵⁰ Juntamente com a Lei nº 9.985 o Decreto 4.340/2002 regulamenta parcialmente o SNUC e prevê doze modalidades de unidades de conservação.

Abaixo, apresentamos o quadro das espécies subdivididas das áreas protegidas no Brasil.



As Unidades de Conservação de uso sustentável são aquelas que visam conciliar a exploração do ambiente garantindo a manutenção dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos de forma socialmente justa e economicamente viável²⁵¹. O objetivo é harmonizar a conservação da natureza com o uso sustentável de uma parte dos recursos naturais.

Por sua vez, as Unidades de Conservação de Proteção Integral visam à preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei^{252 253}.

Além das Unidades de Conservação previstas na Lei 9.985, há as unidades de conservação consideradas como atípicas. Legalmente falando, elas não são

²⁵¹ (AMADO, 2011, p. 161).

²⁵² "As unidades de proteção integral visam manter os ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana. Uso indireto é aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais" (RIOS & IRIGARAY, 2005, p. 175).

²⁵³ (AMADO, 2011, p. 160).

consideradas como unidades de conservação, mas alguns autores as nomeia como se assim fossem, sob a justificativa de que se não existisse a obrigatoriedade legal especificando sua classificação como unidade de conservação, elas seriam consideradas como se unidades de conservação fossem. Isso porque elas se ajustam perfeitamente à definição legal de unidades de conservação apresentada anteriormente, ao tratarmos do art. 2º, I da Lei 9.985.

Dentre as unidades de conservação atípicas, estão listados os jardins botânicos, os parques públicos urbanos e os jardins zoológicos.

Além dos “espaços territoriais especialmente protegidos” previstos na Lei 9.985, há outros dois que merecem destaque, a Área de Proteção Permanente e a Reserva Florestal Legal, pois são considerados espaços territoriais especialmente protegidos *latu sensu*.

As Áreas de Proteção Permanente são previstas no próprio Código Florestal, tanto no que ainda está em vigor, de 1965, quanto no que está em vias de produção Brasil, entretanto não serão apontadas as diferenças entre as disposições, pois o texto legal definitivo ainda não está pronto e o objetivo desse momento também é apenas dar uma ideia dos diversos espaços territoriais especialmente protegidos do Brasil.

As Áreas de Preservação Permanente – APP – são áreas de grande importância ecológica, cobertas ou não por vegetação nativa, que têm como função preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Dentre as APP, estão as áreas de mananciais, as encostas com mais de 45 graus de declividade, os manguezais e as matas ciliares. Convém registrar que elas podem ser instituídas por lei ou por ato do poder público.

Já a Reserva Legal é uma área localizada no interior da propriedade ou posse rural, que deve ser mantida com a sua cobertura vegetal nativa de florestas ou outras formas de vegetação, por ser necessária ao uso sustentável dos recursos naturais,

ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas, à conservação da biodiversidade e reabilitação dos processos ecológicos²⁵⁴.

A Reserva Legal será um pré-requisito para a exploração da floresta ou outra forma de vegetação nativa existentes no imóvel rural, devendo, para isso, o seu titular averbá-la antecipadamente junto à matrícula do imóvel no Registro de Imóveis da circunscrição respectiva antes da supressão da mata. A área da reserva legal sobrepõe-se à de preservação permanente. Quer dizer, além de manter intacta a APP.

Há ainda outros espaços territoriais especialmente protegidos que não se amoldam à definição de Unidade de Conservação. Como o caso das Áreas de proteção especial que não podem ser consideradas como Unidades de Conservação atípicas, prevista na Lei 6.788/1979.

Esses espaços territoriais especialmente protegidos são de extrema relevância para o ecoturismo, já que além de serem áreas que mantenham as características naturais do meio ambiente, possuem riquezas naturais suficientemente importantes para exigirem uma proteção legal mais intensa do que outras regiões, os que as torna de relevante interesse para a implementação da atividade ecoturística.

5. PROBLEMAS ECOTURÍSTICOS E SUAS PROPOSTAS DE SOLUÇÃO

Ao se falar de ecoturismo, há sempre uma “pré-suposição” de que retratará um turismo ambiental sustentável, mas será esta uma verdade indiscutível? Será que, em todos os casos onde estiver ocorrendo uma atividade ecoturística o princípio da sustentabilidade estará sendo cumprido?

Nessa etapa do estudo já há de se constatar a existência de uma tolerabilidade na exploração da natureza, a fim de se alcançar benefícios econômicos, mas, ao mesmo tempo, há uma necessidade de buscar alcançar um equilíbrio ecológico e um desenvolvimento social. Tais elementos não se encontram desligados, porém,

²⁵⁴ Acerca do assunto, Moraes ensina que a reserva legal não pode, por objetivo, vincular o imóvel nomeadamente, sendo obstáculo de plano macro, ou seja, o direcionamento é com o melhoramento regional da biodiversidade, do que propriamente com o ecossistema interno do bem (MORAES L. C., 2002, p. 30).

devem ser perseguidos conjuntamente perante à exploração da natureza – esse é o trabalho do Ecoturismo.

Pierre Gentelle, ao analisar o significado da natureza para a China, mostra que a natureza configura-se em um processo contínuo e regular no qual o homem está inscrito, ocorrendo em forma de ciclo, de maneira que as transformações ocorridas constituem o movimento natural da natureza²⁵⁵, onde a própria encontra a serviço do homem. Tais transformações caracterizariam os “sinais do bom funcionamento ou do desregramento do cosmos”²⁵⁶, de modo que quando o cosmos se desregula, significa que a sociedade não funciona como deveria, em harmonia com ele, o cosmos.

A responsabilidade pelo cumprimento das obrigações para com a natureza é cabível aos próprios seres humanos, em virtude disso, cabe a natureza ser modificada a serviço do homem, para o seu bem-estar, o seu enriquecimento pessoal, o sucesso da sua linhagem, o que não deve ocorrer com excessos, mas deve permanecer coerente. Isso porque a sociedade não está inocente dos “disfuncionamentos naturais”²⁵⁷.

No ecoturismo, em virtude de o mesmo possuir uma estrutura complexa, nem sempre a eficácia ambiental e social e a eficiência econômica serão confirmadas. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que o ecoturismo detém potencial para encorajar a conservação do meio ambiente, o mesmo pode acabar por estimular a degradação e disfuncionamento da natureza.

O problema prático dos disfuncionamentos na identificação dos processos e na atribuição correta das responsabilidades, conforme Gentelle, produz a seguinte questão:

“Como levar um camponês da China a perceber que o minúsculo polder, que à força de trabalho acaba de conquistar ao lago e que o tira da miséria, vai ser causa longínqua de uma inundação que, mais tarde ou mais cedo, o arrastará a ele ou aos

²⁵⁵ Tais transformações são denominadas de “Ziran” e são compostas pelo ying, yang e a transição entre os mesmos.

²⁵⁶ (GENTELLE, 1993, pp. 11-13).

²⁵⁷ (GENTELLE, 1993, p. 15).

seus filhos, porque uma miríade de camponeses terá agido como ele?”²⁵⁸.

Relacionando a pergunta de Gentelle ao ecoturismo e, observando os principais problemas recorrentes à atividade ecoturística, ousamos destacar três grandes problemáticas que assolam o referido instituto e merecem devida atenção: o problema da amplitude da aplicabilidade do termo “ecoturismo”; o problema do reconhecimento e controle da execução do ecoturismo através de um empreendimento particular; e, por fim, a própria efetivação da atividade ecoturística.

5.1. O PROBLEMA DA AMPLITUDE DA APLICABILIDADE DO TERMO “ECOTURISMO”

Já foi dito anteriormente, a ideia sobre o turismo na natureza sofre, e ainda vem sofrendo, uma gradual mudança de paradigma²⁵⁹. Ocorre que a crença das pessoas nos dias atuais ainda deixa a desejar, ao menos em um âmbito parcial.

Não nos referimos às questões conceituais do ecoturismo, apresentadas no início desse estudo e desenvolvida até o momento, referimo-nos à própria abrangência de aplicação do termo. Deste modo, aqueles conceitos oferecidos pelos diferentes institutos jurídicos mostram-se satisfatórios, tanto aqueles de ordem internacional, bem como nacionais, como é o caso de Portugal²⁶⁰ e do Brasil²⁶¹, cada qual com seu respectivo conceito.

²⁵⁸ (GENTELLE, 1993, p. 16).

²⁵⁹ Um paradigma é entendido como sendo um “sistema de crenças” jamais questionado, porque ninguém pensa sobre ele. É formado por uma reunião de valores que não se pretende testar, de maneira que se forma um “conjunto de premissas implícitas” que “fazem parte do nosso modus operandi como indivíduos, como cientistas ou como sociedade”, ou seja, “vivemos e respiramos essas crenças; pensamos e interagimos de acordo com elas” (Arntz, Chasse, & Vicente, 2005, pp. 26-27). Para facilitar uma melhor explicação do significado de “paradigma”, de acordo com o livro “What the Bleep Do We Know!?”, pode-se fazer a relação entre o mesmo e com uma “teoria”. Desta maneira, enquanto o paradigma é considerado verdade, por si só, a teoria deve ser “testada, provada ou negada, apoiada ou contestada por meio de experimentação e reflexão”.

²⁶⁰ “O turismo de natureza pressupõe a prática integrada de actividades diversificadas, que vão desde o usufruto da natureza através de um passeio à prática de caminhadas, escalada, espeleologia, orientação, passeios de bicicleta ou a cavalo, actividades aquáticas e subaquáticas, entre outras, ao

O problema aparece, no entanto, quando se tenta discutir a abrangência do ecoturismo, ou seja, que tipos de atividade podem vir a ser consideradas turismo. Quanto a essa questão identificamos as seguintes propostas:

1^a) Ecoturismo é toda atividade praticada em contato com a natureza

Em relação a essa proposta, toda e qualquer prática de turismo na natureza seria considerada como ecoturismo.

Segundo os estudos de Ceballos Lascuráin de 1988, o ecoturismo seria:

“o viajar até áreas naturais, relativamente pouco perturbadas ou contaminadas, com o objetivo específico de estudar, admitir, aproveitar as paisagens, sua flora e fauna silvestres, assim como qualquer manifestação cultural (tanto passada como presente) encontrada nessas áreas”²⁶².

Em sentido semelhante, Goodwin descreveu ecoturismo, em 1996, como sendo aquele que utiliza os recursos naturais de uma forma selvagem ou não desenvolvida, inclusive espécies, habitats, paisagens, atrações aquáticas de água doce e salgada²⁶³.

O problema da proposta em análise esbarra na própria abrangência do turismo de natureza, afinal, se toda prática de turismo praticado na natureza for simplesmente nomeada de turismo de natureza, não haveria sentido a constituição de um novo termo, bem como a continuidade de utilização do segundo, ou seja, não haveria motivos em se criar o conceito de ecoturismo, em virtude de uma prévia existência da conceituação de turismo de natureza.

contacto com o ambiente rural e culturas locais, através da sua gastronomia e manifestações etnográficas, rotas temáticas, nomeadamente históricas, arqueológicas e ou gastronómicas, e a estada em casas tradicionais” (Programa Nacional de Turismo de Natureza – PNTN, Portugal).

²⁶¹ “Ecoturismo é 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” (Diretrizes para um Política Nacional de Ecoturismo – EMBRATUR, Brasil).

²⁶² (LASCURÁIN, 1988, p. 13-14 apud GARCÍA, 2010, p. 41).

²⁶³ (GOODWIN, 1996, pp. 287-288).

2ª) Algumas atividades específicas são enumeradas como atividade ecoturística

Algumas foram as tentativas de enumeração de certas atividades como pertencentes ao ecoturismo, como é o caso do documento produzido.

O problema de consideração de abrangência do ecoturismo nesses moldes é a constituição de barreiras e impedimentos da inclusão de atividades diversas no rol do ecoturismo.

Tal afirmação não seria negativa caso realmente houvesse um objetivo em se enumerar os tipos de atividade ecoturísticas, o que não existe. Além disso, é um desperdício a adoção desta corrente uma vez que ela apenas criaria uma nova forma de turismo, cujo rol de prática se sobreporia a outras espécies de turismo, como turismo de aventura ou de natureza, sem, contudo, trazer qualquer benefício adicional.

Nesse sentido, o próprio encarte de orientações básicas sobre o ecoturismo produzido pelo Ministério do Turismo no Brasil, ao apresentar as espécies de ecoturismo, enumera as caminhadas, os passeios a cavalo, de bicicleta, de canoa, mergulho, arvorismo, além de, inclusive, reconhecer que as mesmas atividades podem fazer parte tanto do Turismo Rural, como do Ecoturismo, do Turismo de Aventura, do Turismo Náutico e outros segmentos²⁶⁴.

3ª) A atividade ecoturística é toda aquela realizada em áreas protegidas

Há quem defenda apenas existir ecoturismo em áreas naturais protegidas.

Apesar de não ser o real conceito dado por Pires – que apresenta tal linha de pensamento justificando tal assertiva no fato de que, como o ecoturismo utiliza como objeto base a natureza – as áreas protegidas acabam por ser consideradas, por alguns autores, como um tipo especial de turismo praticado nas referidas áreas, em virtude do seu valor natural²⁶⁵.

O problema da referida proposta está na própria área da abrangência. A mesma é totalmente incompatível com a prática realizada nos dias atuais, ao ponto de

²⁶⁴ (BRASIL M. -M., Turismo de Aventura: orientações básicas, 2010, p. 54).

²⁶⁵ (PIRES, Dimensões do Ecoturismo, 2002, p. 126).

ser considerada como uma prática inversamente substancial, em comparação àquela executada pelos Estados e prevista nas diversas normas de âmbito internacional, comunitário e nacional.

5.1.1. Uma concepção alargada de Ecoturismo: uma solução sustentável ao turismo convencional através de uma proposta de concretização paradigmática

Após análise das três supracitadas correntes sobre a amplitude do ecoturismo, entendemos não ser nem uma delas a mais adequada e efetiva para configuração da amplitude da atividade ecoturística. Acreditamos, por outro lado, que uma noção mais ampliada satisfaria todas as necessidades sem deixar lacunas quanto à questão ambiental.

Desta feita, acreditamos ser possível amoldar a amplitude da aplicação do termo “ecoturismo”, aproximando-o da própria amplitude que se busca alcançar no termo “turismo alternativo” ou, até melhor, “turismo sustentável”, uma vez que, como será apresentado a seguir, há de se observar uma completa concordância em suas propostas.

Não vislumbramos, da mesma forma, qualquer incompatibilidade ou insegurança jurídica quanto à proteção ambiental, bem com o desenvolvimento social, para com a referida adoção da amplitude do termo, posto que consideremos ser irrelevante a criação de nova espécie de turismo específico com a denominação de “ecoturismo”, visto que existe o risco de limitação de sua finalidade, no caso de se tentar enumerar em quais casos o mesmo poderá ser utilizado, o que também será melhor expresso a seguir.

5.1.2. Da aplicabilidade do termo “ecoturismo” em âmbito geral

Como já apresentado anteriormente, é inegável a afirmação de que o termo “ecoturismo” se desenvolveu em âmbito de estudos sobre o turismo sustentável e

a preocupação em garantir a proteção ou mesmo promoção ambiental, face aos riscos causados na sociedade democrática-consumista.

