

**AÇÕES DE GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA O APRIMORAMENTO
DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO**

PARQUES NACIONAIS

(APÊNDICE D)

MARÇO, 2014





EQUIPE

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

Departamento de Engenharia do Conhecimento - DEGC

Prof. Dr. Fernando Alvaro O. Gauthier

Prof. Dr. Gregório Jean Varvakis Rados

Prof. Dr. José Leomar Todesco

Prof. Dr. Neri dos Santos

Prof. Dr. Paulo Maurício Selig

Prof. Dr. Roberto Carlos dos Santos Pacheco

Departamento de Engenharia de Produção - DEPS

Prof. Dr. Maurício Uriona Maldonado

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

Departamento de Turismo - DETUR

Prof. Dr. Alexandre Augusto Biz

Prof. Dr. José Manoel Gonçalves Gândara

Prof. Dra. Márcia Shizue Massukado Nakatani

Prof. Dr. Vander Valduga

CONSULTORES

Celso Eduardo Flores Lino

Carlos Augusto Guimarães Baião

Luis Henrique Gevaerd

Luiz Carlos Fonseca Lisboa da Costa

Rafael Dall'Agnol

ESPECIALISTAS

Anna Carolina Lobo (Consultora)

Luis Henrique Gevaerd (Biosphera Empreendimentos Ambientais)

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: CICLOS ACELERADORES E LIMITANTES DE CRESCIMENTO DO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS	27
FIGURA 2: CICLOS ACELERADORES DIRETOS DE CRESCIMENTO DO TURISMO (R1 E R2)	28
FIGURA 3: CICLOS ACELERADORES INDIRETOS DE CRESCIMENTO DO TURISMO (R3).....	30
FIGURA 4: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B1 E B2).....	31
FIGURA 5: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B3 E B4).....	32
FIGURA 6: LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B5).....	33
FIGURA 7: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B6 E B7).....	34
FIGURA 8: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B8 E B9).....	35
FIGURA 9: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B10, B11, B12 E B13)	36
FIGURA 10: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B14 E B15).....	37
FIGURA 11: CICLOS ACELERADORES DE CRESCIMENTO (R5, R6, R7 E R8)...	38
FIGURA 12: CICLOS ACELERADORES DE CRESCIMENTO (R9, R10, R11 E R12)	39
FIGURA 13: CICLOS DE CRESCIMENTO PROPOSTOS (R13, R14 E B16)	40
FIGURA 14: EQUAÇÃO INTEGRAL GENÉRICA	48
FIGURA 15: RELAÇÕES LINEARES UNIVARIADAS, MULTIVARIADAS E NÃO LINEARES.....	49
FIGURA 16: EXEMPLO DE NOTAÇÃO CLD PARA UM MODELO DE DS	50
FIGURA 17: COMPORTAMENTO DO SISTEMA COM BASE EM DIFERENTES VALORES DE ATRASOS	52
FIGURA 18: NOTAÇÃO UTILIZADA PARA REPRESENTAR ESTOQUES E FLUXOS EM MODELOS DE DS	53
FIGURA 19: EXEMPLO DE UM MODELO DE DS REPRESENTANDO A NOTAÇÃO DE ESTOQUES E FLUXOS.....	53
FIGURA 20: CICLOS DE CRESCIMENTO PROPOSTOS (R13, R14 E B16)	55
FIGURA 21: MODELO DINÂMICO COMPLETO	57
FIGURA 22: ESTRUTURA DE ATRAÇÃO DE TURISTAS	58
FIGURA 23: CONSUMO TURÍSTICO E EFEITO LINKAGE	58

FIGURA 24: CONSUMO TURÍSTICO, INVESTIMENTO TURÍSTICO E GASTOS DO GOVERNO NO TURISMO	59
FIGURA 25: INVESTIMENTOS TURÍSTICOS E GASTOS DO GOVERNO NO TURISMO EM INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS	59
FIGURA 26: EFEITO 'LINKAGE' E A RELAÇÃO COM A BELEZA NATURAL E A ATRATIVIDADE	60
FIGURA 27: EFEITO 'LINKAGE' E A RELAÇÃO COM INFRAESTRUTURA E A ATRATIVIDADE	61
FIGURA 28: RELAÇÃO DA ATRATIVIDADE COM O NÚMERO DE VISITAÇÕES ..	61
FIGURA 29: HISTÓRICO DE VISITAÇÕES PARQUE NACIONAL FOZ DO IGUAÇU	62
FIGURA 30: ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE – VARIÁVEIS SELECIONADAS 1 ...	63
FIGURA 31: ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE – VARIÁVEIS SELECIONADAS 2 ...	64
FIGURA 32: INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DO MTUR NA CIDADE DE FOZ DO IGUAÇU (PR)	64
FIGURA 33: COMPARATIVO DE VISITAÇÕES REAIS E SIMULADAS	67
FIGURA 34: COMPARATIVO DE VISITAÇÕES REAIS E SIMULADAS	68
FIGURA 35: PARTICIPAÇÃO DO PIB TURISMO NO PIB TOTAL (%) FOZ DO IGUAÇU (PR).....	68
FIGURA 36: NÚMERO DE EMPREGOS GERADOS PELA ATIVIDADE TURÍSTICA FOZ DO IGUAÇU (PR)	68
FIGURA 37: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO FOZ DO IGUAÇU (PR)	69
FIGURA 38: ESCALA DE INVESTIMENTOS – CENÁRIOS 01 E 02 FOZ DO IGUAÇU (PR).....	70
FIGURA 39: NÚMERO DE TURISTAS (VISITAÇÕES) – CENÁRIOS 01 E 02.....	71
FIGURA 40: PIB TURISMO COMO % DO PIB TOTAL DA CIDADE DE FOZ DE IGUAÇU (PR)	71
FIGURA 41: EMPREGOS GERADOS CENÁRIOS 01 E 02 - FOZ DO IGUAÇU (PR)	72
FIGURA 42: IDH – CENÁRIOS 01 E 02 – FOZ DO IGUAÇU (PR)	72
FIGURA 43: ESCALA DE INVESTIMENTOS – CENÁRIOS 01, 02 E 03 FOZ DO IGUAÇU (PR).....	74
FIGURA 44: NÚMERO DE TURISTAS (VISITAÇÕES) – CENÁRIOS 01, 02 E 03...75	75

FIGURA 45: PIB TURISMO COMO % DO PIB TOTAL DE FOZ DO IGUAÇU (PR) CENÁRIOS 01, 02 E 03	75
FIGURA 46: EMPREGOS GERADOS – CENÁRIOS 01, 02 E 03 FOZ DO IGUAÇU (PR)	76
FIGURA 47: IDH – CENÁRIOS 01, 02 E 03 – FOZ DO IGUAÇU (PR)	77
FIGURA 48: ARCABOUÇO JURÍDICO TRADUZIDO EM UM CONJUNTO DE ATRIBUTOS.....	80
FIGURA 49: PIRÂMIDE DE KELSEN	82

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: PARQUES NACIONAIS E AÇÕES DE CURTO E MÉDIO PRAZO.....	19
QUADRO 2: CATEGORIAS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	79
QUADRO 3: LEGISLAÇÃO PARQUES	85
QUADRO 4: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO PARA CURTO PRAZO	96
QUADRO 5: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO PARA MÉDIO PRAZO.....	98
QUADRO 5: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO PARA LONGO PRAZO	99

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: PIB TURÍSTICO (%) DO PIB TOTAL DA CIDADE DE FOZ DO IGUAÇU (PR).....	65
TABELA 2: EMPREGOS GERADOS PELO TURISMO NA CIDADE DE FOZ DO IGUAÇU (PR).....	65