Em sentido semelhante à proposta de abrangência alargada do conceito de ecoturismo, pode ser dada, como exemplo, a abrangência do “Turismo de Natureza” em Portugal, conforme já referido em momento anterior, já que é considerado como um dos dez produtos turísticos previstos no PENT, o qual abrange todas as atividades, modalidades de alojamento e formas de contato com a natureza, sejam em áreas protegidas ou não.

Afirmarmos com convicção que “turismo alternativo”, “turismo sustentável” e mesmo “ecoturismo” são termos normalmente utilizados de modo equivalente. A tentativa de explicação de qualquer um deles sempre transpassa a ideia de sustentabilidade e, conseqüentemente, desenvolvimento econômico, proteção ambiental e promoção social, criando uma espécie de antinomismo ao turismo convencional. Neste sentido:

“o turismo alternativo é oposto ao que é visto como negativo ou prejudicial no turismo convencional: caracteriza-se pela tentativa de minimizar o visível impacto ambiental e sociocultural negativo das pessoas em férias, promovendo abordagens radicalmente diferentes em relação ao turismo convencional”²⁶⁶.

O ecoturismo, de modo geral, pode ser compreendido como uma atividade econômica do mundo moderno, possível de causar degradação, mas também passível de ser considerada como forma de conservação ambiental, tudo em virtude da forma com que for implementado, devendo utilizar como premissas “base”, para tanto, o compromisso com a natureza e a responsabilidade social²⁶⁷.

Sendo assim, o turismo sustentável envolve uma conduta produtiva mantendo a harmonia entre o visitante, a comunidade anfitriã e o lugar (e seu entorno

²⁶⁶ (WEARING & neil, 2001, p. 02).

²⁶⁷ (CORIOLANO, 2002, p. 51).

imediatos), com o intuito de manter a situação de turismo sem exaustão dos recursos, sem enganar o visitante e sem explorar a população local²⁶⁸.

Finalmente, a grande intenção de criação de um ideal ecoturístico é não permitir que o termo ecoturismo crie mais um ramo de turismo, dentre os diversos ramos de turismo que já existem e, inclusive, que se sobrepõem em seus diversos conceitos, como por exemplo, turismo de aventura e turismo de natureza, os quais possuem diversas espécies de turismo possíveis de serem considerados como espécies pertencentes a ambos.

A proposta neste ponto é, a nosso ver, bem mais positiva e útil à sociedade como um todo, já que visamos permitir uma amplitude na aplicabilidade do “Eco-turismo” a ponto de, ao menos, poder influenciar a todas as modalidades de turismo a terem os mesmos propósitos da justiça ecológica²⁶⁹, ou seja, influenciar a todas as formas de turismo a estabelecerem limites para a atuação do homem face à natureza, constituindo uma relação equilibrada, duradoura e razoavelmente sustentável entre o Homem e a Natureza.

5.2. O PROBLEMA DO CONTROLE DA EXECUÇÃO DO ECOTURISMO

A grande diferença entre uma atividade eminentemente turística e ecoturística não diz respeito ao local de aplicação, nem aos instrumentos utilizados nas respectivas atividades, mas está presente nos princípios utilizados no momento de utilizá-los nos respectivos locais. Como já sabemos, uma atividade turística, eminentemente mercadológica, diferencia-se da atividade ecoturística porque esta última busca alcançar o desenvolvimento sustentável.

Ocorre que, por diversas vezes, nas próprias atividades ecoturísticas, deparamo-nos com casos em que há abertura de licitações nas quais sempre são grandes

²⁶⁸ (GARROD & FYALL, 1998, p. 201).

²⁶⁹ De acordo com Maria Alexandra de S. Aragão a justiça ecológica, por oposição a justiça ambiental, “é a que visa estabelecer limites à actuação do Homem face à Natureza, limites ao que tradicionalmente se designava por “exploração da Natureza pelo Homem”, devendo ser entendida como “a relação equilibrada, duradoura e razoavelmente sustentável entre o Homem e a Natureza” (ARAGÃO, O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos, 2006, p. 28).

empresas que saem vencedoras para suas instalações empreendedoras, ou mesmo para construir infraestrutura básica²⁷⁰ para atender o rápido crescimento na região, em virtude da implantação do enorme investimento empreendimento empregado no local em tão pouco tempo.

Na prática, o que acontece normalmente, não é alcançar uma satisfação da atividade ecológica e da atividade turística de forma sustentável, mas uma corrida para captação de receitas, por parte do governo local, para conseguir os melhores sítios para a exploração da atividade, por parte dos empreendedores. Aliado a isto está o fato de uma área ser considerada como compatível com a atividade ecoturística não pressupõe que todos os seus atores sejam considerados como empreendimentos ecoturísticos.

Essa situação, apesar de não parecer, pode ser o motivo pelo qual uma atividade ecoturística esteja fadada ao insucesso. Afinal, após a classificação de uma área a ser operacionada uma atividade ecoturística, após a realização dos estudos de impacto, nos casos dos empreendimentos em que é exigido um processo licenciatório para o funcionamento, após a tomada de medidas sustentáveis por parte dos empreendimentos ecoturísticos não sujeitos ao licenciamento, em virtude da tentativa de serem considerados como empreendimentos sustentáveis, tudo isso ocorrendo de forma agravante nos casos em que o empreendedor é o próprio morador da área local, em observância do caráter social da sustentabilidade. Como tais indivíduos e empreendimentos haverão de concorrer, em pé de igualdade, com empreendimentos que adotam uma postura eminentemente capitalista, que procura apenas o lucro, de sustentabilidade precária?

Em resposta, serão apresentados dois institutos, os quais, uma vez realizados de forma correta, auxiliarão no controle direta ou indiretamente da atividade ecoturística. O primeiro a certificação ambiental, direcionada aos consumidores que, através de selos e rótulos utilizados pelos empreendimentos e produtos, saberão que estão utilizando serviços ou produtos de acordo com normas ambientais, podendo assim consumir de forma consciente; já que o segundo abrange o cadastramento, sendo

²⁷⁰ Dentre elas, apresentamos como exemplo as instalações de uma maior rede de esgoto, de tratamento de água, de tecnologias para a destinação de resíduos, de uma melhor distribuição de gás, aumento do transporte, etc.

direcionado aos empreendedores os quais, após cumpridos determinados requisitos, poderão se cadastrar no órgão competente e legalizar seu empreendimento.

5.2.1. **Certificação Ambiental**

A certificação é uma das maneiras de garantir a conformidade e incentivar o desempenho sustentável de um produto, serviço, sistema de gestão de uma empresa ou um empreendedor individual.

De acordo com Martha Honey e Abigail Rome, fundadores da conceituação do termo, a certificação é um procedimento voluntário que avalia, monitora e dá a confirmação escrita que um negócio, produto, processo, serviço ou sistema de gestão estão conforme requerimentos específicos. Ela, a certificação, concede um comercializável “logo” ou “selo” àqueles que atendam as exceções de linhas de base, por exemplo, aqueles que, ao menos, cumpram regulamentos nacionais e regionais e, tipicamente, preencham outros requisitos prescritos no programa^{271 272}.

A partir das orientações estabelecidas nas normas nacionais, regionais e dos demais requisitos do programa, caberá à empresa, ou ao empreendedor, buscar adequação aos requisitos neles especificados. A atestação do atendimento desses requisitos será certificação.

No que concerne à certificação ambiental, ela garante o nível de qualidade ambiental, como uma evidência documental sobre o desempenho ambiental da empresa. Tal situação permite identificar dois elementos: o primeiro é que a evidência documental acaba por constituir uma mais-valia quanto à imagem da empresa no exterior; o segundo diz respeito a uma sistematização de todos os procedimentos

²⁷¹ Nossa tradução de “a voluntary procedure which assesses, monitors, and gives written assurance that a business, product, process, service, or management system conforms to specific requirements. It awards a marketable logo or seal to those that meet or exceed baseline standards, i.e., those that, at a minimum, comply with national and regional regulations, and, typically, fulfill other declared or negotiated standards prescribed by the program”.

²⁷² (HONEY, 2002, p. 380).

internos, que implicam num processo que, embora complexo, deve ser envolvente e garantir uma melhoria contínua da organização a todos os níveis da empresa²⁷³.

Em se tratando de âmbito europeu, a certificação ambiental existe desde 1992, através do “Rótulo Ecológico Europeu”, cujos interessados poderão aderir, voluntariamente, desde que preenchidos os requisitos, conferindo-lhes o direito de utilizar a “flor europeia”²⁷⁴.



Os rótulos ecológicos são entendidos como “sistemas de certificação criados por lei, e que atestam a bondade ambiental de certos produtos cujos impactos negativos [sobre o ambiente] são comprovadamente inferiores a outros da mesma categoria”²⁷⁵.

Na Europa, atualmente o Regulamento 180/2000²⁷⁶ gerencia o rótulo ecológico, possuindo, dentre seus objetivos, “promover produto suscetíveis de contribuir para a redução de impactos ambientais negativos, por comparação com outros produtos do mesmo grupo” (art. 1º, 1º), podendo ser atribuído a produtos que apresentem “características que lhe permitam contribuir de modo significativo para melhoramentos em relação a aspectos ecológicos essenciais” (art. 3º, “1º”).

Este rótulo ecológico visa, também, garantir uma utilização eficiente dos recursos e um elevado nível de proteção do ambiente (preâmbulo, “11”, e art. 1º, “1”,

²⁷³ (LIMA & PARTIDÁRIO, 2002, p. 39).

²⁷⁴ (ARAGÃO, A credibilidade da rotulagem ecológica dos produtos, 2011, p. 158).

²⁷⁵ Idem.

²⁷⁶ Publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, em 21.9.2000, L 237/1; e vindo a revogar, em seu art. 19º, o anterior Regulamento 880/92.

ambos do Regulamento 1980/2000), na intenção de estar em consonância com o princípio do Nível Elevado de Proteção Ecológica.

Por fim, apesar do caráter de participação voluntária, a utilização carece do preenchimento de requisitos ecológicos, da celebração de um contrato-tipo entre o requerente e o organismo competente à nível nacional, assim como o pagamento das taxas respectivas²⁷⁷. De modo que é proibida a utilização do rótulo ecológico em publicidade anterior à sua atribuição e a produtos diversos, aos quais o rótulo foi atribuído (art. 9º, “2”, Regulamento 1980/2000).

No Brasil, por sua vez, a certificação ambiental é realizada em observância ao “Programa de Certificação do Turismo Sustentável – PCTS”, fruto de uma parceria entre o Ministério do Turismo – Mtur, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX.

O PCTS foi criado na tentativa de aprimorar a qualidade e a competitividade de micro e pequenas empresas – MPE – de turismo, estimulando um melhor desempenho nas áreas econômica, ambiental e social, além de contribuir para o desenvolvimento sustentável no país.

5.2.2. Cadastramento

O cadastramento é uma importante ferramenta na harmonização de atitudes a serem tomadas pelos empreendedores em uma determinada atividade. No caso do ecoturismo ainda não há um cadastramento específico, entretanto, já podemos ver em norma portuguesa, ao dispor sobre o cadastramento de empreendimentos de turismo de natureza, previsões de um cadastramento cujos critérios cumulativos, do art. 2º, da Portaria 261/2009, são:

“no exterior do empreendimento deverá ser utilizada predominantemente fauna e flora local; deverão ser prestados serviços complementares como animação turística, visitação das

²⁷⁷ (ARAGÃO, A sustentabilidade ambiental do turismo, 2010, p. 105).

áreas naturais, desporto da natureza ou interpretação ambiental; deverá ser dada formação adequada aos colaboradores; deverão ser adoptadas boas práticas ambientais previstas para o turismo de natureza; aos turistas deverá ser disponibilizada informação sobre a fauna, flora e geologia locais e ainda sobre a origem dos produtos alimentares consumidos. Em relação a empreendimentos que assumam a forma de hotéis, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, *resorts*, ou grandes parques de campismo e de caravanismo é ainda exigida a participação num projeto de turismo de natureza e de biodiversidade aprovado pelo Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade”²⁷⁸.

Não obstante já existir dispositivos para um cadastramento em âmbito ambiental, uma constituição de um cadastramento próprio em âmbito ecoturístico no mínimo seria bem interessante, haja vista que ela estabeleceria regras a serem observadas não apenas nas questões ambientais, mas também em relação à sociedade.

Portanto, em relação ao cadastramento turístico em Portugal, o Decreto-Lei 39/2008, de 07 de Março²⁷⁹, regula o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos.

Notem que em Portugal, cada empreendimento turístico, estabelecimento e equipamento integrados em conjuntos turísticos (*resorts*), devem dispor de alvará de autorização de utilização próprio, de natureza turística ou para outro fim a que se destinem (art. 30, “9”, DL 15/2014), a exceção da referida premissa enquadra-se apenas no caso de conjuntos turísticos (*resorts*) que poderão dispor de um único alvará de autorização de utilização para fins turísticos, no caso de optarem por submeter o licenciamento ou comunicação prévia as operações urbanísticas referentes

²⁷⁸ (ARAGÃO, A sustentabilidade ambiental do turismo, 2010, p. 102).

²⁷⁹ Publicado no Diário da República, 1.ª série – N.º 48 – 7 de Março de 2008, págs. 1440-1456. Retificado pela Declaração de Retificação nº 25/2008, de 06 de maio. Alterado pelo Decreto-Lei nº 228/2009, de 14 de setembro; e pelo Decreto-Lei 15/2014, de 23 de janeiro.

conjuntamente à instalação da totalidade dos componentes de um conjunto turístico (art. 30, “7”, 15/2014).

Por sua vez, os critérios e procedimentos para o reconhecimento do turismo de natureza em Portugal estão previstos no art. 2º, Portaria 261/2009²⁸⁰, de 12 de Março. Esta mesma portaria é responsável por permitir que todos os empreendimentos de turismo de natureza utilizem o logotipo alusivo ao turismo de natureza, bem como da designação “empreendimento de turismo de natureza” em todos os seus suportes de comunicação (art. 9º), sendo válido tal reconhecimento pelo período de 4 anos, podendo ser renovado por período idêntico (art. 5º).

Em relação ao logotipo, é obrigatória a fixação, no exterior, junto à entrada principal, de placa identificativa, em todos os estabelecimentos de alojamento local, onde deverá constar o respetivo número de registo na câmara municipal, no prazo máximo de 10 dias após a atribuição do registo. (art. 3º, “8”, DL 15/2014).



Já em relação ao Brasil não há um cadastro específico para empreendimentos turísticos de natureza. Em relação às empreendimentos turísticos, de forma geral, a Lei 11.771, De 17 de setembro de 2008, em seu art. 15, condiciona o cadastramento das pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, com ou sem fins lucrativos, que desenvolverem programas e projetos turísticos para poderem receber apoio financeiro do poder público. Devendo as pessoas de direito privado realizar cadastro Ministério do Turismo, enquanto que as pessoas de direito público deverão realizar seus cadastros no Sistema Nacional de Turismo.

O Decreto nº 7.381, de 02 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei 11.771, estabelece normas, mecanismos e critérios para o bom funcionamento do Sistema Nacional de Cadastramento, Classificação e Fiscalização dos Prestadores de

²⁸⁰ Tais critérios já foram apresentados no tópico que comentamos sobre o licenciamento.

Serviços Turísticos²⁸¹ – SINASTUR. Define, também, as infrações e as penalidades administrativas para os meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras, organizadoras de eventos, parques temáticos e acampamentos turísticos.