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	4
LISTA DE QUADROS	7
LISTA DE TABELAS	8
1. INTRODUÇÃO	11
2. CONTEXTUALIZAÇÃO	12
3. JUSTIFICATIVA	17
4. MODELO DE ACELERADORES E LIMITANTES DO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS.....	24
4.1 MODELO ATUAL	25
4.1.1 Ciclos aceleradores diretos de crescimento das visitasões (R1 e R2).....	27
4.1.2 Ciclos Aceleradores Indiretos de crescimento das visitasões (R3 e R4) ...	29
4.1.3 Ciclos limitantes de crescimento: poluição (B1, B2, B3, B4 e B5)	30
4.1.4 Ciclos limitantes de crescimento: população e emprego (B6, B7, B8 e B9)	34
4.1.5 Ciclos limitantes do crescimento: recursos naturais (B10, B11, B12, B13, B14 e B15).....	36
4.1.6 Ciclos aceleradores de crescimento: condição econômica dos residentes (R5, R6, R7, R8, R9, R10, R11 e R12)	38
4.2 MODELO PROPOSTO.....	40
5. OBJETIVOS	42
5.1 OBJETIVO GERAL	42
5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	42
6. METAS E ETAPAS	43
6.1 CURTO PRAZO (2014) – PARQUES NACIONAIS.....	43
6.1.1 Objetivo 1.....	43

6.1.2 Objetivo 2.....	44
6.2 MÉDIO PRAZO (2016) – PARQUES RIO 2016	45
6.2.1 Objetivo.....	45
6.3 LONGO PRAZO (2022) – PARQUES DO PLANETA.....	47
6.3.1 Objetivo.....	47
7. MODELAGEM DE SISTEMAS DINÂMICOS.....	48
7.1 LAÇOS DE REALIMENTAÇÃO.....	49
7.1.1 Atrasos e demoras.....	51
7.1.2 Estoques e fluxos de sistemas dinâmicos	52
7.1.3 limitações da dinâmica de sistemas.....	53
7.2 ACELERADORES E LIMITANTES DO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS	55
7.3 O TURISMO EM PARQUES NACIONAIS COMO SISTEMA DINÂMICO	56
7.4 SIMULAÇÕES NO MODELO DINÂMICO	62
7.4.1 Antecedentes e informações coletadas	62
7.4.2 Cenários e simulações realizadas	66
8. PARQUES NACIONAIS DO BRASIL – TUTELA JURÍDICA	78
8.1. PARQUES NACIONAIS E O METODO DE IDENTIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL E DIRECIONAMENTO LEGISLATIVO	79
8.1.1 Curto prazo (2014): parques nacionais.....	94
8.1.2 Médio prazo (2016): parques rio 2016.....	97
8.1.3 Longo prazo (2022): parques do planeta	98
8.2 DIRECIONAMENTO LEGISLATIVO-LEI GERAL DO TURISMO.....	100
8.3 REFERÊNCIA ATUAL NO MODELO DE GESTÃO PROPOSTO.....	101
8.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS.....	104

1. INTRODUÇÃO

O presente documento apresenta a agenda estratégica para o desenvolvimento e o uso turístico sustentável dos Parques Nacionais do Brasil. Trata-se de um documento de referência para orientar as ações estratégicas a serem implementadas, visando ampliar a visitação pública da nos Parques Nacionais, como destino turístico.

De fato, a visitação aos parques nacionais é uma atividade de bem estabelecida em vários destinos turísticos mundiais, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério do Turismo (MTur) consideram que a visitação em Unidades de Conservação (UC) seja uma ferramenta fundamental para a conscientização da sociedade sobre a importância da proteção do meio ambiente, e que o desafio para uma eficiente gestão e financiamento dos parques brasileiros seja grande e envolva diversos setores da sociedade. É consenso a equipe interministerial que a estratégia terá como meta, além do fortalecimento das ações de conservação e preservação, desenvolver um programa para contribuir para a sustentabilidade financeira das UC.

A elaboração deste documento de referência foi baseado no documento “Arcabouço e Diretrizes Estratégicas para o Turismo Brasileiro” e nas análises dos relatórios das discussões realizadas desde o final de 2012, envolvendo o Grupo de Trabalho do Conselho Nacional do Turismo (CNT), técnicos do Ministério do Turismo (MTur), técnicos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), técnicos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), técnicos do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), técnicos do Instituto SEMEIA, técnicos do WWF Brasil, consultores e especialistas do segmento, e por pesquisadores do Departamento de Engenharia do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina (DEGC/UFSC) e do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Paraná (DETUR/UFPR).

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

A visitação aos parques nacionais é atividade de longa data e há expoentes mundiais nessa prática. O parque nacional mais antigo que se tem registro é o Bogd KhanUul, criado pelo governo da Mongólia em 1783. Mais tarde, em 1872, foi criado o Parque Nacional de Yellowstone, o primeiro nos Estados Unidos e que privilegiou a visitação de forma organizada ainda no final do século XIX, com a criação de uma área de preservação ambiental para contemplação. Em 2011, o Parque Nacional de Yellowstone injetou na economia regional US\$ 333 milhões e deu suporte a 5.041 empregos. Somente em 2011, aproximadamente 280 milhões de turistas visitaram os 400 parques nacionais dos Estados Unidos, gerando cerca de US\$ 30 bilhões em atividade econômica e 252 mil empregos (NPS, 2013; ARAIA, 2013).

Na Europa, onde existe um mercado consolidado para a prática do turismo de visitação em áreas protegidas, foi criada em 1973 a Federação EUROPARC, que reúne mais de 400 entidades responsáveis pela gestão de áreas protegidas em 35 países da comunidade europeia. A Federação EUROPARC lançou em 2011 a Carta Europeia de Turismo Sustentável em Áreas Protegidas, que é uma ferramenta prática de gestão que ajuda as áreas protegidas a melhorar continuamente o desenvolvimento sustentável e a gestão do turismo, levando em consideração as necessidades do entorno, a população local e os negócios turísticos locais. A criação dos primeiros parques nacionais europeus aconteceu no ano de 1909, na Suécia (EUROPARC, 2013).

Na Oceania, a Austrália possui 500 parques nacionais que ocupam 28 milhões de hectares, isto é, 4% do seu território, sendo que 14 são considerados Patrimônio Mundial da Humanidade pela UNESCO. Em 2009, 64% dos turistas estrangeiros (3,3 milhões de pessoas) visitaram a Austrália devido às suas belezas naturais (AUSTRALIA TOURISM RESEARCH, 2009). A criação do primeiro parque nacional da Oceania ocorreu em 1879 nos arredores de Sydney e foi chamado The National Park, hoje conhecido como Royal National Park. Estima-se que apenas os Parques Nacionais de Kakadu e Uluru-Kata contribuam com 320 milhões de dólares australianos para a economia regional do entorno, gerando cerca de 740 empregos diretos e indiretos associados à visitação (GILLESPIE ECONOMIST AND BDA GROUP, 2008).

A Nova Zelândia conta com 14 parques nacionais, possuindo também outros tipos de áreas protegidas, como florestas nacionais, parques regionais e reservas, que compreendem uma área de 30 mil km² do seu território (NEW ZEALAND, 2013). Nessas áreas foram concedidas, entre 2006 e 2012, mais de 4.400 licenças para operação de negócios sustentáveis, nos quais se destacam os negócios ligados ao turismo. As concessões são autorizadas e monitoradas pelo *Department of Conservation* (DOC) órgão responsável pela gestão das áreas protegidas neozelandesas (DOC, 2013).