No que se refere à prestação de serviços turísticos de modo geral, aplicam-se alguns dispositivos legais pertinentes a operação e ao agenciamento turístico emissivo e receptivo, a meios de hospedagem, condução, guiamento, transporte, eventos etc.²⁸²

Aos cadastrados deve ser expedido um certificado para cada deferimento feito, inclusive de filiais, correspondendo ao objetivo das atividades jurídicas a serem exercidas (art. 22, § 2º, Lei 11.771), cuja validade será de 2 anos contados da emissão do certificado (art. 22, § 2º).

Dentre os direitos aos prestadores de serviços turísticos cadastrados, há: I- o acesso a programas de apoio, financiamentos ou outros benefícios constantes da legislação de fomento ao turismo (art. 33, I, Lei 11.771); II - a menção de seus empreendimentos ou estabelecimentos empresariais, bem como dos serviços que exploram ou administram, em campanhas promocionais do Ministério do Turismo e da Embratur, para as quais contribuam financeiramente (art. 33, II, Lei 11.771); e III - a utilização de siglas, palavras, marcas, logomarcas, número de cadastro e selos de qualidade, quando for o caso, em promoção ou divulgação oficial para as quais o Ministério do Turismo e a Embratur contribuam técnica ou financeiramente (art. 33, III, Lei 11.771).

5.3. O PROBLEMA DA EFETIVAÇÃO DA ATIVIDADE ECOTURÍSTICA

²⁸¹ “Prestador de Serviços Turísticos são sociedades empresárias, sociedades simples, empresários individuais e serviços sociais autônomos de serviços turísticos remunerados, que exerçam atividades econômicas relacionadas a cadeia produtiva do turismo, nos termos do art. 21, da Lei n.º 11.771/2008”.

²⁸² “A Lei do Turismo tornou obrigatório o cadastro, que é gratuito, de prestadores de serviços turísticos (meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos e acampamentos turísticos). Para mais informações, consulte <http://www.cadastur.turismo.gov.br>”.

Vencido o problema estrutural da atividade ecoturística, deparamo-nos, ainda, com a execução da atividade, ou seja, como saber realmente se um determinado empreendimento, designado como ecoturístico, que se encontra em uma área classificada com ecoturística, está agindo de acordo com princípios consonantes com os objetivos de sua origem?

5.3.1. **Educação ambiental e sua importância**

Já é de conhecimento do homem médio a inegável ocorrência de sintomas ambientais negativos, com frequência cada vez maior, nos meios de comunicação de massas, como jornais e comunidades online. Dentre eles estão o aquecimento global, a redução da camada de ozônio, a destruição de florestas tropicais, a incidência crescente de chuva ácida, a contaminação de plataformas continentais, as várias formas de poluição, os acidentes industriais, a extinção massiva das espécies, etc.

Estes acontecimentos são, de forma geral, resultantes do consumo irracional dos recursos naturais pela espécie humana ao longo dos séculos, intensificado no pós Revolução Industrial; e, do incentivo de uma sociedade extremamente capitalista, o qual visa um consumo desenfreado a fim de se alcançar uma lucratividade, sem que haja uma preocupação com a sustentabilidade.

Há, nesse sentido, uma necessidade eminente de incentivo na produção de inovações técnico-científicas, como técnicas de reciclagem com melhores reaproveitamentos, carros dotados de célula de combustível, etc, além de ser necessário orientar os indivíduos residentes e turistas a serem pessoas dotadas de consciência sustentável.

Quanto a isto, não cabe apenas falar em disseminação da informação, já que os próprios meios de transmissão de informação de massas já o fazem, mas, deve-se produzir maneiras de incentivar a mudança de valores no âmago de cada indivíduo, de forma a fazer com que os eles queiram ser pessoas melhores.

A implicação desse tipo de concepção é o descolamento da consciência em relação à ação, de maneira tal que uma pessoa se considera ambientalmente correta,

tendo a consciência do problema ambiental, sem mostrar, na prática, atitudes favoráveis ao meio ambiente²⁸³.

Note que o turista e, também o ecoturista, não são seres acabados, mas indivíduos “em contínua construção, em contínua formação”²⁸⁴, devendo haver, nesse momento, experiências que acrescentem uma riqueza pessoal ao viajante, ampliando sua mente, marcando um contributo ao enriquecimento próprio, sob pena de se originarem indivíduos frustrados, contaminados “pela incompreensão de paradoxos e contradições inerentes ao nosso mundo”²⁸⁵.

A educação ambiental, por si só, não é capaz de resolver todos os problemas decorrentes da atividade humana no ambiente, carecendo de estar associada a atividades implementadoras de práticas sustentáveis de um alto grau de importância em virtude de seu caráter interdisciplinar que permita uma atuação permanente na constituição do caráter sustentável, nos ecoturistas.

5.3.2. Eixos básicos da educação ambiental

Para que uma educação ambiental tenha sucesso em uma determinada sociedade, é necessário que haja uma concepção totalizadora de educação. falar em educação ambiental sem política. E, para isso, dois eixos básicos são importantes a serem trabalhados em uma educação ambiental: o “conhecimento objetivo”, ou “educação formal”, ensinado de forma explícita nas escolas; e, o segundo, a “educação não formal” há o incentivo do desenvolvimento de valores sustentáveis²⁸⁶.

Em relação à educação formal, o ensino da educação ambiental nas escolas de forma objetiva deve alcançar a elevação do nível cultural dos estudantes a fim de levá-los a compreender os avanços científico-tecnológicos de nossa época e as perspectivas de solução abertas por esse mesmo processo, ou seja, devem ser

²⁸³ (TRIGUEIRO, 2003).

²⁸⁴ (NETTO, Filosofia do Turismo: Teoria e epistemologia, 2005, p. 29).

²⁸⁵ (NETTO & GAETA, Turismo e experiência, 2010, p. 37).

²⁸⁶ (GARCIA, 1993).

ministradas, aos estudantes, as técnicas e atitudes a serem adotadas a fim agir de forma sustentável²⁸⁷.

Vencida esta etapa de caráter objetivo, tem-se o segundo vetor: a criação de valores socioambientais através da educação não formal. Aqui, deve ser incentivada a relação entre o trabalho e o meio ambiente, promovendo discussões valorativas, tanto sobre os motivos que levaram à constituição de uma sociedade consumerista, marcada pela modernização capitalista e os impactos dessa atitude, bem como sobre temas relacionados à qualidade de vida do cidadão que mora em um ambiente equilibrado e suas vantagens.

5.3.3. A importância do ecoturismo na potencialização da educação ambiental

O próprio conceito de turista já integrou, há muito, a ideia de um indivíduo que sai de seu local habitual a fim de visitar um ambiente diferente e com este se relacionar. Tal indivíduo, diante dos motivos que o levou a relação com este local inabitual, encontra-se mais suscetível a absorver o que aquele local de destino tem a oferecer.

Arriscamos em considerar que o ecoturismo é um terceiro eixo de educação ambiental, além disso, o eixo potencializador dos efeitos valorativos. Um eixo de intensificação dos valores ensinados na escola e, também, um eixo de transformação social.

Enquanto que nas escolas há a tentativa de construir indivíduos conscientes através de ensinamentos objetivos e teórico-valorativos, através do ecoturismo há a possibilidade de ampliar os efeitos valorativos, bem como repassar sensações de valores ecológicos aos ecoturistas que ali forem, através de exemplos práticos, da vivência sobre sustentabilidade.

Em relação às áreas nas quais são realizadas atividades ecoturísticas, são exemplos de ideias ligadas à educação ambiental: criação de centros de informações e de visitantes apresentando exposições explicativas sobre ecoturismo e oferecendo

²⁸⁷ (FRANCO, 1993, pp. 12-13).

programas audiovisuais, bem como informações úteis aos visitantes; colocação de placas interpretativas e normativas; realização de passeios guiados e passeios de interesse especial; treinamento e formação de guias e intérpretes, capazes de identificar as características locais, perspectivas sobre a gestão dos recursos naturais e listas de identificação de animais e plantas dos polos ecoturísticos; realização de trilhas autoexplicativas; construção de instalações para a observação de animais; realização de jogos e atividades de conservação envolvendo turistas, membros da comunidade local e estudantes; realização de programas de conscientização e de educação ambiental e serviços de extensão para os moradores locais; incentivo na educação ambiental em programas escolares (como atividades extracurriculares); produção de documentação de atividades de conservação para difusão e publicação em mídias locais e nacionais²⁸⁸.

Em se tratando de empreendedores ecoturísticos, em virtude de uma realizada fática totalmente heterogênea, principalmente após a proposta de uma aplicação de forma alargada do ecoturismo, parecem repassar uma ideia de impossibilidade de cumprimento da educação ambiental. Contudo, não pensamos desta forma.

Cumprir observar, no entanto, que o presente trabalho não está propondo que cada empreendimento de cada atividade ecoturística selecione uma área para disseminar vivência de educação ambiental, o que, no entanto, não anula a possibilidade de o governo incentivar a criação das referidas áreas através de incentivos, que podem ser: I - físicos; II - técnicos; e III - fiscais:

I - incentivos físicos: através da doação de aparelhos educativos, sob a forma de permissão de criação de animais silvestres em cativeiros, sempre com o acompanhamento do órgão competente e a doação de animais apreendidos, frutos de tráfico;

II - incentivos técnicos: através de cursos e treinamentos sobre as formas e possibilidades de atividade educacional referente ao ambiente, compatível com a determinada área, bem como com apoio mercadológico do sobre o investimento, através de oferecimento de profissionais para auxiliar na atividade mercadológica como um todo,

²⁸⁸ (OLIVEIRA, MATHEUS, & SANTOS, 2010, p. 39).

englobando um referido empreendimento ecoturístico e sua área destacada para a educação ambiental, como contadores e gestores especializados;

III - incentivos fiscais: incentivando que empreendimentos ecoturísticos realizem educação ambiental através da concessão de incentivos fiscais para aqueles que o fizerem.

6. ESTUDO DE CASO – ECOTURISMO NO PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA E O PAPEL DO ESTADO NA PROMOÇÃO DO ECOTURISMO

6.1. CONTEXTO HISTÓRICO E SITUACIONAL

Jericoacoara inicialmente era ocupada por tribos indígenas – os Tremembé – as quais desde o princípio que se dedicavam à caça e à pesca.

A origem da denominação “Jericoacoara” é da língua indígena tupi-guarani. Ela deriva de uma combinação de palavras como o “Yuruco” (buraco) adicionado à palavra “cuara” (tartaruga), significando “o buraco das tartarugas”, a referencia é justificada pelo fato de Jericoacoara ser um berçário natural, pois é o lugar onde as tartarugas marinhas vêm para cavar os buracos e deixarem os seus ovos²⁸⁹.

As praias de Jericoacoara foram utilizadas como bases operacionais militares tendo em vista sua localização ser classificada como estratégica, pois estão entre as primeiras terras que os colonizadores chegaram ao Ceará.

No ano de 1614, uma expedição militar portuguesa conquistou toda a zona, porém, durante vários séculos uma grande parte destas terras não foi explorada nem ocupada, o que ajudou na conservação da área.

Atualmente, pertence ao município de Jijoca, localizado ao Estado do Ceará-Brasil, a 300 km de Fortaleza (capital do Estado), entre os rios Guriú e Acaraú.

²⁸⁹ (Prefeitura de Jericoacoara) e (Jeri.com).

Quando criado no ano de 1923, o distrito de Jericoacoara pertencia ao município de Acaraú, passando, em 1985, a pertencer ao município de Cruz e, por fim, por meio do plebiscito ocorrido em 07 de setembro de 1990, foi criado o município autônomo denominado Jijoca de Jericoacoara, obtendo assim a emancipação política da cidade – concretizada em 06 de março do ano de 1991, através da Lei nº 11.796.

O Parque Nacional de Jericoacoara é formado por uma grande diversidade de ambientes naturais. É composta por dunas móveis gigantescas, lagoas de água cristalina, manguezais, coqueirais, praias rochosas, cavernas, quilômetros de praias de enseada com mar calmo e mais quilômetros de praias de oceano com ondas. Até mesmo as ruas do vilarejo de Jericoacoara são cobertas por areia.

Na praia de Jericoacoara, os habitantes eram compostos por um povoado de pescadores que não superava o número de duas mil pessoas. Posteriormente, começou a se desenvolver o turismo na região, transformando-a em um dos principais destinos turísticos do Ceará.

O município de Jijoca detém uma das praias mais conhecidas do Estado e considerada uma das mais belas do Brasil e do mundo: a Praia de Jericoacoara, situada dentro do Parque Nacional de Jericoacoara, onde se localiza um os seus principais símbolos naturais, a Duna Pôr-do-Sol e a Pedra Furada.

Em 1984, o Decreto 90.379 criou a Área de Proteção Ambiental – APA – de Jericoacoara, objetivando a proteção e preservação de aproximadamente 207 hectares compostos por ecossistemas de praia, mangues, rezingas, dunas, formações geológicas de grande potencial paisagístico e científico, espécies vegetais e animais, principalmente quelônios marinhos e as aves de rapina e praieiras (art. 2º, Dec. 90.379).

Contudo, mesmo se tornando uma APA, não foi possível a obtenção de bons resultados, despertando o interesse de invasores, o que culminou em uma especulação imobiliária desenfreada na região, que deveria ser objeto de proteção.

Em virtude dessa situação, foi sancionado o Decreto s/n de 04 de fevereiro de 2002, que transformou a APA Jericoacoara em Parque Nacional de Jericoacoara composto por uma área de 8.416ha (oito mil, quatrocentos e dezesseis hectares) e 8a (oito ares), aumentando a proteção da região, por esta adotar uma postura mais restritiva que àquela outra.

Por fim, em 2007, a Lei 11.486/07 determinou uma amplificação ao Parque Nacional de Jericoacoara, além da extinção da Área de Proteção Ambiental de Jericoacoara.