Países do continente africano, com destaque para a África do Sul, Namíbia, Quênia, Tanzânia, Uganda e Botsuana, são referência mundial como destinos turísticos de visitaçã a parques de vida selvagem. O governo da África do Sul, através da *South Africa National Parks* (SANParks), soube aproveitar a Copa do Mundo FIFA 2010 para realizar a promoção dos seus 21 parques nacionais e de outras unidades de conservação localizadas no continente (SANParks, 2013). Hoje, quase 70% da receita dos parques nacionais sul-africanos provem do turismo (entrada, concessões, restaurantes e acomodações) e a área correspondente às reservas particulares somam mais do que o dobro das reservas públicas. De acordo com a OMT, o ecoturismo é uma grande e crescente indústria global, parcialmente dependente dos atributos do meio ambiente e da biodiversidade, vida selvagem e paisagens, o que representa um recurso estratégico da África para se desenvolver como destino de turismo de natureza (THE CONSERVATION, 2013).

Na América do Sul destaca-se o Chile e Argentina. No Chile as áreas protegidas compreendem aproximadamente 20% do território e são compostas por 36 Parques Nacionais, 49 Reservas Nacionais e 15 Monumentos Naturais que receberam em 2013, 2,4 milhões de visitantes (CONAF, 2014). O aumento da visitaçã (1,7 milhões em 2011 e pouco mais de 2 milhões em 2012) é resultado das ações de promoção para o turista doméstico – que tem crescido mais do que o turismo internacional, das melhorias de infraestrutura e de capacitaçã de pessoal. Cerca de 539 mil turistas estrangeiros visitaram tais áreas protegidas em 2013, o que representou 15% do volume total de estrangeiros no país. A Reserva Natural Los Flamencos recebeu 10% desse volume de visitantes, sendo 141 mil turistas estrangeiros, em 2013. O Parque Nacional Torres del Paine, localizado na Região de Magallanes e na Antártida Chilena é uma das atrações turísticas mais populares do país (parque mais visitado por turistas estrangeiros), sendo ainda reconhecida como Reserva Mundial da Biosfera pela

UNESCO. O Parque Nacional Rapa Nui localizado na Ilha de Páscoa se destaca pelo patrimônio arqueológico e cultural e, recebeu em 2013 aproximadamente 60 mil visitantes. Na Argentina, o Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SNAP integra e gerencia as 38 áreas proteção natural, que ocupam 1,5% do território do país. Apesar disso, o turismo em Parques Nacionais representa aproximadamente 45% das escolhas de atividades de lazer do turista estrangeiro (ESCUADERO, 2008).

Os parques nacionais também aparecem como importantes atrativos do país, quando analisados os mercados espanhol e francês (ESCUADERO, 2008). O Parque Nacional Iguazú, em Puerto Iguazú e o Parque Nacional Talampaya, em La Rioja são importantes atrativos turísticos do país pela prática do turismo em áreas naturais sendo ainda declarados Patrimônio Natural da Humanidade pela UNESCO. O Parque Nacional Iguazu possui 80% dos 275 saltos das cataratas e recebe em média 1 milhão de visitantes por ano, dos quais 38% são turistas estrangeiros (MODANES; FAGGI; PERELMAN, 2013).

O Brasil teve o seu primeiro parque nacional oficializado em 1937, com a criação do Parque Nacional de Itatiaia (RJ), três anos depois da criação do primeiro Código Florestal Brasileiro. Nas primeiras linhas, o decreto nº 1713, de criação do Parque Nacional de Itatiaia, em 14 de junho de 1937, indicava suas pretensões: manter a região onde se localiza “perpetuamente conservada no seu aspecto primitivo e atender às necessidades de ordem científica”, além de “atender também às [finalidades] de ordem turísticas, que se apresentem em condições de fazer do Parque um centro de atração para viajantes, assim nacionais como estrangeiros” (MEDEIROS, 2006). Já havia, portanto, desde a criação, a preocupação turística com os parques nacionais.

No ano 2000 foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) – que definiu critérios mais objetivos para a criação e gestão de algumas tipologias e categorias de áreas protegidas que antes se encontravam dispersas em diferentes instrumentos legais no país. Com a criação do SNUC, 12 categorias de Unidades de Conservação foram criadas, subdivididas em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. A criação do SNUC foi fundamental para o reconhecimento de outras categorias, como as Redes Extrativistas - RESEX e as Redes de Desenvolvimento Sustentável - RDS, que representam um importante avanço na concepção de áreas protegidas no Brasil, pois incorporam concretamente

aos objetivos da conservação ações de inclusão social e econômica das populações diretamente afetadas (MEDEIROS, 2006).

Uma característica importante relacionada aos parques nacionais e sítios naturais é a presença de sete deles inscritos como Patrimônio Mundial da UNESCO, a saber: Parque Nacional do Iguaçu, Costa do Descobrimento, Reservas da Mata Atlântica, Mata Atlântica Reservas do Sudeste, Parque Nacional do Jaú, Complexo do Pantanal, Parques Nacionais da Chapada dos Veadeiros e das Emas, Fernando de Noronha e Atol das Rocas. Em 2013, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), conjuntamente com a UNESCO, definiu um caderno técnico com a Sinalização do Patrimônio Mundial no Brasil, incluindo o patrimônio natural (IPHAN, 2013).

Atualmente, existem 69 parques nacionais distribuídos nas cinco regiões brasileiras, sendo que, na sua maioria, a visitação é restrita, apesar de o Brasil ser considerado pelo *World Economic Forum* (WEF), como o país mais competitivo do mundo quanto a recursos naturais, entre 140 países analisados (WEF, 2013). O Brasil recebe hoje algo em torno de 5 milhões de visitantes nos seus parques nacionais. Apenas o Parque Nacional do Iguaçu (Foz do Iguaçu – PR) e o Parque da Tijuca (Rio de Janeiro – RJ) receberam, em 2012, quase 80% dos visitantes dos parques nacionais brasileiros.

Para 2014, o Ministério do turismo prevê investimentos de 10,4 milhões de reais em 11 parques para obras de acesso e sinalização. No Parque do Cipó, em Minas Gerais, 14,7 mil turistas foram recebidos em 2011 e, em 2013 foram 25 mil. Nesse parque, o Ministério investe 955 mil reais na construção de sanitários e pontes para pedestres e veículos. Nos demais parques de Minas Gerais, em 2011, foram recebidos 260 mil turistas e, em 2013, 274 mil (MTUR, 2014).

Para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), os parques nacionais são a mais popular e antiga categoria de Unidades de Conservação tendo como objetivo a preservação dos ecossistemas de grande relevância ecológica e beleza cênica. Dentro desse propósito, os parques nacionais possibilitam a realização de pesquisas científicas, de atividades educacionais e de interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico por meio do contato com a natureza, sendo o regime de visitação definido no Plano de Manejo de cada unidade de conservação (ICMBio, 2013).

Na visão moderna de gestão em unidades de conservação, uma das melhores formas de protegê-las é a visitação responsável, com a participação da sociedade, mediante conselhos gestores representativos de grupos sociais envolvidos e atuantes nas diversas questões condizentes à área de influência das UC. Uma das modalidades de gestão, ainda pouco difundida no Brasil, é a de concessão da gestão para equipes mistas. Uma forma de parcerias público privadas (PPP), que, quando criteriosamente implementadas, resultam em ferramentas fundamentais na gestão integrada de parques. Dos 297 parques nacionais, 80% deles não geram nenhuma receita financeira, prejudicando a mais elementar das atividades de gestão. Isso justifica a necessidade de uma revisão no sistema de gestão, visando a uma abertura e a formação de redes, no sentido de atribuir um significado maior aos parques nacionais brasileiros para toda a população. A criação do SNUC, se consolidou as Unidades de Conservação no país como principal tipologia de áreas protegidas, não resolveu os problemas concretos de gestão, considerando outras tipologias de UC também, inclusive não dispendo de instrumentos de integração e articulação previstas para as Unidades de Conservação (BRITO, 2008, TCU, 2013, MARTINS, 2012).

3. JUSTIFICATIVA

Das viagens internacionais realizadas no planeta, 26% têm como motivação o ecoturismo e o turismo de aventura. Apesar de estar no topo do ranking do WEF no que diz respeito a recursos naturais, apenas agora o Brasil está despertando para a necessidade de criar uma política pública responsável com foco no desenvolvimento do uso público de suas UC. Para o turista estrangeiro, em especial aqueles de países do hemisfério norte, onde na maior parte do ano predomina o frio, a visita aos parques exerce uma atração especial, alimentada pelo espírito de aventura e o reencontro com a “genuína” natureza.

Em 2012, o Brasil tinha registrado 1.641 Unidades de Conservação (nacionais e subnacionais), que estavam de acordo com o estabelecido pelo SNUC, e ocupavam 18% do território nacional, correspondente a 1,5 milhão de quilômetros quadrados. Das 312 unidades de conservação nacionais geridas pelo ICMBio, 69 são parques nacionais que estão distribuídos pelos seis biomas brasileiros (Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa, Pantanal e Marinho). Estes parques somam 346 mil quilômetros quadrados de área protegida, quase o território da Alemanha, mas apenas 26 destes oferecem alguma estrutura para a visita.

O estudo “Uso Público e Parcerias para Conservação e Desenvolvimento” (SEMEIA, 2012, p. 05) aponta que, das Unidades de Conservação que permitem visita, 83% não geram qualquer receita derivada do uso público, considerando educação, visita e turismo na UC. A quantidade da visita também é baixa: 31% das UC que poderiam receber visita não o fazem. Outras 48% recebem até 50 mil visitas por ano, uma média de apenas 135 visitas por dia. Além disso, somente 29% contam com pesquisa científica realizada na UC e aplicada em prol das comunidades locais. A pesquisa aponta também que a visão dos gestores de UC sobre turismo e parcerias é muito positiva. Para 69% deles, o turismo relacionado à visita na UC tem potencial para crescer, podendo ser, inclusive, um vetor de desenvolvimento para a região.

O estudo realizado por Medeiros e Young (2011) mostra que a visita nos parques nacionais brasileiros pode gerar entre R\$ 1,5 bilhão (visão conservadora) e R\$1,8 bilhão por ano (visão otimista) em receitas, caso as estimativas de fluxo de turistas (brasileiros e estrangeiros), algo em torno de 14 milhões de pessoas até 2016,

se concretizarem. No mesmo estudo, as estimativas de visitação às unidades de conservação nacionais e estaduais poderão chegar a 20 milhões de pessoas em 2016, com um impacto de R\$ 2,2 bilhões na economia.

Diversos estudos têm evidenciado a necessidade da participação comunitária na gestão de Unidades de Conservação de diferentes maneiras (SANSOLO, 2009, FARIA e PIRES, 2007, TRANNIN, 2006, PAIVA e ARAÚJO, 2013, NASCIMENTO, 2013) e, atualmente, existem diversas ferramentas que visam harmonizar a relação entre uso e conservação. Os mosaicos, que reúnem áreas com diversas finalidades e distintos graus de uso permitido, bem como as RESEX e RDS, que via zoneamento buscam harmonizar atividades produtivas, são exemplos atuais. No entanto, o paradigma da participação reside na compatibilização entre a democracia participativa e a representativa (SANSOLO, 2009).

O Ministério do Meio Ambiente – MMA e o Ministério de Turismo - MTUR consideram que a visitação em Unidades de Conservação é uma ferramenta fundamental para a conscientização da sociedade sobre a importância da proteção do meio ambiente, e que o desafio para uma eficiente gestão e financiamento dos parques brasileiros seja grande e envolva diversos setores da sociedade. É consenso da equipe interministerial que a estratégia terá como meta, além do fortalecimento das ações de conservação e preservação, desenvolver um programa para contribuir com a sustentabilidade financeira das Unidades de Conservação.

Para o ano de 2014, MTur e MMA investirão aproximadamente R\$ 10,4 milhões em infraestrutura, sinalização e ações de divulgação e promoção de 16 parques nacionais, contemplando todas as cinco regiões do País (BRASIL, MTur, 2014). Além disso, melhorar a promoção do desenvolvimento sustentável, gerar emprego e renda nos territórios em que essas áreas protegidas estão inseridas, elevar a qualidade dos serviços turísticos ofertados, assim como a qualificação e o profissionalismo da cadeia produtiva do turismo nas áreas protegidas e seu entorno são metas.

Os eventos esportivos internacionais que ocorrerão no país em 2014 (Copa do Mundo FIFA 2014) e em 2016 (Jogos Olímpicos Rio 2016) oferecem uma oportunidade de propiciar maior visibilidade aos Parques Nacionais, tanto para a sociedade brasileira quanto para o público estrangeiro. Em vista disso, o Ministério do Meio Ambiente e o ICMBio adotaram como meta institucional que todos os Parques Nacionais deverão atingir um padrão de qualidade na recepção do visitante até o ano de 2020. Dentro da estratégia proposta, um conjunto de Unidades de Conservação

será preparado para receber os turistas nos próximos três anos, com infraestrutura adequada, atividades diversificadas e atendimento de qualidade (BRASIL. MMA, 2013).

As Unidades de Conservação foram priorizadas de acordo com a composição dos seguintes critérios: i) localização em relação às cidades-sedes da Copa do Mundo FIFA 2014, dos Jogos Olímpicos Rio 2016 e/ou dos Destinos Indutores do Turismo inseridos no Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo (produto consolidado); ii) perspectiva do aumento do número de visitantes durante a Copa do Mundo FIFA 2014; iii) grau de implementação da UC; iv) condições de acesso e infraestrutura de apoio existente na região; v) potencial de atratividade nacional e internacional e vi) critérios de biodiversidade (BRASIL. MMA, 2013). Portanto, as ações de curto prazo e médio prazo contemplarão os seguintes parques:

QUADRO 1: PARQUES NACIONAIS E AÇÕES DE CURTO E MÉDIO PRAZO

PARQUE	Nº. VISITANTES 2012	AEROPORTO MAIS PRÓXIMO	CIDADE INDUTORA MAIS PRÓXIMA
PARQUE NACIONAL DE ANAVILHANAS. Novo Airão e Manaus (AM)	30 mil	Manaus (AM)	Manaus (AM)
PARQUE NACIONAL DE APARADOS DA SERRA E DA SERRA GERAL – RS/SC Cambará do Sul (RS) e Praia Grande (SC)	72,3 mil	Porto Alegre (RS) Criciúma (SC)	Gramado (RS) Florianópolis (SC)
PARQUE NACIONAL DE BRASÍLIA (DF) e Padre Bernardo (GO)	318,2 mil	Brasília (DF)	Brasília (DF)

PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DIAMANTINA	18 mil	Lençóis (BA)	Lençóis (BA)
---------------------------------------	--------	--------------	--------------