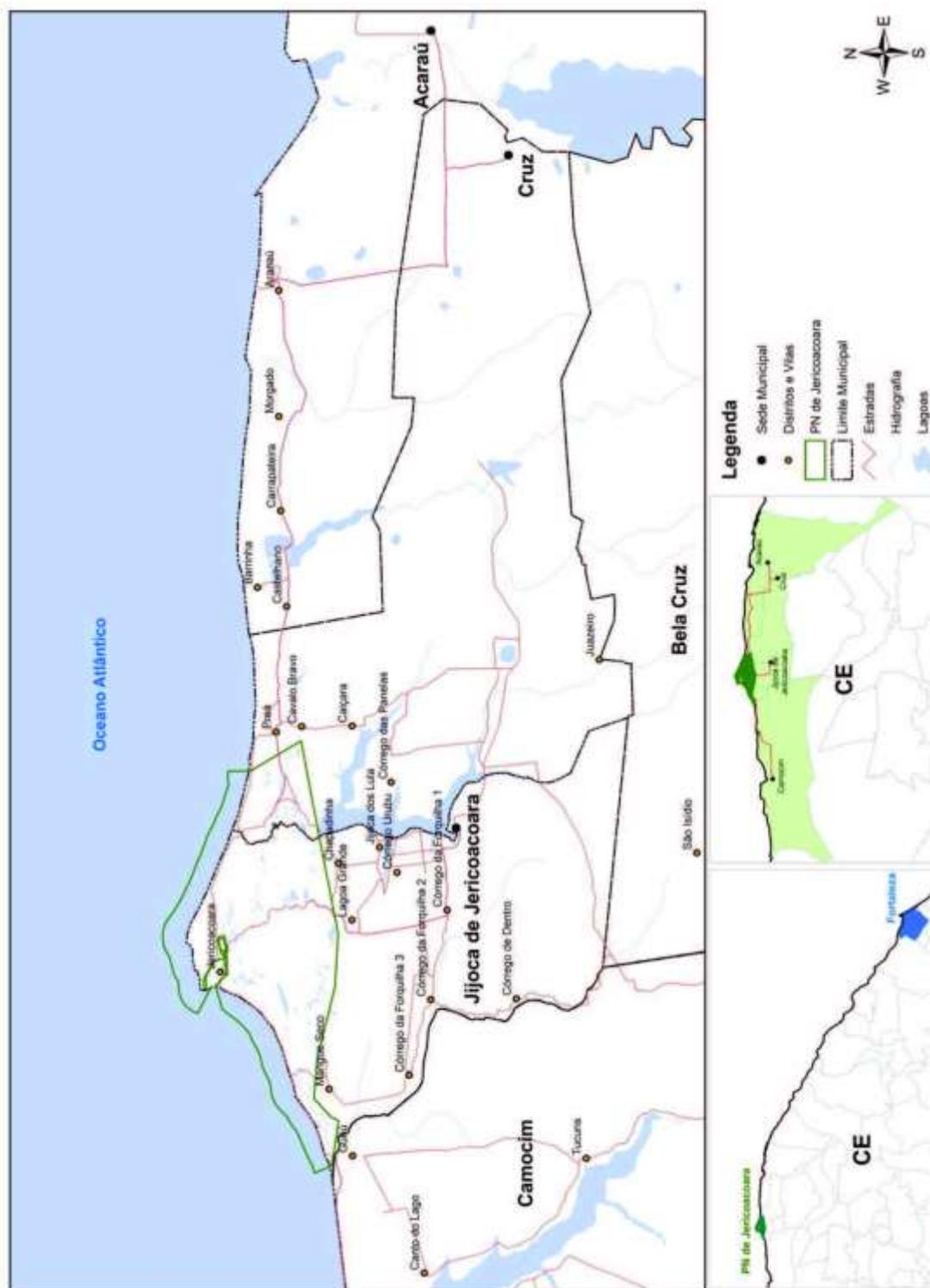


Figura 1 - Localização e Acesso ao Parque Nacional de Jericoacoara, Ceará. (BRASIL I. -I., Análise do Parque Nacional de Jericoacoara, 2011, pp. 3-2)

6.2. ENQUADRAMENTO NORMATIVO DA ÁREA ENVOLVIDA

Para uma melhor compreensão sobre o caso de Jericoacoara, a partir desse momento, serão abordados, de maneira específica, as Unidades de Conservação da Área de Proteção Ambiental, primeira situação jurídica da área envolvida como legalmente protegida; e o Parque Nacional, situação jurídica atual da área envolvida, apresentando seus conceitos, objetivos e diferenças.

A Área de Proteção Ambiental é uma área destinada ao uso sustentável, geralmente é extensa, com uma quantidade de presença/ocupação humana, favorecido de características abióticas, bióticas, estéticas ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Tem como finalidades básicas resguardar a heterogeneidade biológica, disciplinar o método de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, na forma do artigo 15 da Lei 9.985/2000.

A APA poderá ter em sua composição terras públicas ou privadas, além de poder instituir normas de restrições para o uso das propriedades privadas, acatando os limites constitucionais²⁹⁰.

Nas áreas sob o comando público, o órgão gestor da unidade deve pontuar as condições para a concretização de investigação científica e visita do público em geral²⁹¹.

Nas áreas particulares, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas às exigências e restrições legais.

Por outro lado, o Parque Nacional é de posse e domínio público, desta forma, caso uma área privada seja incluída em um dos seus limites, esta deverá ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei (art. 11, § 1º, Lei 9.985/00)²⁹², podendo ser de domínio Estadual, Municipal e Federal, dependendo de quem o criou, passando a pertencer ao grupo das áreas de proteção integral.

²⁹⁰ (MILARÉ, 2011, p. 919).

²⁹¹ Idem.

²⁹² O primeiro Parque Nacional brasileiro foi o denominado Itatiaia, criado pelo Decreto 1.713, de 14 de junho de 1937, foi pautado no Código Florestal de 1934, objetivando o incentivo a pesquisas científicas e proporcionar lazer a população.

Ele tem como objetivo “a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico” (art. 11, Lei 9.985/00).

A visitação pública desses parques está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio), e àquelas previstas em regulamento (art. 11, § 2º, Lei 9.985/00).

6.3. INSTRUMENTO ESPECÍFICO DE GESTÃO DA ÁREA – O PLANO DE MANEJO

6.3.1. **Apresentação**

O plano de manejo é um instrumento dinâmico responsável pelo zoneamento interno e por ditar as regras de uso, conservação e recuperação das áreas em seu interior, sendo de caráter obrigatório a todas as Unidades de Conservação (art. 27, Lei 9.985/2000).

Segundo o art. 2º, XVII, da Lei 9.985/2000, o plano de manejo é o:

“documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”.

Tamanha é sua importância que apenas é permitida, a uma UC carente de plano de manejo, a realização de atividades e obras que se limitem a garantir a integridade dos recursos que a UC se destina a proteger, assegurando às populações

tradicionais que, porventura, residem na área, as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais (art. 28, Parágrafo Único, Lei 9.985/2000).

A visitação das áreas protegidas, por sua vez, deve estar sujeitas às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo, principalmente das UC's de proteção integral²⁹³.

6.3.2. Objetivos

Dentre os objetivos do plano de manejo estão: a) Definição dos objetivos específicos de manejo, orientando a gestão da UC; b) Apresentação das diretrizes ao desenvolvimento da UC; Definição das ações específicas para o manejo da UC; c) Promoção do manejo da Unidade, orientado pelo conhecimento disponível e/ou gerado; d) Estabelecimento da diferenciação e intensidade de uso mediante zoneamento, visando à proteção de seus recursos naturais e culturais; e) Destacar a representatividade da UC no SNUC frente aos atributos de valorização dos seus recursos como: biomas, convenções e certificações internacionais; f) Estabelecer, quando couber, normas e ações específicas visando compatibilizar a presença das populações residentes com os objetivos da Unidade, até que seja possível sua indenização ou compensação e sua realocação; g) Estabelecer normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento (ZA) e dos corredores ecológicos (CE), visando à proteção da UC; h) Promover a integração socioeconômica das comunidades do entorno com a UC; i) Orientar a aplicação dos recursos financeiros destinados à UC²⁹⁴.

²⁹³ A possibilidade de visitas turísticas em áreas protegidas, através da regulação pelo Plano de Manejo, engloba as seguintes espécies de UC: Parques Nacionais (PN), Estaduais e Municipais; Monumentos Naturais e Jardins Botânicos; Refúgios da Vida Silvestre; Áreas de Proteção Ambiental (APA); Floresta Nacional (FloNa), Estadual e Municipal; Reserva Extrativista (ResEx); Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). Por sua vez, não cabe visitação para fins turísticos nas seguintes modalidades de UC: Áreas de Proteção Ambiental, Florestas Nacionais e Áreas de Fauna.

²⁹⁴ (BRASIL M. -M., Roteiro Metodológico de Planejamento. Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, 2002, p. 16).

De uma maneira geral, um plano de manejo deve estabelecer as ações prioritárias para a gestão de uma UC, ao estabelecer o zoneamento e as normas necessárias relativas às regras da gerência do uso da terra, bem como dos recursos naturais presentes na unidade²⁹⁵.

6.3.3. Abrangência

A área de abrangência de um plano de manejo compreende a própria região da UC²⁹⁶, sua Zona de Amortecimento²⁹⁷ e os corredores ecológicos²⁹⁸, quando existirem (art. 27º, § 1º, da Lei 9.985/2000).

O plano de manejo é dotado de um duplice caráter, preventivo e normativo, ou seja, é fundado em análises e estudos empreendidos em uma determinada UC as quais acarretarão na criação de regras a serem cumpridas em sua área de abrangência a fim de adotar ações preventivas e, quando for o caso, mitigatórias de degradação ambiental e afetação social.

6.3.4. Horizonte temporal de implementação e revisão

A fim de se evitar o distanciamento entre as ações desenvolvidas em observância ao plano de manejo e as realidades local e regional, há a necessidade de atualização periódica. Nesse sentido, os levantamentos e estudos necessários para a

²⁹⁵ (BRASIL I. -I., Contextualização do Parque Nacional de Jericoacoara, 2011, p. i).

²⁹⁶ Região, ou entorno, de uma UC de proteção integral, como é o caso do Parque Nacional, engloba tanto os municípios nos quais se insere a UC, juntamente com os municípios abrangidos pela zona de amortecimento (BRASIL M. -M., Roteiro Metodológico de Planejamento. Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, 2002, p. 17).

²⁹⁷ Zona de Amortecimento é “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (art. 2º, XVIII, Lei 9.985/2000).

²⁹⁸ Corredores ecológicos são “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais” (art. 2º, XIX, Lei 9.985/2000).

revisão no planejamento subsequente ocorrerão durante a própria implementação do plano de manejo em vigor.

Desta maneira, ao se constituir uma UC devem ser realizados os devidos levantamentos e estudos que, partindo da constituição de um plano de manejo, precisam ser novamente elaborados enquanto o plano de manejo atual se encontrar em vigor. E ao término, irá se iniciar a execução do novo plano de manejo.

Em relação à implementação, cumpre observar que há um horizonte temporal fixo, ou seja, sua implementação deve ocorrer em até 5 (cinco) anos a partir da data de sua criação, portanto, no máximo de 5 (cinco) em 5 (cinco) anos há a implementação de um novo plano de manejo e o conseqüente início dos levantamentos e análises para o plano de manejo seguinte.

6.3.5. O caráter gradativo

Por ser um processo que se renova com o tempo, há de se afirmar que o grau de conhecimento dos recursos naturais e culturais da região também cresce de forma gradativa, o que possibilita um aprofundamento do alcance do plano de manejo.

Desta forma, cada novo planejamento permite a caracterização de uma abordagem sempre mais ampliada, em relação ao conhecimento atingido nos planejamentos anteriores, permitindo a continuidade das atividades iniciadas anteriormente, caso a situação fática da região permita, bem como a implementação de novas atividades, tanto em virtude da situação da região, quanto em virtude de um melhor conhecimento da área.

6.3.6. Flexibilidade do planejamento

De acordo com a flexibilidade do planejamento do plano de manejo há a possibilidade de serem inseridas ou revisadas informações a qualquer momento, e realização das conseqüentes ações corretivas à estratégia do manejo, sempre que

existirem novos dados, sem a necessidade revisão completa do dos estudos já realizados em sede de planejamento ²⁹⁹.

6.3.7. Processo Participativo

A instituição responsável pela elaboração do Plano de Manejo deve agir com comprometimento na promoção de mudanças, na unidade de conservação e em suas imediações, através da conscientização ambiental da sociedade, sob pena de a proteção ambiental ficar comprometida, caso a conscientização não seja feita³⁰⁰.

Desta forma, deve ser buscado o envolvimento da sociedade, das organizações governamentais e não-governamentais, e em especial, no caso de unidades localizadas em faixa de fronteira, das instituições de segurança nacional a fim de torna-la partícipe e comprometida com as estratégias estabelecidas³⁰¹.

6.4. PROBLEMA JURÍDICO NA IMPLEMENTAÇÃO DA ATIVIDADE ECOTURÍSTICA EM JERICOACOARA E A SOLUÇÃO “SUSTENTÁVEL” DO PLANO DE MANEJO

No caso do Parque Nacional de Jericoacoara, a rigor, as residências das pessoas configuram-se como uma ilegalidade, de modo que tal proibição decorre do preceito positivado no art. 11, § 1º, da Lei 9.985/2000, o qual determina:

“O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”.

²⁹⁹ (BRASIL M. -M., Roteiro Metodológico de Planejamento. Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, 2002, p. 24).

³⁰⁰ (BRASIL M. -M., Roteiro Metodológico de Planejamento. Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, 2002, p. 25).

³⁰¹ (BRASIL M. -M., Roteiro Metodológico de Planejamento. Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, 2002, p. 26).

Como pode ser visto no dispositivo retro apresentado, há uma limitação no direito de moradia nos parques nacionais, inclusive no caso do Parque Nacional de Jericoacoara. A premissa que faz jus ao próprio preceito das unidades de conservação de proteção integral, as quais exigem uma manutenção dos ecossistemas sem a ocorrência de alterações humanas, admitindo apenas o uso indireto dos atributos naturais (art. 2º, VI, Lei 9.985/2000).

Ocorre, no entanto, que como forma de resolver o “problema” social da região, o plano de manejo passou a permitir os moradores na região, como prescreve a seguir:

“A rigor, a residência dessas pessoas no interior da Unidade, constitui numa ilegalidade. No entanto, esses moradores não podem ser classificados como “invasores” por ocuparem inicialmente a área antes da instituição da unidade de proteção integral, numa região onde poucos possuem títulos da terra que ocupam. E ainda assim, devido a incongruências na demarcação das terras do Parque, alguns posseiros acreditavam estar fora dos limites antes respeitados. Para efeitos de planejamento da Unidade, essas famílias serão consideradas como um dos grupos de interesse primário existente no interior da Unidade”³⁰².

Como pôde ser visto anteriormente, a legislação é determinante em exigir a desapropriação das pessoas nas áreas consideradas como Parque Nacional. Aos nossos olhos, a justificativa que a referida população não morava na região anteriormente à data de classificação não parece razoável, inclusive, sobre esse ponto, o Plano de Manejo reconhece que se os moradores fossem retirados da área, não seria utilizado o instituto da desapropriação, haja vista a inexistência de título quanto aquelas propriedades.

Observa-se, ainda, que o Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara reconhece que “na área do Parque não ocorre a presença de grupos populacionais tradicionais como indígenas e quilombolas”. Reconhece-se que a moradia

³⁰² (BRASIL I. -I., Análise do Parque Nacional de Jericoacoara, 2011, pp. 3-123)

da referida população acarreta na “criação de animais domésticos, que pode oferecer risco à fauna local; A prática de cultivo de pequenas lavouras e plantas ornamentais exóticas; A queimada de folhço, característica da coleta das castanhas; A produção de resíduos sólidos e efluentes domésticos; e Facilitação de entrada de amigos, familiares e outros na UC”³⁰³.

Não obstante a todo o exposto, para justificar a continuidade dos indivíduos na região, o Plano de Manejo se utiliza do comentário Geral № 7, adotado pelo Comitê Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), que diz: “os despejos forçados não devem resultar em indivíduos desprovidos de moradia ou vulneráveis a violações de outros direitos humanos”.

Além disso, o referido Plano de Manejo aponta outra dificuldade que é a de ter que realizar efetivação de um programa de relocação das famílias, bem como a necessidade de realização de um inventário dos valores a serem restituídos. Ora, se a população fosse realmente cerca de 100 indivíduos, como pressupõe o plano, não veríamos problema em relação a uma ou outra questão, haja vista uma quantia mínima que deveria ser levantada pelo governo em comparação à ilegalidade.

Nota-se, ainda, que toda unidade de conservação deve ter um plano de manejo (art. 27, Lei 9.985/2000), entretanto, mesmo diante de uma UC de Proteção Integral, que não possua Plano de Manejo, tendo em vista o silêncio da Lei, e em observância ao princípio da legalidade, o art. 28, da Lei 9.985, é permitida a continuidade das atividades que estavam sendo desenvolvidas no interior da respectiva UC, até o advento do plano de manejo, o qual deve regulamentar o uso e a ocupação do solo³⁰⁴.