Lençóis, Palmeiras, Andaraí, Itaetê, Ibicoara e Mucugê (BA)

PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS GUIMARÃES	84,8 mil	Cuiabá (MT)	Cuiabá (MT)
--	----------	-------------	-------------

Chapada dos Guimarães e Cuiabá (MT)

PARQUE	Nº. VISITANTES 2012	AEROPORTO MAIS PRÓXIMO	CIDADE INDUTORA MAIS PRÓXIMA
PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU Foz do Iguaçu (PR)	1,6 milhões	Foz do Iguaçu (PR)	Foz do Iguaçu (PR)
PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA Cruz e Jijoca de Jericoacoara (CE)	n/d	Fortaleza (CE)	Jijoca de Jericoacoara (CE)
PARQUE NACIONAL DE LENÇÓIS MARANHENSES Barreirinhas, Santo Amaro, Humberto Campos, Primeira Cruz (MA)	n/d	São Luís (MA)	Barreirinhas (MA)
PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA Fernando de Noronha	50 mil	Fernando de Noronha (PE)	Fernando de Noronha (PE)

PARQUE NACIONAL DA SERRA DO CIPÓ	15,9 mil	Belo Horizonte (MG)	Belo Horizonte (MG)
Morro do Pilar e Santana do Riacho (MG)			
PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS	138 mil	Rio de Janeiro (RJ)	Petrópolis (RJ)
Teresópolis, Petrópolis, Magé e Guapimirim (RJ)			
PARQUE NACIONAL DA TIJUCA	2,5 milhões	Rio de Janeiro (RJ)	Rio de Janeiro (RJ)
de Janeiro (RJ)			
PARQUE NACIONAL CAPARAÓ	33,4 mil	Belo Horizonte (MG)	Belo Horizonte (MG)
Alto Caparaó, Manhumirim, Caparaó, Espera Feliz, Alto Jequitibá (MG); Dores do Rio Preto, Alegre, Guaçuí, São José do Calçado, Divino São Lourenço (ES)		Vitória (ES)	Vitória (ES)
PARQUE NACIONAL ABROLHOS	4 mil	Porto Seguro (BA)	Porto Seguro (BA)
Caravelas, Alcobaça, Prado (BA)			
PARQUE NACIONAL DO JAÚ	439	Manaus (AM)	Manaus (AM)
Novo Airão e Barcelos (AM)			
PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CAPIVARA	14,7 mil	Petrolina (PE)	São Raimundo Nonato (PI)
João Costa, Brejo do Piauí, São Raimundo Nonato, Coronel José Dias (PI)			

PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS VEADEIROS Cavalcante e Alto Paraíso de Goiás	23,1 mil	Brasília (DF)	Alto Paraíso de Goiás (GO)
--	----------	---------------	-------------------------------

PARQUE	Nº. VISITANTES 2012	AEROPORTO MAIS PRÓXIMO	CIDADE INDUTORA MAIS PRÓXIMA
PARQUE NACIONAL DO PANTANAL MATOGROSSENSE Poconé (MT)	116	Cuiabá (MT)	Cuiabá (MT)
PARQUE NACIONAL DE UBAJARA Ubajara, Frecheirinha e Tianguá (CE)	98,6 mil	Fortaleza (CE)	Fortaleza (CE)
PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA São José do Barreiro, Areias, Cunha e Ubatuba (SP); Angra dos Reis e Paraty (RJ)	105 mil	Rio de Janeiro (RJ)	Paraty (RJ)
PARQUE NACIONAL DE SETE CIDADES Piracuruca e Brasileira (PI)	20,1 mil	Teresina (PI)	Teresina (PI)
PARQUE NACIONAL DE ITATIAIA Itatiaia e Resende (RJ); Itamonte e Bocaina de Minas (MG)	96 mil	Rio de Janeiro (RJ)	Rio de Janeiro (RJ)

PARQUE NACIONAL SERRA DAS CONFUSÕES	N/D	Petrolina (PE)	São Raimundo Nonato (PI)
Cristino Castro, Canto do Buriti, Tamboril do Piauí, Jurema, Guaribas (PI)			

FONTE: MMA/ICMBIO (2013)

Estreitar as ações no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo com as ações de conservação federal capitaneadas pelo ICMBio e pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e desenvolver estratégias de ação nesses espaços, conjuntamente com as Instâncias de Governança Regional, deverá estruturar produtos turísticos sustentáveis e posicionar o Brasil na vanguarda quanto à gestão e ao uso de seus espaços e parques nacionais.

4. MODELO DE ACELERADORES E LIMITANTES DO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS

O modelo representa de maneira conceitual as relações existentes entre as variáveis em análise. Essas relações são representadas na forma de ciclos (conjunto de relações fechadas entre mais de duas variáveis). Os ciclos, portanto, geram uma dinâmica de movimento que indica a direção para a qual o ciclo tende (essa tendência pode ser basicamente aceleradora do crescimento e limitante ou estabilizadora do crescimento).

Como o modelo contém vários ciclos aceleradores e vários ciclos limitantes, é a macro interação entre os diversos ciclos que gera a tendência global das variáveis de interesse ao longo do tempo, em outras palavras, o produto das diferentes forças aceleradoras e limitantes gera a supremacia de uma direção. Essa tendência global é utilizada para realizar a análise prospectiva.

Este relatório, portanto, tem o objetivo de apresentar o modelo conceitual dos ciclos de aceleração e limitantes do turismo em parques nacionais. Para isso, o relatório está dividido em três seções: 1ª) apresenta a introdução do trabalho bem como a notação utilizada; 2ª) apresenta o modelo atual, concebido a partir das relações entre os fatores em estudo e 3ª) apresenta o modelo proposto a partir das atividades de trabalho realizadas no Projeto “Ações de Gestão do Conhecimento para o Aprimoramento da Política Nacional de Turismo 2013 - 2022”. A anotação utilizada nos modelos é explicada a seguir:

- Ciclos aceleradores: identificados pela letra R;
- Ciclos limitantes: identificados pela letra B;
- As setas representam a relação entre duas variáveis e o símbolo (+) ou (-) a polaridade dessa relação.
- Ou seja, uma seta com o símbolo (+) representa uma relação diretamente proporcional entre as duas variáveis: na medida que uma cresce a outra também; da mesma forma, se uma decresce a outra também decrescerá. Por exemplo, a relação entre **número de turistas** e **receitas** da Figura 1 está representada com o símbolo (+), o que significa que na medida que incrementa-se o **número de turistas**, incrementam-se também as **receitas**, por outro lado, se o número de turistas reduzir, a receitas geradas também irão reduzir.

- A seta com o símbolo (-) representa uma relação inversamente proporcional, ou seja, na medida que uma variável cresce a outra decresce, e portanto, se uma decresce a outra cresce. Por exemplo a relação entre consumo de água e água subterrânea disponível está denotada com o símbolo (-), o que representa que um incremento no consumo de água reduz a quantidade de água subterrânea disponível, da mesma forma, uma redução no consumo de água representa um incremento na quantidade de água subterrânea disponível.

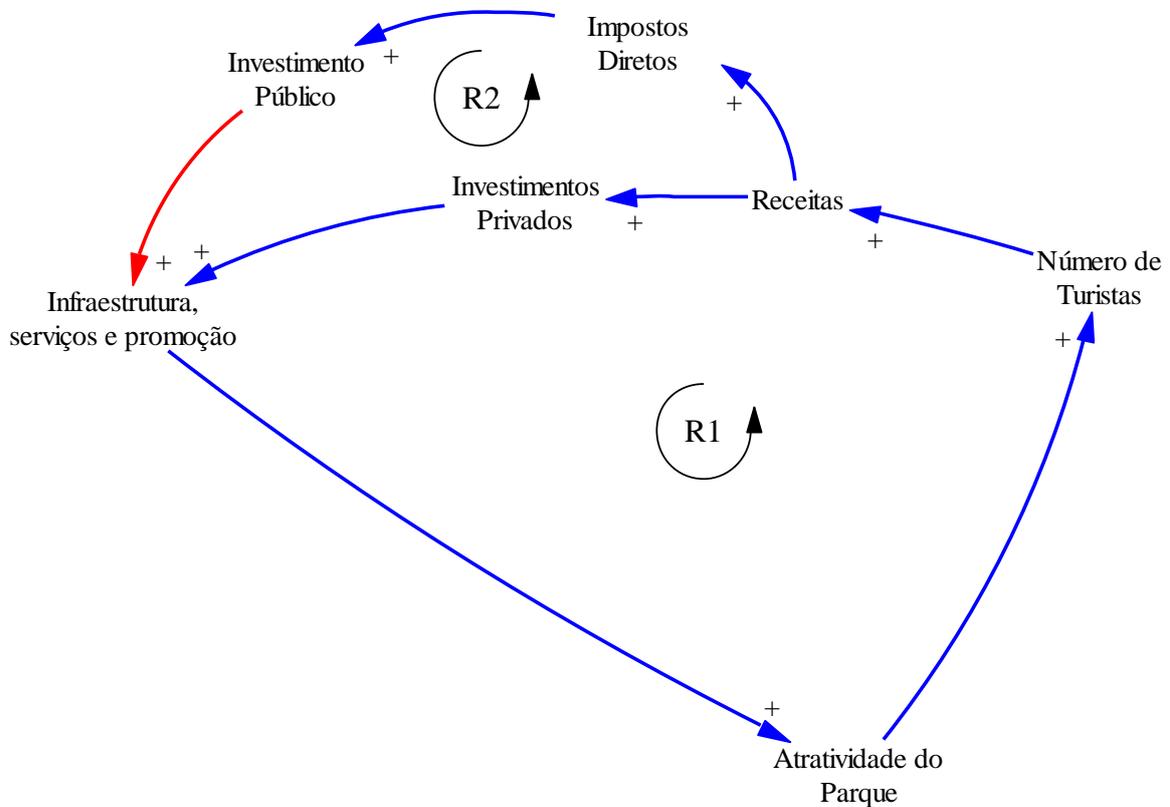
Este modelo conceitual será aplicado de forma prática em alguma UC, a ser definida oportunamente, e os seus resultados serão debatidos na atividade 3 – Proposta de Ação.

4.1 MODELO ATUAL

A Figura 1 representa o modelo de aceleradores e limitantes do turismo em parques nacionais, a partir da análise das relações entre os fatores econômicos, sociais e ambientais.



FIGURA 2: CICLOS ACELERADORES DIRETOS DE CRESCIMENTO DO TURISMO (R1 E R2)



FONTE: MALDONADO (2014)

O ciclo R2 (grifado em vermelho) representa o investimento público, a partir da arrecadação de impostos diretos, em infraestrutura, serviços e promoção: quanto mais receitas geradas a partir da visitação do Parque, mais impostos e, portanto, mais investimento público, melhorando a atratividade do parque no longo prazo. Naturalmente, o mapa da Figura 2 é uma simplificação da realidade, na qual vários fatores foram agrupados nas variáveis apresentadas, são eles:

- O número de turistas, que representa o número total de visitas (incluindo turistas nacionais e estrangeiros);
- As receitas, que representam as receitas geradas por todos os produtos e serviços consumidos pelos turistas;
- Os investimentos, que representam os investimentos públicos e privados em infraestrutura e serviços;
- A variável infraestrutura, serviços e promoção, que se refere aos acessos (terrestre, fluvial e aéreo) e aos serviços de hospedagem, alimentação e

receptivo), aos produtos turísticos do Parque e do entorno e à promoção, que representa todas as campanhas promocionais incentivadas por entidades privadas e públicas;

- A atratividade do parque, uma variável qualitativa que representa a decisão positiva do turista de visitar o Parque ao invés de visitar outros destinos turísticos.

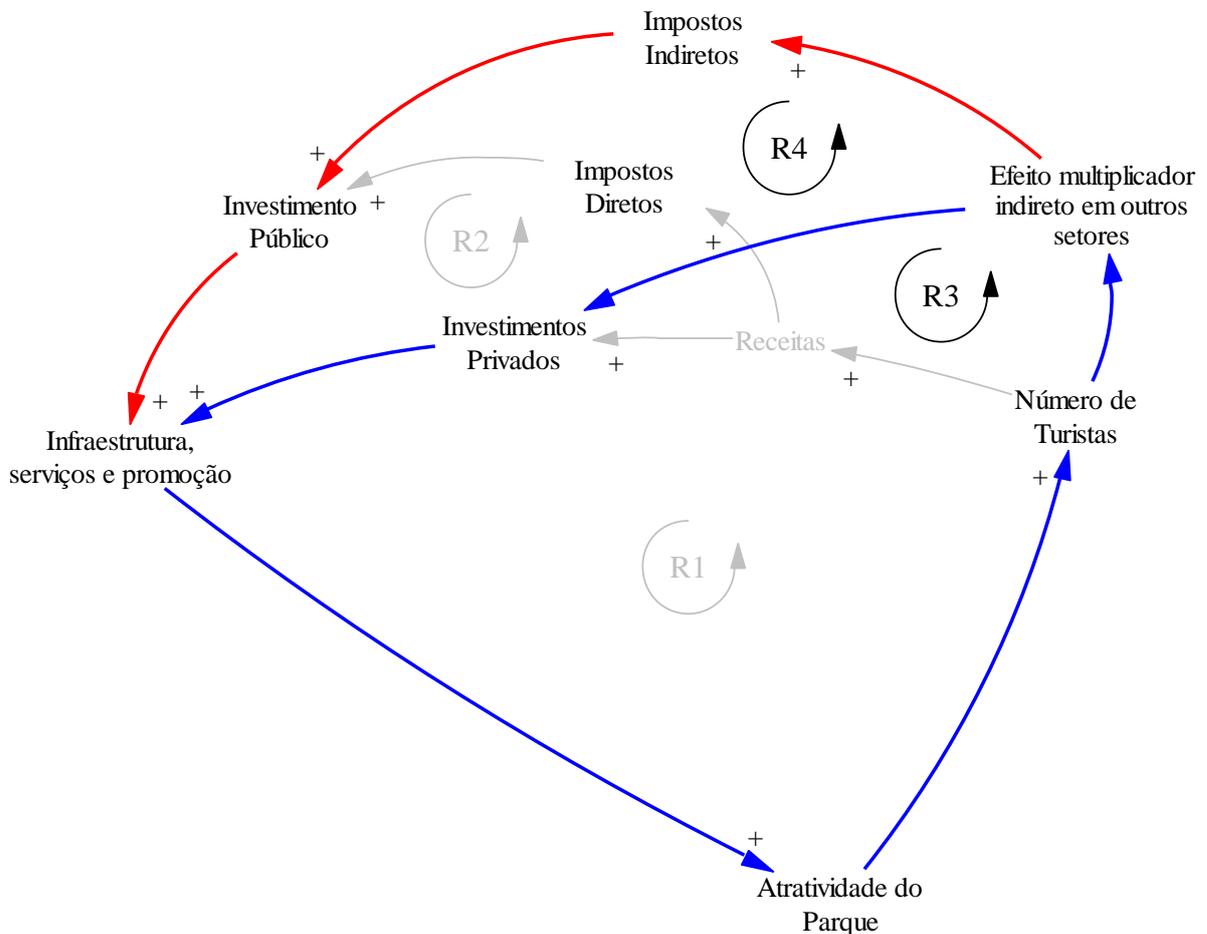
A partir dos ciclos da Figura 2 é possível tirar algumas conclusões iniciais, por exemplo: uma infraestrutura interna precária bem como uma oferta de produtos e serviços turísticos precários e de pouca qualidade acabariam reduzindo a atratividade do Parque, o que levaria a uma redução de visitas e, portanto, a uma geração de receita inferior e a investimentos em infraestrutura/serviços inferiores; da mesma forma, uma gestão de campanhas promocionais precária levaria também a uma baixa atratividade relativa do Parque, acarretando nos mesmos fatores descritos anteriormente.