6.5. A CONSTRUÇÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL E O NOVO RISCO À SUSTENTABILIDADE

³⁰³ (BRASIL I. -I., Análise do Parque Nacional de Jericoacoara, 2011, pp. 3-123/124).

³⁰⁴ (MILARÉ, 2011, p. 936).

No início de do ano de 2010 foi anunciada a construção do Aeroporto de Jericoacoara. O Secretário de Turismo do Estado do Ceará – SETUR/CE – declarou então que o Ministério do Turismo estaria financiando a obra, que totalizava o valor de R\$ 99,6 milhões, garantindo assim, os recursos para a construção.

O Aeroporto do Polo Turístico de Jericoacoara pertencerá ao município de Cruz, limítrofe ao município de Jijoca de Jericoacoara, sendo o empreendimento de responsabilidade da SETUR/CE, do Governo do Estado do Ceará.

O edital de construção do aeroporto foi lançado no dia 12 de fevereiro de 2010 e o prazo de conclusão das obras já tem previsão para o final de 2012³⁰⁵.

Anteriormente ao edital, foi realizado o EIA da área, pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, tendo a expedição do RIMA ocorrida em 2009, dados estes utilizados para o requerimento da licença prévia para a construção do aeroporto internacional.

Solicitado, o Conselho Estadual do Meio Ambiente³⁰⁶ – COEMA – decidiu pela emissão da licença prévia do Aeroporto de Jericoacoara, contudo declarou ser imprescindível a anuência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Tal anuência seria obrigatória e vinculatória, em virtude da localização do projeto, por ocupar parte da área de 10 quilômetros ao redor do Parque Nacional de Jericoacoara, ou seja, a zona de amortecimento (artigo 27º, do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990)³⁰⁷.

³⁰⁵ O terminal de passageiros terá uma aparência rústica, com detalhes e janelas em parede e vidro. A pista de pouso terá comprimento de 2,2 mil metros e 45 de largura, o que permite o pouso e decolagem de aeronaves de grande porte, com capacidade de 1,2 mil voos por ano.

³⁰⁶ Conforme com a Lei Estadual, nº 11.411/87, o COEMA é um órgão colegiado “vinculado diretamente ao Governador do Estado e com jurisdição em todo o Estado, com o objetivo de assessorar o Chefe do Poder Executivo em assuntos de política de proteção ambiental” (artigo 2º).

³⁰⁷ O art. 27. “Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo Conama”. No ano 1990, o CONAMA estipulou, na Resolução nº 013/1990, normas com o intuito de proteção dos ecossistemas existente entorno das Unidades de Conservação. Determinou no artigo 2º: “Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente. Parágrafo Único - O licenciamento a que se refere o caput deste artigo só será concedido mediante autorização do responsável pela administração da Unidade de Conservação”. Posteriormente, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 em seu artigo 25, também estabeleceu a importância da Unidade de Conservação e da zona de amortecimento (artigo 2º XVIII – “zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de

Em virtude disso, a SEMACE, na Resolução nº 02, de 28.01.2010, concordou com o COEMA e determinou a obrigatoriedade da apreciação e anuência do Projeto pelo ICMBio. No entanto, anteriormente ao envio da licença ao referido Instituto, foi alterada a localização do imóvel onde será construído o aeroporto internacional, deslocando-o em 100 metros, retirando-o da zona de amortecimento. Com isso, conforme a Resolução de nº 03, de 18 de fevereiro de 2010, foi revogada a ressalva feita anteriormente sobre a aprovação definitiva do licenciamento prévio.

É possível ver abaixo, no mapa, o deslocamento realizado na localização da área do aeroporto. Isto foi suficiente para que a SEMACE e o COEMA concluíssem pela desnecessidade da análise do Instituto Chico Mendes.



conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” da lei nº 9.985/00).

O Ministério Público Federal – MPF – orientou no sentido de que o estudo de impacto ambiental fosse analisado pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – tendo em vista que, apesar da área não estar mais em zona de amortecimento, portanto, caracterizando a incompetência do Instituto Chico Mendes, tratava-se de um empreendimento que iria atingir diretamente áreas com sensíveis valores ecológicos, sendo elas: Reserva Nacional de Jericoacoara e Área de Proteção Ambiental de Jijoca. Destaca-se que a atitude do MPF foi apenas uma orientação, não tendo a mesma qualquer caráter jurídico.

Além disso, no Plano de Manejo³⁰⁸ do Parque Nacional de Jericoacoara, existe a previsão de o aeroporto internacional ser um projeto impactante (apesar de apenas dizer “por alto” que o projeto poderia trazer poluição sonora e atmosférica). Embora se reconheça a possibilidade de geração de impactos ambientais negativos, o Plano de Manejo não toma qualquer atitude em relação à implementação do referido projeto, inclusive, na seção do citado plano que fala sobre interesses turísticos há a afirmação de que ele será de grande importância para Jericoacoara.

Cabe ressaltar que o estudo de Impacto Ambiental do Aeroporto Internacional de Jericoacoara determinou o local escolhido para a construção como Área de Influência Indireta (AII)³⁰⁹ para a finalidade de estudo da viabilidade do Empreendimento, caracterizando, assim, uma faixa delimitada pelas linhas paralelas ao limite do terreno em 2.000 metros de cada lado. A Área de Influência Direta (AID)³¹⁰, para os meios físicos, bióticos e antrópicos, foi determinada com base na faixa de pista com 2.440 x 300 metros além das áreas designadas ao pátio de estacionamento e

³⁰⁸ O Plano de manejo é obrigatório nas unidades de conservação, deve compreender a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos. Deve compreender as preocupações tanto como alvo a integração da econômica e social, das sociedades vizinhas (Art. 27, §1º).

³⁰⁹ “Esta delimitação diz respeito a áreas amplas, de abrangência territorial regional e da bacia hidrográfica no qual se insere o empreendimento, onde as ações incidem de forma secundária e terciária (indireta) durante sua fase de implantação e operação”. Projeto de construção do aeroporto do Polo Turístico de Jericoacoara (BRASIL S. -S., 2009, p. 63).

³¹⁰ “Trata-se da área onde os impactos das ações das fases de planejamento, implantação e operação do empreendimento incidem diretamente e de forma primária sobre os elementos dos meios: físico (solo, água e ar); socioeconômico (uso e ocupação do solo, aspectos sociais e econômicos, e aspectos arqueológicos) e biótico (vegetação e fauna)”. Projeto de construção do aeroporto do Pólo Turístico de Jericoacoara. (BRASIL S. -S., 2009, p. 63)

terminal de passageiros. E a Área Diretamente Afetada (ADA), ou Área de Intervenção (AI), é a abrangida pela instalação de equipamentos/infraestrutura na fase de operação.

Porém, nenhuma menção do estudo da área abrangida pelo Parque Nacional, desta forma, conforme a pequena área que o EIA se limitou a analisar concluiu que: “os impactos negativos não são, de modo geral, de grande importância e/ou podem ser mitigados através de medidas compensatórias. Esses estudos mostraram que a área apresenta todos os aspectos considerados como adequados para a implantação de um aeroporto”³¹¹.

Esta situação é considerada como uma visível ofensa ao meio ambiente brasileiro, pois, apesar de o Parque Nacional ser o principal motivo para a construção do aeroporto, ele será inteiramente afetado e não foram feitos quaisquer estudos de impactos.

Como pôde ser visto, estão todos “fechando os olhos” para os verdadeiros impactos ambientais e se preocupando apenas com os lucros gerados pelo turismo. Nesse caso, portanto, o que está prestes a acontecer é algo muito distante do que pode ser chamado de um verdadeiro ecoturismo, com objetivos de desenvolvimento sustentável.

6.6. O PAPEL DO ESTADO NA PROMOÇÃO DO ECOTURISMO

A fim de alcançar o turismo de natureza sustentado, propriamente dito, o PNT foi reconhecido pelo governo Brasileiro, através do Ministério do Turismo, como sendo o elo entre os governos federal, estadual e municipal, com as entidades não governamentais, com a iniciativa privada e com a sociedade no seu todo³¹².

O PENT, também considerado como possuidor tal obrigação, prevê a mobilização dos agentes dos setores públicos e privados, nacionais, regionais e locais,

³¹¹ Projeto de construção do aeroporto do Pólo Turístico de Jericoacoara. (BRASIL S. -S., 2009, p. 243)

³¹² (BRASIL M. -M., Plano Nacional do Turismo. Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007, 2003, p. 06).

bem como os portugueses no geral, com a finalidade de atingir o desenvolvimento sustentado do turismo³¹³.

Apesar de ser responsabilidade conjunta dos agentes públicos e privados, os papéis de fomento e controle da atividade turística são prerrogativas do setor público ditar as políticas de planejamento e gestão do turismo em todos os níveis de governo, bem como para o setor privado³¹⁴.

É, portanto, fundamental a existência de uma legislação clara e coesa para ordenar o papel de todos os níveis de governo no desenvolvimento do turismo e orientar o funcionamento do setor privado.

Não obstante, a existência da necessidade de compatibilização de interesses ecológicos, sociais e econômicos, muitas vezes essas questões acabam sendo deixadas de lado e o homem prefere por privilegiar o crescimento econômico a qualquer custo, visando apenas os benefícios imediatos de suas ações; em um segundo plano, fica a capacidade de carga e recuperação da natureza, bem como os interesses sociais³¹⁵.

6.6.1. Políticas Públicas

A fim de se evitar o privilégio apenas do vetor econômico do ecoturismo, as políticas visam tanto funcionar como estímulo e controle direto desse vetor do desenvolvimento sustentável, como também devem se preocupar com os interesses da sociedade, bem como das necessidades do meio ambiente.

Tais políticas possuem como escopo minimizar os impactos negativos do turismo, ao mesmo tempo que buscam promover o crescimento econômico, equidade social e o equilíbrio ecológico.

Nesse sentido, Beni afirma:

“A espinha dorsal do ‘formular’ (planejamento), do ‘pensar’ (plano), do ‘fazer’ (projetos e programas), do ‘executar’

³¹³ (PORTUGAL, Conselho de Ministros, 2007, p. 2166 e 2174).

³¹⁴ (SALVATI, Turismo Responsável: manual para políticas locais, 2004, p. 21).

³¹⁵ (GODOI FILHO, 1992, p. 133).

(preservação, conservação, utilização e ressignificação dos patrimônios e sua sustentabilidade), do ‘reprogramar’ (estratégia) e do ‘fomentar’ (investimentos e vendas) o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região e seus produtos finais”³¹⁶.

Essa ideia de atuação encontra-se em perfeita harmonia com a “dimensão positivo-prestacional” da juridicidade ambiental, apresentada por Canotilho³¹⁷, uma vez que cabe ao Estado, e a todas as entidades públicas, o dever de “assegurar a organização, procedimento e processos de realização do direito do ambiente”.

Podemos falar, portanto, que o Estado deve efetivar políticas a fim de alcançar objetivos específicos. Estas orientações devem visar à gestão permanente do turismo, abrangendo os inúmeros aspectos operacionais da atividade, incluído a questão ambiental. A política do turismo deve estar inter-relacionada com outras políticas (econômica, educacional, saúde, etc.).

Elas, as políticas, servem como um “amplo pacto político-social”, o qual será mais sólido e eficaz quanto mais consistente forem os estudos e diagnósticos desenvolvidos³¹⁸, devendo o Estado determinar prioridades, criar normas e administrar seus recursos e estímulos, a fim de ser capaz de articular metas e diretrizes que atinjam os objetivos do turismo sustentável do país.

6.6.2. O Estado sob a perspectiva do dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio do não retrocesso da proteção ambiental

Torna-se imperioso impedir que o ecoturismo se torne mais uma das falácias do setor produtivo, cedendo às pressões sociais em detrimento da conservação ambiental e/ou da promoção social, ou seja, um empreendimento cuja ideologia é turismo de massa, mascarado em um bojo conservacionista, cujos gestores da atividade

³¹⁶ (BENI, Análise estrutural do turismo, 2001, p. 177).

³¹⁷ (CANOTILHO, Estado constitucional ecológico e democracia sustentada, 2003, p. 12).

³¹⁸ (SALVATI, Turismo Responsável: manual para políticas locais, 2004, p. 166).

são protegidos pela proposta do “rótulo de ecoturismo”, porém realizam práticas do “turismo tradicional predatório”³¹⁹.

A obrigação da proteção da natureza para o ecoturismo, e todas as demais atividades sustentáveis, não decorre apenas de regras “principiológicas” e consciência mundial, ela também está esculpida nas diversas normas em níveis internacionais, comunitárias, nacionais e, até, em normas internas.

O princípio “3” da declaração de Estocolmo expressa a comum convicção de que “Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra de produzir recursos renováveis vitais”.

Na Europa, todos os projetos, entendidos como realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras, bem como outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo, susceptíveis de terem um impacto considerável no ambiente, devem passar, via de regra, por um estudo dos possíveis impactos³²⁰.

A CRP prevê, ainda, que todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e devem defendê-lo (art. 66, “1.”, CRP), sendo tarefa fundamental do Estado defender a natureza, o ambiente e preservar os recursos naturais (art. 9º, “e”, CRP). O Estado, por meio de organismos próprios (art. 66, “2.”, CRP), zelará pela eficiência do setor público (art. 66, “2.”, “c”), pela promoção, como princípio vetor e integrador de políticas públicas (política de ordenamento do território, política cultural, política econômica e fiscal, política educativa, política regional – art. 66, “2.”, “d”, “e”, “f”, “g”, CRP).

Deste modo, é incumbência prioritária do Estado português, no âmbito econômico e social, a promoção do aumento do bem-estar social e econômico e da qualidade de vida das pessoas (art. 81, “a”), CRP), como também a adoção de uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico (art. 81, “m”), CRP). Ainda, deve adotar uma política nacional da água, com aproveitamento, planejamento e gestão racional dos recursos hídricos (art. 81, “n”), CRP).

³¹⁹ (RODRIGUES A. M., 1996, p. 29).

³²⁰ Art. 1º, “1.” e “2.”, da Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985.

A LBA já previa desde o seu texto original que:

“Todos os cidadãos tem direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo a iniciativas populares e comunitárias, promover a melhora da qualidade de vida, quer individual, quer coletiva”.

De acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu art. 225, IV, cabe ao Estado o dever de proteção da fauna e da flora nas atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

Ainda no art. 225, da CF/88, há a consagração do direito, e dever, ao ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, conferindo à tutela ambiental o caráter vital para se alcançar a dignidade inerente à pessoa, como garantia e promoção do bem-estar existencial individual e coletivo.

Há, portanto, o reconhecimento constitucional, no Brasil, de uma “dupla funcionalidade” no que diz respeito à proteção ambiental. Isto confere tanto um “objetivo” e “tarefa” ao Estado, quanto um “direito e dever fundamental” do indivíduo e da coletividade, de proteção ambiental³²¹.

6.6.3. E quando a Administração Pública falha

Cabe ao Poder Executivo, por meio da Administração Pública, atuar de maneira concreta como representante do Estado, devendo serem observadas as limitações decorrentes dos dispositivos nas leis, e demais normas, nacionais, comunitárias, internacionais que compõem o ordenamento jurídico estatal³²².

Nessa perspectiva, é dever da administração pública fazer valer a lei, através da realização e fiscalização das políticas públicas no setor do ecoturístico, tomando em consideração os estudos de impactos realizados a fim de exigir a sede de

³²¹ (SARLET & FENSTERSEIFER, 2012, p. 135).

³²² (LENZA, 2011, pp. 517-518).

concessão ou licença para exploração da atividade as devidas providências a fim de serem cumpridas as exigências suficientes à caracterização de uma atividade em consonância com a sustentabilidade proposta em sede da atividade ecoturística.

Observe, no entanto, que nos casos em que a Administração Pública se mostra inerte, ou pratica ato em desacordo com os princípios os dispositivos das diversas normas do ordenamento jurídico vigente, cabe ao Poder Judiciário a execução da função jurisdicional, a fim de aplicar o direito aos casos concretos e dirimir conflitos de interesse. Isso ocorre porque “aos tribunais incumbe as atividades jurisdicionais, dentre as quais as relacionadas ao controle de legitimidade dos atos da administração”³²³.

6.6.3.1. A que bens jurídicos nos referimos e os titulares desses bens

Como já dissermos diversas vezes no presente estudo, o grande diferencial entre ecoturismo e turismo é a afinidade que este tem com o meio ambiente, o que ocorre através da exploração de elementos ambientais.

Em se tratando de ambiente, utilizaremos o conceito adotado tanto pela Constituição Federal Brasileira, quanto pela Constituição da República Portuguesa, as quais adotam um reconhecimento amplo do termo que incluem além da dimensão ecológica, os aspectos econômicos, sociais e culturais.

Isso porque há certa divergência na doutrina quanto à utilização do termo em seu caráter restritivo ou ampliativo. Enquanto para alguns deve ser utilizado o conceito restritivo³²⁴, para outros, como Mazzilli, há a necessidade de utilização do conceito em sua vertente ampliativa. Este último justificando tal propositura em razão

³²³ (MENDES & BRANCO, 2012).

³²⁴ Vemos o conceito restritivo de meio ambiente sendo utilizado, por exemplo, por Hamilton Jr., em 2006, o qual defendia que ao conceito apenas seriam englobados “os recursos naturais (ar, solo, água, fauna e flora) e artificiais (edificações e equipamentos produzidos pelo homem, como praças, ruas, parques etc.), bem como os patrimônios culturais (histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico)” **Fonte bibliográfica inválida especificada..**

da ideia de que tudo o que for relevante ao equilíbrio ecológico, e acabe por induzir à sadia qualidade de vida, é questão que afeta o meio ambiente³²⁵.

Tendo tais informações prévias, avançamos no sentido de, ainda que a exploração da atividade ecoturística possa ocasionar danos ao patrimônio pessoal em virtude da dimensão objetiva ou pública do interesse tutelado, nesses casos o mais correto é a caracterização do dano ambiental em seu sentido amplo, cujos titulares são os cidadãos e até mesmo a sociedade, nos casos de danos ambientais ou sociais relevantes^{326 327}.

É nesse sentido que a Constituição Federal Brasileira vem afirmar que o meio ambiente é um bem coletivo de gozo individual e geral ao mesmo tempo, de modo que este direito, apesar de pertencer a cada pessoa, não é só dela, sendo ao mesmo tempo um direito transindividual³²⁸.

Dessa constatação, no Brasil, pode-se dizer que os direitos relativos ao meio ambiente são considerados como de “interesse difuso”, o que significa que não se esgotam em uma só pessoa, mas se estendem a uma coletividade indeterminada, o que permite ser constatado na análise da locução “todos têm direito”, no art. 225, da CF/88, com o art. 5º, LXXIII³²⁹, do mesmo Diploma Legal, sobre o exercício da ação popular³³⁰.

No ordenamento jurídico português, é possível verificar uma dupla titularidade dos bens ambientais, cuja natureza jurídica é simultaneamente pública e coletiva, em decorrência dos arts. 9º, “e)”, 52º, “3”, e 66º, “2”, da Constituição da

³²⁵ (MAZZILLI, 2004, p. 141).

³²⁶ Quanto a assertiva, fazemos algumas ressalvas. A primeira é no sentido de que, para que o dano seja considerado em seu caráter amplo há de haver a constatação de um dano ambiental ou social amplo, ou seja, danos relativamente pequenos, que apenas afetem a qualidade de vida de um indivíduo, não entrariam nessa caracterização de dano ambiental em sentido amplo, mas no âmbito de danos pessoais e patrimoniais.

³²⁷ (DIAS, Aspectos contenciosos da efetivação da responsabilidade ambiental - A questão da legitimidade, em especial, 2009, p. 536).

³²⁸ Essa ideia foi retirada de: Tribunal Regional Federal (TRF) 4ª Região, 4ª Turma, Apelação em Ação Civil Pública nº 1998.04.01.009684-2-SC, rel. Juiz Federal Joel Ilan Paciornik, DJU 16.4.2003.

³²⁹ Art. 5º, LXXIII, CF: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

³³⁰ (MACHADO, 2011).

República Portuguesa³³¹, impondo-lhe a impossibilidade de individualização dos interesses defendidos, através de uma legitimidade singular tradicional³³².

6.6.3.2. As ações para tutela desses direitos

6.6.3.2.1. Ação Popular

A Ação Popular, no Brasil, está presente na Carta Magna, mais especificadamente no art. 5º, LXXIII, cujo objetivo é anular o “ato lesivo ao patrimônio público, aos bens de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”, esse caráter público justifica a isenção de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada a má-fé (art. 5º, LXXIII, CF/88)³³³.

Ela, a Ação Popular, tem uma natureza predominantemente desconstitutiva, não podendo conter em seus pedidos a “reparabilidade” de um ato, o que poderá apenas ser pleiteado através de ação civil pública, já que o seu pedido deverá apenas visualizar a anulação de ato lesivo ao meio ambiente³³⁴.

³³¹ Art. 9º, “e)”, CRP: “Tarefas fundamentais do Estado. São tarefas fundamentais do Estado: [...]e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território”; Art. 52, “3”, CRP: “Direito de petição e direito de acção popular. 3. É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: [...]; b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.”; Art. 66, “2”: “Ambiente e qualidade de vida. 2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: [...]”.

³³² (GOMES, Reflexões breves sobre a acção pública e a acção popular na defesa do ambiente, 2011, pp. 327-328).

³³³ Art. 5º, LXXIII, CF/88: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

³³⁴ (MILARÉ, 2011, pp. 1477-1478).

A ação popular é um instrumento típico da cidadania e, apesar de não existir primacialmente na defesa de direitos individuais, seus efeitos podem acabar por refletir sobre os mesmos³³⁵.

No contexto brasileiro de proteção dos cidadãos, qualquer cidadão pode ser parte legítima para intentar a Ação Popular, devendo ser comprovada a cidadania no Brasil, através do título eleitoral ou com documento que a ele corresponda (art. 1º, § 3º, Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965).

No Estado Português, em sede de equivalência, vemos como titular para propor a Ação Popular o “cidadão qualificado e diferenciadamente lesado” por ato ilícito e culposo, causado por outro particular, ou pela Administração Pública, permitindo, através de previsão expressa na Lei 83/95 – LAP³³⁶, figurar no referido polo, ainda, a possibilidade de agrupamento “num litisconsórcio voluntário activo” em prol da tutela dos vários direitos subjetivos lesados, as autarquias, em relação aos interesses dos residentes de uma respectiva área³³⁷; as associações e fundações defensora dos interesses em causa, como as Organizações não governamentais de ambiente – ONGA, nos termos do art. 10º, “b)”, da Lei 35/98, de 18 de julho³³⁸; e o Ministério Público, de acordo com a leitura do art. 31º, do CPC português³³⁹ e, Código de Processo dos Tribunais Administrativos – CPTA³⁴⁰, art. 9º³⁴¹.

³³⁵ (MENDES & BRANCO, 2012, p. parágrafos 25.375 e 25.376)

³³⁶ Regulada pela Lei 83/95, de 31 de agosto – LAP. Publicada no Diário da República SÉRIE I-A, às págs. 5464 a 5467. Retificada pela Lei 4/95, de 12 de agosto de 1995.

³³⁷ Quanto às autarquias, nos termos do art. 15, “3”, da LAP, apenas serão possíveis de figurarem no polo passivo nos casos que versarem de interesses individuais homogêneos.

³³⁸ (DIAS, Aspectos contenciosos da efetivação da responsabilidade ambiental - A questão da legitimidade, em especial, 2009, pp. 546, 550, 555, 557 e 558).

³³⁹ Art. 31º, CPC: “Têm legitimidade para propor e intervir nas ações e procedimentos cautelares destinados, designadamente, à defesa da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, do património cultural e do domínio público, bem como à proteção do consumo de bens e serviços, qualquer cidadão no gozo dos seus direitos civis e políticos, as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público, nos termos previstos na lei”.

³⁴⁰ Lei 15/2002, de 22 de fevereiro. Publicada no Diário da República – 1 SÉRIE-A, Nº 45. Retificado pela Declaração de Retificação nº 17, 2002, de 6 de abril. Alterado pela Lei 4-A/2003, de 19 de fevereiro; Lei 59/2008, de 11 de setembro; e Lei 63/2011, de 14 de dezembro. Regulado pela Portaria 1120/2009, de 30 de setembro.

³⁴¹ Art. 9º, “2”, do CPTA: “Independentemente de ter interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, bem como as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a

Em se tratando de legitimidade passiva, de acordo com o art. 6º, da Lei 4.717/65, estarão neste polo as “pessoas jurídicas de direito público que praticaram o ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa e ao meio ambiente, bem como os entes receptores de verba pública, juntamente com as pessoas jurídicas de direito privado que participaram da formação do ato impugnado ou que dele sejam beneficiários”³⁴².

A LAP, por sua vez, cria a diferenciação entre a ação popular administrativa, em sede dos interesses referidos no artigo 1.º, incluído o ambiente, bem como e o recurso contencioso contra ilegalidade praticada por qualquer ato administrativo lesivo dos mesmos interesses, assim como a ação popular civil, revestida de qualquer das formas previstas no Código de Processo Civil (art. 12º).

A caracterização da lesividade é suficiente para a realização da Ação Popular em se tratando de proteção ambiental, de modo que a exigência do pressuposto da ilegalidade é apenas imprescindível nos casos de ação popular de cunho simplesmente patrimonial, não estando presente na modalidade específica³⁴³.

Em relação a uma eventual ausência de estudo de impacto em projeto que obrigatoriamente exigisse, ou em se tratando da realização de estudo precário, ou até nos casos de realização de plano de manejo em dissonância com princípios ou normas nacionais, nos casos das áreas protegidas no Brasil, a Ação Popular poderia ser utilizada com a finalidade de conseguir uma decisão judicial que entenda pela anulação do ato que permitiu a realização ou continuidade do projeto, caso ele ainda não tenha sido finalizado (o que caracterizaria uma ação popular preventiva), ou a anulação do ato que mantém a concessão do projeto, no caso em que o mesmo já esteja em funcionamento.

Em sede de estudo de impacto ambiental, ou realização de documentos de planejamento em sede de políticas públicas, adotando características de precariedade, por não observar requisitos a serem cumpridos, procedimentais, legais ou principiológicos, a propositura de Ação Popular estaria justificada na ilegalidade gerada

saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o patrimônio cultural e os bens do Estado, das Regiões Autônomas e das autarquias locais”.

³⁴² (AMADO, 2011, p. 526).

³⁴³ (MILARÉ, 2011, p. 1475).

pela omissão do Poder Público, pois o mesmo deixou de adotar uma determinada atitude que acabou acarretando em lesividade ao meio ambiente.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já entendeu que “A ação popular é o instrumento jurídico que deve ser utilizado para impugnar atos administrativos omissivos ou comissivos que possam causar danos ao meio ambiente” (STJ, Resp 889.766, de 04.10.2007).

6.6.3.2.2. Ação Civil Pública

Ainda que indireta, a primeira referência sobre a Ação Civil Pública como instrumento jurídico promotor de defesa do meio ambiente ocorreu, no Brasil, em 1981, através do art. 14, da Lei 6.938³⁴⁴, entretanto a mesma apenas integrada explicitamente como instrumento de defesa de interesses individuais (proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico)³⁴⁵ em 1985, pela Lei 7.347, de 24 de julho.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1998, a Ação Civil Pública passou a receber o *status* Constitucional, tendo em vista que o seu art. 129 apresenta como uma das funções do Ministério Público, em seu inciso III, “promover [...] a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Todavia, o Ministério Público não é o único legitimado para propor a referida ação, podendo também propô-la a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 01 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre

³⁴⁴ Lei 6.938/81: “art. 14. [...] § 1º [...] O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente”.

³⁴⁵ Art. 5º, “b”, da Lei 7.347/85.

concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (art. 5º, Lei 7.347/85)

Salienta-se, no entanto, que uma vez a proposta a ação civil pública, caso seja abandonada ou sofra desistência por qualquer legitimado, deve o Ministério Público assumi-la e prosseguir na mesma até o seu final (art. 5º, § 3º, Lei 7.347/85). Da mesma forma, encerrada a fase do conhecimento e decorridos os 60 dias do trânsito em julgada da sentença condenatória sem que o legitimado autor tenha pedido a execução da decisão, deverá o Ministério Público fazê-lo (art. 15, Lei 7.347/85).

De outra banda, deverá figurar no polo passivo da ação civil pública ambiental, deverá figurar aquele definido pelo art. 3º, IV, da Lei 6.938/81, ou seja, “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável diretamente ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

Nesse aspecto, já foi reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça, a “legitimidade passiva da pessoa jurídica de direito público para responder pelos danos causados ao meio ambiente em decorrência de sua conduta omissa quanto ao dever de fiscalizar” (Informativo 390, STJ).

Sobre o pedido da ação, o art. 3º, da Lei 7.347/85, permite, através da Ação Civil Pública, pleitear uma condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

CONCLUSÃO

O turismo é de extrema importância para a economia de um país, ao ponto de, enquanto demais setores da economia se encontram desanimados, e algumas vezes até mórbidos, o turismo vem crescendo ao longo dos anos de forma desenfreada.

Ocorre que aquela ideia de turismo que tínhamos antigamente, totalmente direcionado à captação de capitais está entrando em desuso, tanto em reação de organismos internacionais e Estados os quais adotam posturas, políticas, e exigências, legislativas, diante de uma necessidade iminente de preocupação com a garantia e manutenção do meio ambiente e dos recursos naturais, como em virtude da emergência de uma espécie de turista mais consciente das respectivas necessidades e exigentes quanto ao consumo de produtos e serviços ligados a esses ideais.

É nesse cenário que nasce o ecoturismo, preocupado ao mesmo tempo com questões comerciais, ambientais e sociais, condições essas que apenas podem ser comprovadas após a realização de procedimentos de licenciamento da atividade coerentes e coesos, os quais, através das análises de impactos, poderão prever quais impactos positivos a atividade poderá angariar, mas, também, sendo muito mais importantes, os impactos negativos passíveis de serem gerados pela atividade.

Juntamente com a descoberta dos possíveis impactos deve ser dada, também, devida relevância às análises sobre as possíveis soluções, pois serão estas que os gestores irão utilizar para deferir ou não a autorização ou licença de uma atividade, bem como a obrigação de monitoramento e controle do rumo da atividade a fim de se constatar que a mesma está cumprindo os requisitos impostos pela licença, ou outro ato concessivo.

O Ecoturismo é uma atividade originada no pós-revolução industrial, fruto da preocupação com os impactos ambientais causados pelo homem e com as preocupações que assolam as questões sociais. Ele é, nesse sentido, um nascimento do

próprio princípio sustentável, consistindo em uma simbiose com o turismo, adotando e adaptando elementos e características de ambos.