Para as variáveis de “Investimentos”, podemos concluir que a forma como serão realizados os investimentos em Infraestrutura/Serviços e Promoção deve ser discutida e analisada entre atores públicos e privados, ou seja, deve existir uma articulação entre os gestores dos parques e os atores do mercado turístico, uma integração dos parques na gestão pública municipal e estadual que possibilite os investimentos necessários, bem como um modelo de gestão estruturado para o parque.

4.1.2 Ciclos Aceleradores Indiretos de crescimento das visitas (R3 e R4)

A Figura 3 apresenta o efeito do turismo (visitas ao parque) em outras atividades do comércio e serviços do entorno do parque. Na medida em que se incrementa o número de turistas, outros setores obtêm benefícios econômicos, a partir do incremento do fluxo de pessoas na região onde está localizado o parque. Esses benefícios servem de incentivos ao empreendimento e ao incremento dos investimentos privados (R3) bem como a um incremento de impostos indiretos e portanto a um incremento dos investimentos públicos (R4 – grifado em vermelho) em infraestrutura, serviços e promoção.

FIGURA 3: CICLOS ACELERADORES INDIRETOS DE CRESCIMENTO DO TURISMO (R3)

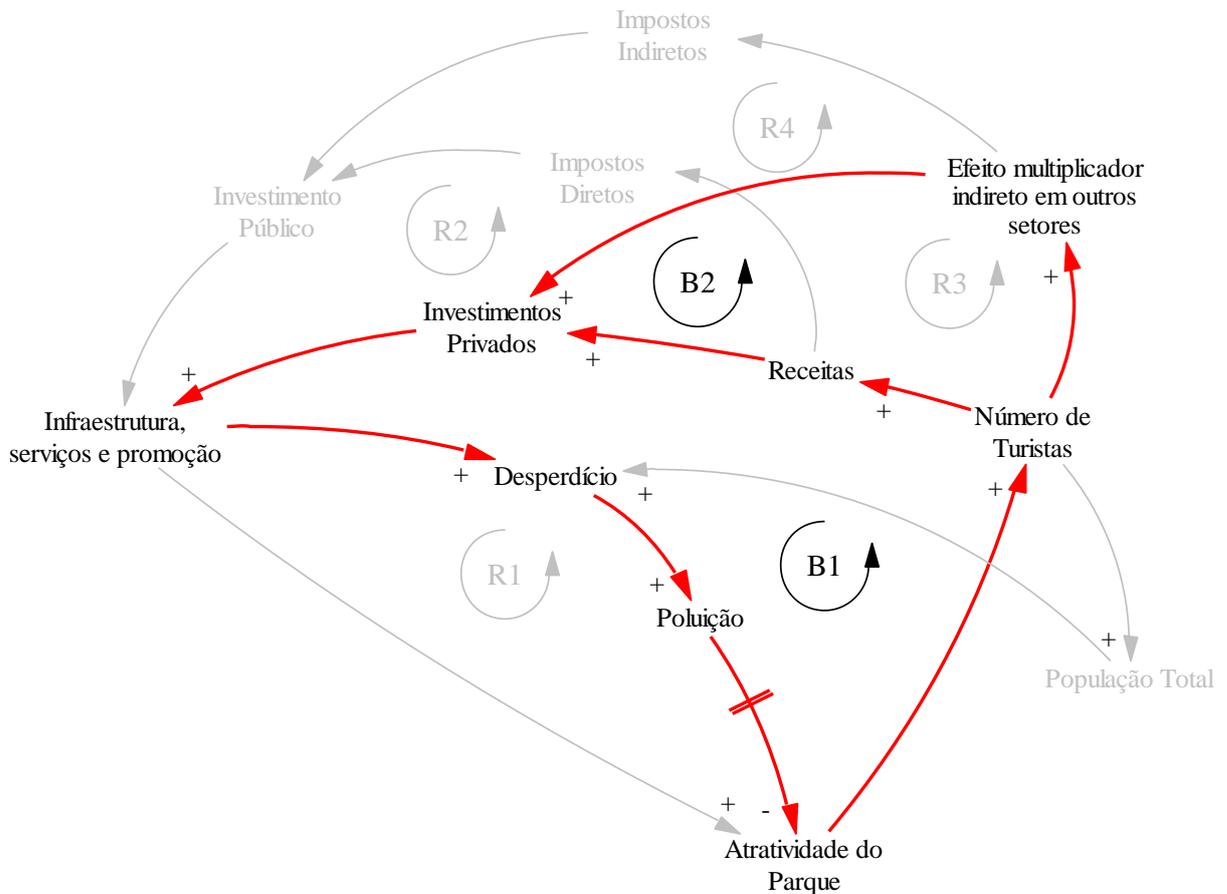


FONTE: MALDONADO (2014)

4.1.3 Ciclos limitantes de crescimento: poluição (B1, B2, B3, B4 e B5)

A Figura 4 apresenta os ciclos limitantes B1 e B2, grifados em vermelho. O ciclo B1 relaciona os efeitos da Infraestrutura, Serviços e Promoção com o incremento de desperdício e poluição, que no longo prazo acabam reduzindo a atratividade do Parque e, portanto, reduzindo os investimentos privados. Já o ciclo B2 relaciona o impacto negativo da Infraestrutura, dos Serviços e da Promoção na atratividade do parque devido ao incremento de desperdício e poluição, a consequente redução de visitas e portanto o impacto negativo indireto em outros setores da economia, levando a uma redução dos investimentos privados.