Nesta perspectiva, o ecoturismo, preocupado com um desenvolvimento ambiental, propõe a execução de políticas e a exploração da sua atividade da forma mais ecológica possível. Na verdade, a natureza tem um papel duplo para a atividade ecoturística, de um lado, ela é a matéria-prima utilizada na captação de consumidores, ou melhor, ecoturistas; de outro, ela é dependente da natureza para poder exercer a atividade, uma vez que sem natureza não há como praticar ecoturismo, sem “tesouros naturais”, as áreas naturais exóticas, ou com alguma beleza a mais, não há por que se falar em diferencial do ecoturismo.

Com a captação de ecoturistas, há a entrada de receitas e, conseqüentemente, uma possibilidade latente de auxiliar possíveis déficits na balança de um país em crise, bem como melhoria de infraestrutura da região. Devendo ser observado, no entanto, que não é a quantidade de investimento que deve ser incentivada, mesmo porque a natureza tem um limite para suportar tais investimentos e gerar resultados negativos.

Falamos no parágrafo anterior em uma possibilidade latente de trazer benefícios econômicos porque depende do Estado impedir que apenas grandes empresas tomem conta do mercado, mas deve incentivar o ingresso da comunidade local no empreendimento turístico, através de treinamentos e incentivos adequados. Desta forma, além de promover a obtenção de renda no país, ainda permitirá o aumento da qualidade e intelectualidade de vida da população local, devendo ser dado o devido respeito àqueles costumes e hábitos tradicionais a serem mantidas.

Portanto, o objetivo do ecoturismo não é, ou ao menos não deveria ser, a disputa pela maior quantidade de consumidores possíveis, mas sim a oportunidade de se criar indivíduos conscientes nas necessidades do meio ambiente e preocupados com a justiça social. Os ecoturistas de amanhã.

Às questões sociais, ainda deve ser dado o devido respeito aos direitos das futuras gerações. Nós, as gerações do presente, de acordo com o próprio princípio

do desenvolvimento sustentável, temos que atender às nossas necessidades do presente sem que, com isso, sejam comprometidas as capacidades do futuro. Essa assertiva, a nosso ver, encontra-se em total consonância com o ecoturismo, o qual concede o direito de exploração de uma região, com a captação de receitas, bem como com o desenvolvimento social, mas em respeito à natureza, a fim de uma busca pela garantia de um meio ambiente equilibrado e duradouro.

A fim de serem garantidas as vertentes sustentáveis do ecoturismo, entretanto, há de consideramos algumas das principais problemáticas ainda existentes quanto à mesma, situação que o fazemos bem como apresentamos propostas que, apesar de não serem inovadoras, julgamos serem as mais corretas aos casos.

Sobre a abrangência do termo ecoturismo não entendemos que o mesmo deva fazer parte de uma espécie de turismo, como no caso de turismo de natureza ou turismo de aventura. Tal concepção acabaria por limitar os possíveis efeitos do referido termo. Propomos, portanto, a utilização do “ecoturismo” com uma abrangência alargada, aquela que teria o “turismo alternativo” ou o “turismo sustentável”, sob a justificativa de que não vislumbramos a necessidade de existência de características específicas da região para que haja a constatação da atividade ecoturística, mas tão somente que o mesmo seja administrado, obedecendo preceitos ecológicos e visando garantir uma justiça ecológica.

Já em relação ao controle da execução da atividade, limitamo-nos a argumentar sobre os casos de empreendimentos específicos, ou seja, nos casos em que o empreendimento como o todo já existe nas respectivas avaliações, regras e/ou planos a seguir, não havendo tantas questões quanto ao mesmo. Por outro lado, a certificação e o cadastramento se fazem totalmente importantes em uma atividade ecoturística. A certificação, direcionada ao ecoturista, permitirá de forma fácil a comprovação de que um determinado serviço ou produto está sendo prestado de forma correta, enquanto que o cadastramento, direcionado, ao empreendedor, apresentará normas-base obrigatórias a serem obedecidas em uma atividade com a finalidade de garantir as prerrogativas da mesma.

Quanto à educação, ela tem um papel importante como componente da efetivação do ecoturismo. Através da educação ambiental há a possibilidade de trabalho nos diferentes níveis de indivíduos, desde as crianças, que devem ser incentivadas a criarem um ideal ecológico, até os ecoturistas, os quais, quando estiverem em um local em que se pratica a educação voltada ao ecoturismo, também poderão ser incentivados a terem o ideal ecológico, da mesma forma.

Por fim nos cabe comentar sobre a matéria-prima do ecoturismo. Como o mesmo tem a natureza, ou ao menos do que ela dispõe, como matéria prima, utilizando-se das características naturais de cada região a fim de propiciar uma experiência única ao ecoturista. Tal concepção permite compreender que as áreas protegidas, muitas vezes dotadas de atrativos naturais diferenciadores, são destinos privilegiados ao ecoturismo. Fazendo a ressalva em relação às áreas protegidas que, consideradas como tal muitas vezes pela fragilidade em relação a pressões externas, uma sensibilidade que pode levar rapidamente a área à exaustão caso não sejam observadas as regras definidas para aquele empreendimento específico, concedido a ser explorado naquela região específica.

É por esse motivo que planos e programas, bem como demais estudos, devem ser aplicados às respectivas atividades em áreas protegidas. No caso do Brasil, adotando uma análise geral, já que as unidades protegidas são consideradas como Unidades de Conservação, devendo, em sede de cada Unidade de Conservação, haver um respectivo Plano de Manejo, o qual deverá analisar as condições da área, bem como os tipos de atividades a serem realizadas.

Nessa perspectiva, o Parque Nacional de Jericoacoara é reconhecido como um importante atrativo ecoturístico do nordeste do Brasil. Nele, milhares de pessoas passam todos os anos a fim de desfrutar de suas paisagens e demais riquezas naturais, como a grande lagoa de Jijoca existente no parque.

Em relação à prática do ecoturismo no Parque Nacional de Jericoacoara acabamos por apresentar duas questões duvidosas de serem consideradas como sustentáveis: a permissão da continuidade dos moradores no local e a concessão para a construção do aeroporto internacional nos limites do parque. Nesses casos, em que há

possível lesão a garantias e direitos em sede de direito ambiental a alternativa é acionar o Judiciário a fim de tutelar os direitos dos cidadãos e da sociedade, nomeadamente através dos instrumentos jurídicos da Ação Popular e da Ação Civil Pública.

Bibliografia

- ALEXANDRINO, T. M. (Jan-Jun de 2014). Sustentabilidade e participação da Comunidade Europeia, em matéria de meio Ambiente. *Debater a Europa*(9), 37-52.
- AMADO, F. A. (2011). *Direito ambiental esquematizado*. São Paulo: Método.
- ANDRADE, J. C. (2010). *Lições de Direito Administrativo*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- ANSARAH, M. G. (2000). *Turismo - Como aprender, Como Ensinar* (3ª ed., Vol. 2). São Paulo: Senac.
- ANSARAH, M. G. (2002). *Formação e capacitação do profissional em turismo e hotelaria. Reflexões e cadastro das instituições educacionais do Brasil*. São Paulo: Aleph.
- ARAGÃO, M. A. (2000). O novo regime da AIA: avaliação de previsíveis impactes legislativos. *RevCEDOUA - Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, III*(01), 71-91.
- ARAGÃO, M. A. (dezembro de 2003). Instrumentos científicos e instrumentos jurídicos: perspectivas de convergência rumo à sustentabilidade no Direito Comunitário do Ambiente. *Revista jurídica do urbanismo e do ambiente*, 15.
- ARAGÃO, M. A. (2006). *O princípio do nível elevado de proteção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos*. Coimbra: Almedina.
- ARAGÃO, M. A. (2008). The principle of sustainability: transforming law and governance. *RevCEDOUA - Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, XI*(21), 165-174.
- ARAGÃO, M. A. (N.1 Junho/Dezembro de 2009). A protecção do ambiente em rede: uma estratégia nacional, uma responsabilidade europeia. *Debater a Europa*, pp. 47-63.
- ARAGÃO, M. A. (abril de 2010). A sustentabilidade ambiental do turismo. In F. d. CEDOUA, *Empreendimentos Turísticos* (pp. 69-118). Coimbra: Edições Almedina. SA.
- ARAGÃO, M. A. (30 de janeiro de 2010). Dimensões europeias do principio da precaução. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*(VII), 245-299.
- ARAGÃO, M. A. (2011). A credibilidade da rotulagem ecológica dos produtos. *RevCEDOUA - Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, XIV*(27), 157-170.
- ARAGÃO, M. A. (Junho de 2011). Prevenção de riscos na União Europeia: o dever de tomar em consideração a vulnerabilidade social para uma protecção civil eficaz e justa. *Revista Crítica de Ciências Sociais*(93), 71-93.
- ARAGÃO, M. A. (2012). Desenvolvimento sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamento e limites da proibição de retrocesso ambiental. In M. A.

- ALMEIDA, D. F. AMARAL, A. ARAGÃO, F. U. CALVÃO, P. C. CASTRO, L. G. CATARINO, et al., *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho* (Vol. IV, pp. 43-90). Coimbra: Coimbra.
- ARAGÃO, M. A. (2013). Aplicação nacional do princípio da precaução. *Colóquios 2011-2012. Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal*, (pp. 159-185).
- ARAGÃO, M. A. (s.d.). Instituição concreta e protecção efectiva da rede Natura 2000 – alguns problemas. *revista Cedoua, nº 10,, 24-ss.*
- Arntz, W., Chasse, B., & Vicente, M. (2005). *What the Bleep Do We Know!?: Discovering the Endless Possibilities for Altering Your Everyday Reality*. Deerfield Beach, Broward/Flórida, Estados Unidos da América: Health Communications, Inc.
- BACCI, D. d., LANDIM, P. M., & ESTON, S. M. (jan./mar. de 2006). Aspectos e impactos ambientais de pedra em área urbana, pp. 47-54. *Revista Escola de Minas, 59(1)*.
- BARAL, N., STERN, M. J., & BHATTARAI, R. (2008, 06 15). Contingent valuation of ecotourism in Annapurna conservation area, Nepal: Implications for sustainable park finance and local development. *Ecological Economics, 66*, pp. 218-227.
- BELTRÃO, O. d. (2001). *Turismo - A Indústria do Século XXI*. São Paulo: Novo Século.
- BENI, M. C. (1997). *Análise estrutural do turismo* (10ª ed.). São Paulo: Senac.
- BENI, M. C. (2001). *Análise estrutural do turismo* (4ª ed.). São Paulo: SENAC.
- BENI, M. C. (novembro de 2003). Como Certificar o Turismo Sustentável? *Turismo em análise, 14(2)*, 5-16.
- BRANDON, K. (2002). Estapas básicas para incentivas a participação local em projetos de turismo voltado para a natureza. In: K. LINDBERG, & D. E. HAWKINS, *Ecoturismo. Um guia para planejamento e gestão* (L. C. Darin, Trad., 4ª ed., pp. 224-252). São Paulo: SENAC.
- BRASIL, A. N. (s.d.). Acesso em 13 de novembro de 2013, disponível em Agência Nacional de Águas: <http://www.ana.gov.br>
- BRASIL, E. -I. (2002). *Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos*. Brasília: EMBRATUR.
- BRASIL, I. -I. (2011). Análise do Parque Nacional de Jericoacoara. *Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara*. Brasília: ICMBio.
- BRASIL, I. -I. (2011). Contextualização do Parque Nacional de Jericoacoara. *Plano de Manejo do Parque Nacional de Jericoacoara*. Brasília: ICMBio.

- BRASIL, M. -M. (2002). *Roteiro Metodológico de Planejamento. Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica*. Acesso em 15 de 12 de 2013, disponível em ICMBIO: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/roteioparna.pdf>
- BRASIL, M. -M. (2002). *Roteiro Metodológico de Planejamento. Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica*. Acesso em 15 de 12 de 2013, disponível em ICMBIO: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/roteioparna.pdf>
- BRASIL, M. -M. (29 de abril de 2003). Plano Nacional do Turismo. Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007. 48. Brasília: Ministério do Turismo.
- BRASIL, M. -M. (2005). *Regulamentação, normalização e certificação em turismo de aventura. Relatório diagnóstico*. Brasília: Ministério do Turismo.
- BRASIL, M. -M. (2007). *Roteiros do Brasil. Programa de Regionalização do turismo. Conteúdo Fundamental. Ação Municipal para Regionalização do Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo.
- BRASIL, M. -M. (2007). *Roteiros do Brasil. Programa de Regionalização do turismo. Conteúdo Fundamental. Turismo e Sustentabilidade*. Brasília: Ministério do Turismo.
- BRASIL, M. -M. (2007). *Roteiros do Brasil. Programa de Regionalização do turismo. Módulo Operacional 4. Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional*. Brasília: Ministério do Turismo.
- BRASIL, M. -M. (2007). *Roteiros do Brasil. Programa de Regionalização do turismo. Módulo Operacional 5. Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional*. Brasília: Ministério do Turismo.
- BRASIL, M. -M. (2010). *Turismo de Aventura: orientações básicas* (3ª ed.). Brasília: Ministério do Turismo.
- BRASIL, M. -M. (2013). *Programa de Regionalização do Turismo*. Brasília.
- BRASIL, S. -S. (outubro de 2009). EIA de Jericoacoara. Fortaleza, CE, Brasil: SEMACE.
- BRIGGS, S. (1999). *Marketing para o Turismo no Século XXI. A Indústria de Viagens e Turismo vai ser a Mais Desenvolvida a Nível Internacional*. Porto: CETOP.
- BRUSADIN, L. B. (2º sem de 2005). Estuda da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. *Hospitalidade*, 2, 87-111.
- CALDWELL, L. K. (1978). The environmental impact statement: a misused tool. In R. K. JAIN, & B. L. HUTCHINGS, *Environmental impact analysis : emerging issues in planning* (pp. 11-25). London: Urbana : University of Illinois Press.

- CAMPOS, A. M. (2005). O ecoturismo como alternativa de desenvolvimento sustentável. *Caderno Virtual de Turismo*, 5(1), 1-6.
- CANOTILHO, J. J. (1999). *Estado de Direito*. Gradiva Publicações.
- CANOTILHO, J. J. (2003). Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In S. S. CUNHA, & E. R. GRAU, *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva* (pp. 101-110). São Paulo: Malheiros.
- CANOTILHO, J. J. (2010). O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*, VIII(13), 07-18.
- CARVALHO, E. F. (2006). *Meio ambiente & direitos humanos*. (1 ed. 2005, 2 tir. ed.). Curitiba: Juriá.
- CASTELLI, G. (1996). *Turismo: Atividade marcante no século XX* (3ª ed.). Caxias do Sul: EducS.
- CHIAUÍ, M. (2005). *Convite à Filosofia* (13ª ed.). São Paulo, São Paulo, Brasil: Ática.
- COMOANE, A. (2007). *Impacto da Política de Desenvolvimento em Turismo - O caso dos PMAs, em especial Moçambique: Contingências e Estratégias* -. Coimbra: Almedina.
- CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. (27 de junho de 1985). *Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente*. Obtido em 02 de dezembro de 2013, de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:PT:HTML>
- CORIOLOANO, L. N. (2002). O Ecoturismo e os hóspedes da natureza. In: M. BARRETO, & E. TAMANINI, *Redescobindo a natureza do turismo* (pp. 35-59). Caxias do Sul: EDUCS.
- CORREIA, F. A. (2008). *Manual de Direito do Urbanismo* (4ª ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.
- CUNHA JÚNIOR, D. d. (2009). *Curso de direito administrativo* (7ª ed.). Salvador: Jus Podivm.
- CUNHA, L. (1997). *Economia e política do turismo*. Lisboa: McGrawHill.
- DIAS, J. E. (2001). A Licença Ambiental no Novo Regime da PCIP. *RevCEDOUA - Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, IV(01), 65-82.
- DIAS, J. E. (2009). Aspectos contenciosos da efetivação da responsabilidade ambiental - A questão da legitimidade, em especia. *Boletim da Faculdade de Direito*. LXXXV, 531-564.
- DIAS, J. E. (2011). *A reinvenção da autorização administrativa no novo modelo do Direito do Ambiente*. Coimbra: Versão do Autor.
- ENDRES, A. V. (agosto-dezembro de 2008). Políticas de Turismo, Desenvolvimento e Papel do Estado: Cenários e Inquietações. *Em Tese. Revista Eletrônica dos Pós-Graduados em Sociologia Política da UFSC*, 5(1), 74-97.

- FARIA, D. S., & CARNEIRO, K. S. (2001). *Sustentabilidade Ecológica do Turismo*. Brasília, DF: UnB.
- FARIA, E. F. (2004). *Curso de direito administrativo positivo* (5ª ed.). Belo Horizonte: Del Rey.
- FENNEL, D. A. (2002). *Ecotourism: An Introduction* (2ª ed.). Routledge.
- FRANCO, M. C. (1993). Educação Ambiental: Uma questão ética. *Cadernos CEDES*(29), pp. 11-19.
- GADELHA, M. M. (2009). *A aplicação dos princípios do poluidor-pagador e da precaução aos estudos de impacto ambiental brasileiros e portugueses: alguns problemas e sugestões*. Coimbra: Universidade de Coimbra - Faculdade de Direito.
- GARCÍA, R. A. (2010). *Ecoturismo*. Lima-Perú: Universidad Alas Peruanas.
- GARCIA, R. L. (1993). Educação ambiental: uma questão mal colocada. *Cadernos CEDES*, 29, pp. 31-37.
- GARROD, B., & FYALL, A. (1998). Beyond the rhetoric of Sustainable tourism? *Tourism Management*, 19(3), pp. 199-212.
- GEE, C. Y., & FAYOS-SOLÁ, E. (1997). *International Tourism: A global perspective*. Madrid, Spain: World Tourism Organization.
- GENTELLE, P. (1993). China: como viver o seu meio? In D. BOURG, *Os Sentimentos da Natureza* (A. M. NOVAIS, Trad., p. 266). Lisboa: Instituto Piaget.
- GODOI FILHO, J. D. (1992). Políticas Públicas. In: *Seminário nacional sobre universidade e meio ambiente* (pp. 131-141). Brasília: IBAMA.
- GOELDNER, C., RITCHIE, B., & MCINTOSH, R. (2002). *Turismo: Princípios, práticas e filosofias* (8ª ed.). Porto Alegre: Bookman.
- GOMES, C. A. (2007). *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de protecção do ambiente*. Coimbra: Coimbra.
- GOMES, C. A. (2009). Direito Administrativo do Ambiente. In: P. OTERO, & P. C. GONÇALVES, *Tratado de Direito Administrativo Especial - Volume I* (p. 562). Coimbra: Almedina.
- GOMES, C. A. (2011). O procedimento de licenciamento ambiental revisitado. In M. R. SOUSA, & C. A. GOMES, *ESTUDOS DE DIREITO DO AMBIENTE E DE DIREITO DO URBANISMO* (pp. 123-162). Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- GOMES, C. A. (2011). Reflexões breves sobre a acção pública e a acção popular na defesa do ambiente. In V. P. SILVA, *Temas e problemas de processo administrativo* (2ª ed., pp. 327-348). Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas.

- GOODWIN, H. (1996). In pursuit of ecotourism. *Biodiversity & Conservation*, 5, 277-291.
- GUERRA, S. C. (2006). *Direito internacional ambiental*. (F. B. A., Ed.) Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado.
- GUZMÁN, S. J., VIEIRA JÚNIOR, A., & SANTOS, I. J. (especial de jan de 2011). Turismo de experiência: uma proposta para o atual modelo turístico em Itacaré–Bahia. *Cultur - Revista de Cultura e Turismo*, 05(01), 98-113.
- HONEY, M. (2002). *Ecotourism & Certification. Setting Standards in Practice*. Island Press.
- JENKINS, C. L., & LICKORISH, L. J. (2000). *Introdução ao Turismo*. Rio de Janeiro: CAMPUS.
- Jeri.com. (s.d.). *Parque Nacional de Jericoacoara - História*. Acesso em 18 de junho de 2012, disponível em <http://www.jericoacoara.com/j1/pages/portugues/lugar/histF3ria.php>
- LA ROVERE, E. L. (2001). Metodologia de Avaliação de Impacto Ambiental. *Série meio ambiente em debate*, 37, p. 54.
- LAYRARGUES, P. P. (1998). *A cortina de fumaça: o discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica*. São Paulo: Annablume.
- LENZA, P. (2011). *Direito Constitucional esquematizado* (17ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- LIMA, S., & PARTIDÁRIO, M. d. (2002). *Novos Turistas e a Procura da Sustentabilidade - Um Novo Segmento de Mercado Turístico*. Lisboa: GEPE – Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia.
- LISBOA, R. S. (2000). O contrato como instrumento de tutela ambiental. *Revista do Direito do Consumidor*, 35, 171-197.
- LOPES, J. d. (2003). Ecodesenvolvimento, geografia do ambiente e turismo. *Textos gerais superiores*, p. 120.
- LUKIANCHUKI, C. (2004). Do turismo fast food ao turismo com responsabilidade social. *Sinergia*, 09-16.
- MACHADO, P. A. (2011). *Direito Ambiental Brasileiro* (19ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- MARINELA, F. (2013). *Direito Administrativo* (7ª ed.). Niterói: Impetus.
- MARQUES, C. (jul-dez de 2012). Meio Ambiente, Solidariedade e Futuras Gerações. *Nomos*, 32(2), 37-56.
- MAZZILLI, H. N. (2004). *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses* (17ª ed.). São Paulo: Saraiva.

- MENDES, G. F., & BRANCO, P. G. (2012). *Curso de Direito Constitucional (Ebook)* (7ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- MILANO, M. S. (1990). Avaliação e relatório de impacto ambiental: considerações conceituais e. In: *SEMINÁRIO SOBRE AVALIAÇÃO E RELATÓRIO DE IMPACTO* (pp. 1-6). Curitiba: FUPEF/UFPr.
- MILARÉ, É. (2011). *Direito do Ambiente. A gestão ambiental em foco. 7ª ed.* São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MIRRA, Á. L. (2002). *Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente.* São Paulo: Juarez de Oliveira.
- MOESCH, M. M. (2002). *A produção do Saber Turístico* (2ª ed.). São Paulo: Contexto.
- MONTEIRO, E. C., & ALBUQUERQUE, C. C. (2007). Estudo sobre os programas turísticos desenvolvidos no estado do Amazonas no período de 2003 a 2005: projetos e ações. *Revista Eletrônica Aboré - Publicação da Escola Superior de Artes e Turismo*(03), 15.
- MORAES, A. C. (1997). *Meio Ambiente e ciências humanas* (2ª ed.). São Paulo: Hucitec.
- MORAES, K. G. (2012). O princípio do desenvolvimento sustentável na política nacional de resíduos sólidos. In: C. E. SILVEIRA, *Princípios do direito ambiental* (pp. 09-39). EDUCS - Editora da Universidade de Caxias do Sul.
- MORAES, L. C. (2002). *Código Florestal comentado.* São Paulo: Atlas.
- MOREIRA, I. V. (1990). *Vocabulário básico de meio ambiente.* Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente.
- MOURA, B., & CAETANO, M. A. (2012). Precaução e nível elevado de proteção ecológica. A livre circulação de organismos geneticamente modificados e as cláusulas de salvaguarda: dois casos analisados sob a perspectiva do princípio da precaução na união europeia. In: C. E. SILVEIRA, *Princípios do Direito Ambiental. Atualidades* (pp. 41-75). Caxias do Sul: Educs.
- NADER, P. (2005). *Introdução ao estudo do direito* (25ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- NETTO, A. P. (2005). *Filosofia do Turismo: Teoria e epistemologia* (ISBN 8576570130 ed.). São Paulo: Aleph.
- NETTO, A. P., & GAETA, C. (2010). *Turismo e experiência.* São Paulo: Senac.
- OLIVEIRA, A. C., MATHEUS, F. S., & SANTOS, R. P. (2010). *Ecoturismo.* São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.
- OLIVEIRA, A. P. (2001). *Turismo e Desenvolvimento: planejamento e organização, 3ª ed.* São Paulo: Atlas.

- Organization, U. -W. (2012). *Why Tourism?* Retrieved 05 18, 2012, from UNWTO - World Tourism Organization: <http://unwto.org/en/content/why-tourism>
- Organization, U. -W. (2013, 10). *World Tourism Barometer. Volume 11*. Retrieved 12 06, 2013, from http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_barom13_05_oct_exc_erpt_0.pdf
- OST, F. (1995). *A natureza à margem da lei*. Lisboa: Piaget.
- PAIVA, M. L. (2007). Contribuições do Treinamento de Habilidades Sociais à Formação e Atuação dos Profissionais do Turismo. In: E. G. CASTELLANO, R. A. FIGUEIREDO, & C. L. CARVALHO, *(Eco)Turismo e educação ambiental: diálogo e prática interdisciplinar* (pp. 15-26). São Paulo: RiMa.
- PEDRINI, A. d. (2005). *O Ecoturismo e a Educação Ambiental*. Rio de Janeiro: Papel Virtual.
- PEREIRA, M. A. (2009). Desafios contemporâneos do ordenamento do território. *Prospectiva e Planeamento, 16*, 77-120.
- PIRES, P. d. (2000). *Ecoturismo*. São Paulo: Senac.
- PIRES, P. d. (2002). *Dimensões do Ecoturismo*. São Paulo: SENAC.
- PORTUGAL, Conselho de Ministros. (04 de abril de 2007). *Diário da República, 1.ª série — N.º 67 — 4 de Abril de 2007*. Obtido em 21 de novembro de 2013, de Diário da República: <http://dre.pt/pdfgratis/2007/04/06700.pdf>
- PORTUGAL, M. d. (2007). *Plano Estratégico Nacional do Turismo*. Lisboa: Tipografia Peres, S.A.
- PORTUGAL, M. d. (2013). *Plano Estratégico Nacional do Turismo - PENT*. Obtido em 2013 de novembro de 21, de <http://www.portugal.gov.pt/media/820185/20130111%20consulta%20publica%20pent.pdf>
- PORTUGAL, T. d.-I. (2011). *Plano Nacional Estratégico do Turismo. Proposta para Revisão no Horizonte 2015 - Versão 2.0*. Obtido em 26 de 11 de 2013, de http://www.turismodeportugal.pt/Portugu%C3%AAs/turismodeportugal/Documents/PENT_Revis%C3%A3o.pdf
- Prefeitura de Jericoacoara. (s.d.). *Jericoacoara*. Acesso em 18 de junho de 2012, disponível em <http://www.aprece.org.br/site/?prefeitura=101>
- REZEK, F. (2005). *Direito Internacional Público* (10ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- RIOS, A. V., & IRIGARAY, C. T. (2005). *O Direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil.

- ROCHA, E. C., CANTO, J. L., & PEREIRA, P. C. (julho-dezembro de 2005). Avaliação de impactos ambientais nos países do Mercosul. *Ambiente & Sociedade*, 8(2), 147-160.
- RODRIGUES, A. M. (1996). A produção e o consumo do espaço para o turismo e a problemática ambiental. In: E. YÁZIGI, A. F. CARLOS, & R. D. CRUZ, *Turismo: espaço, paisagem e cultura : [textos extraídos del Congreso Internacional de Geografía y Planeamiento de Turismo "Sol e Território", realizado en São Paulo, del 16 al 22 de julio de 1995* (pp. 55-62). São Paulo: Hucitec.
- RODRIGUES, C. (2002). Turismo da Natureza – O desporto de natureza e a emergência de novos conceitos de Lazer. Lisboa: ICN.
- RUSCHMANN, D. v. (2008). *Turismo e planejamento sustentável: A proteção do meio ambiente* (14ª ed.). Campinas: Papirus.
- SALVATI, S. S. (2004). *Turismo Responsável: manual para políticas locais*. Brasília: WWF Brasil.
- SALVATI, S. S. (02 de 2005). O perfil do Ecoturista. *Revista de Estudos Turísticos*(2).
- SÁNCHEZ, L. E. (2008). *Avaliação de impacto ambiental : conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos.
- SARLET, I. W., & FENSTERSEIFER, T. (2012). Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria (sócio)ambiental. In: J. R. LEITE, *Dano Ambiental na Sociedade de Risco* (pp. 133-184). São Paulo: Saraiva.
- SCHMOLL, G. A. (1977). *Tourism promotion: Marketing background, promotion techniques and promotion planning methods*. London: Tourism International Press.
- SEATON, A. V., & BENNETT, M. M. (1996). *Marketing Tourism Products : Concepts, Issues, Cases*. CENGAGE Learning.
- SILVA, J. A. (2004). *Direito Ambiental Constitucional* (5ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- SILVA, S. T. (2008). *O sector elétrico perante o Estado Incentivador, Orientador e Garantidor*. Coimbra: Versão do Autor (Dissertação de doutoramento em ciências jurídico-políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra).
- SILVA, S. T. (2010). *Um novo Direito Administrativo*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- SOARES, G. A., & FILHO, J. d. (jan.jun. de 2005). O longo intervalo entre a aparência e a essência: para compreender o contato cultural do turista. (CESUMAR, Ed.) *Iniciação Científica CESUMAR*, 07(01), 57-62.
- STEINER, A. (2012). *A economia dos ecossistemas e da biodiversidade*. In: ALMEIDA, Fernando. *Desenvolvimento sustentável, 2012-2050: visão, rumos e contradições*. Rio de Janeiro: Elsevier.

- TELES, R. M. (2011). *Turismo e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- TRIGUEIRO, A. (2003). Meio Ambiente na Idade da Mídia. In: A. TRIGUEIRO, *Meio Ambiente no Século 21* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Sextante.
- UNEP - Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente. (06 de 1972). *Declaração de Estocolmo. Declaração sobre o ambiente humano*. Acesso em 28 de 12 de 2013, disponível em IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=243>
- URRY, J. (1996). *O olhar do turista lazer e viagens nas sociedades contemporâneas*. São Paulo: SESC.
- VERA, J. F., PALOMEQUE, F. L., MARCHENA, M. J., & ANTÓN, S. (1997). *Análisis Territorial Del Turismo: Una Nueva Geografía Del Turismo*. Barcelona: Ariel Geografía.
- WALKER, P. B. (jan./jun. de 2011). A construção do direito ao desenvolvimento e sua aplicação mediante as políticas públicas de sustentabilidade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 1(1), 159-190.
- WEARING, S., & neil, J. (2001). *Ecoturismo: impactos, potencialidade e possibilidades*. São Paulo: Manole.
- (2004). *Touring I Cultures: Transformations of Travel and Theory*. In S. WILLIAMS, *Tourism: The nature and structure of tourism* (pp. 3-131). London: Routledge.
- YÁZIGI, E. (2003). *Turismo: uma esperança condicional* (3ª ed ed.). São Paulo: Global.