FIGURA 4: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B1 E B2)

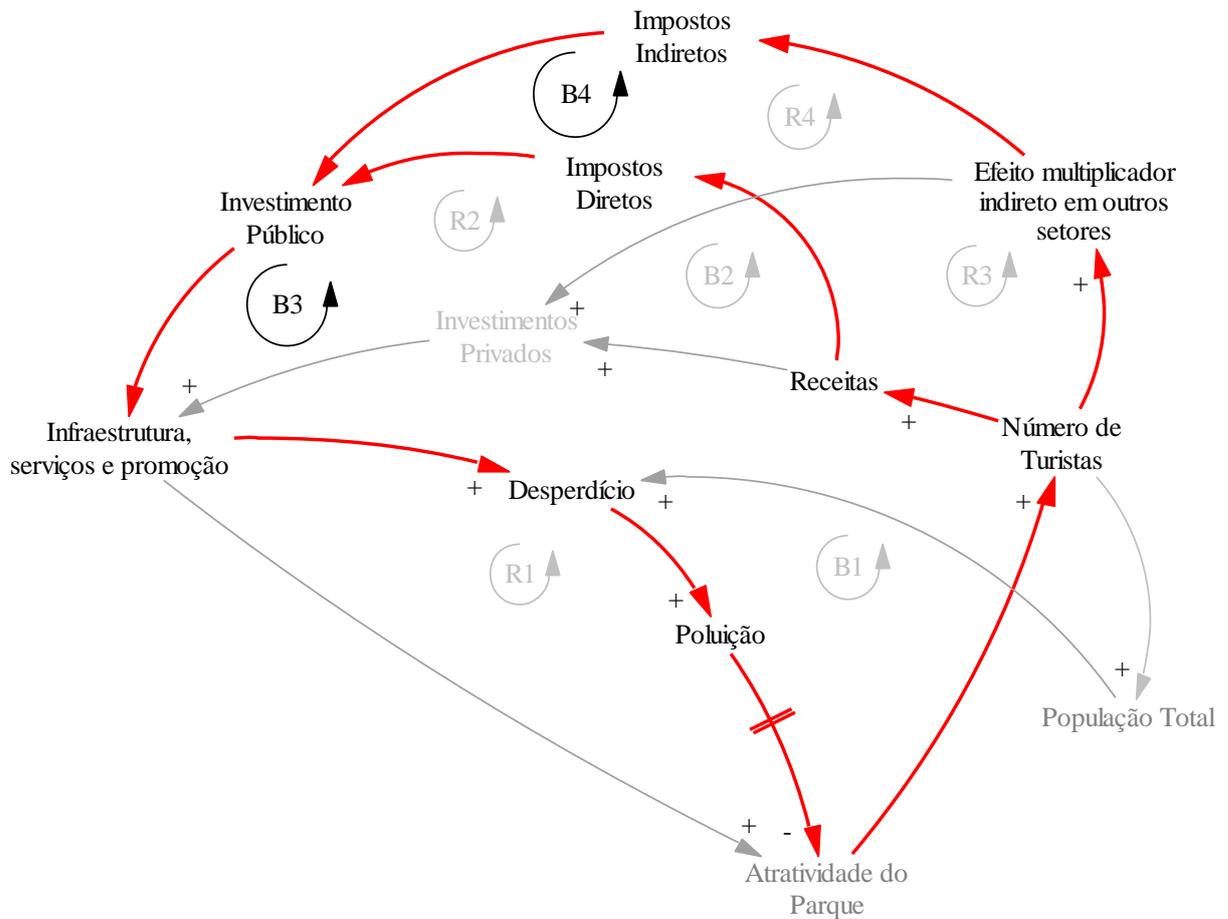


FONTE: MALDONADO (2014)).

Contudo, os efeitos do manejo precário do parque, que levam a uma maior quantidade de desperdício e de poluição não afetam somente os investimentos privados, senão também os públicos. Os ciclos limitantes B3 e B4 da Figura 5 (grifados em vermelho) apresentam justamente esses efeitos.

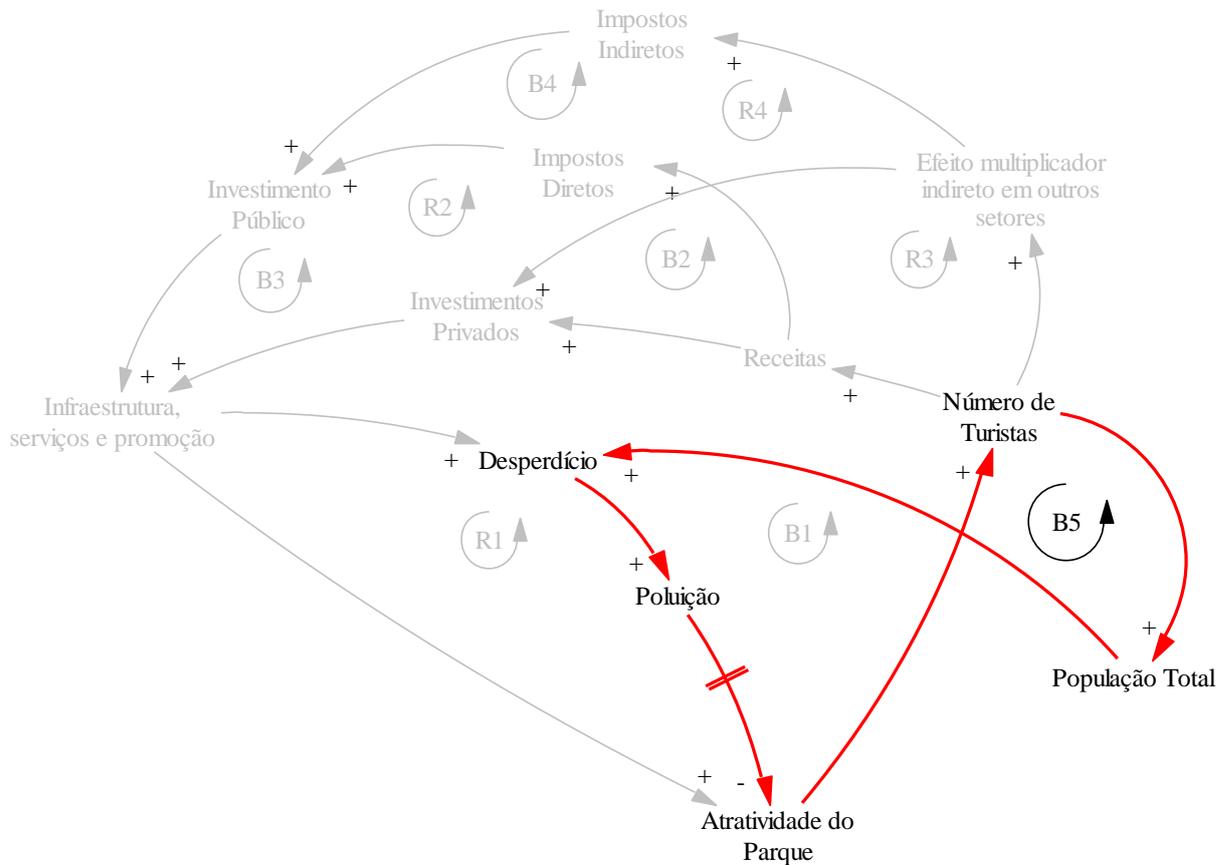
O ciclo B3 apresenta a redução de investimento público a partir da redução das receitas diretas e impostos arrecadados da atividade turística no parque, como fruto da redução da atratividade do mesmo pelo incremento de poluição e desperdício. O ciclo B4 apresenta o efeito do incremento dos índices de desperdício e poluição nos setores indiretamente ligados à atividade turística. Na medida em que esses índices crescem, a atratividade do parque diminui, e, portanto, diminuem também as visitas, o que leva a um impacto negativo nos setores ligados indiretamente às atividades do parque, a uma menor arrecadação de impostos e portanto a uma redução dos investimentos públicos em melhorar a infraestrutura, os serviços e a promoção do parque.

FIGURA 5: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B3 E B4)



FONTE: MALDONADO (2014)).

Por fim, o ciclo B5 da Figura 6 relaciona as atividades de consumo realizadas pelos turistas e pelos residentes locais (população total) com o desperdício gerado e poluição, que acabam reduzindo a atratividade do Parque. Ou seja, na medida em que o parque e o entorno recebem mais visitantes, a quantidade de desperdício gerada diretamente pelas atividades rotineiras da população local se vê acrescentada, o que acaba provocando um efeito negativo na atratividade do parque no longo prazo.

FIGURA 6: LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B5)

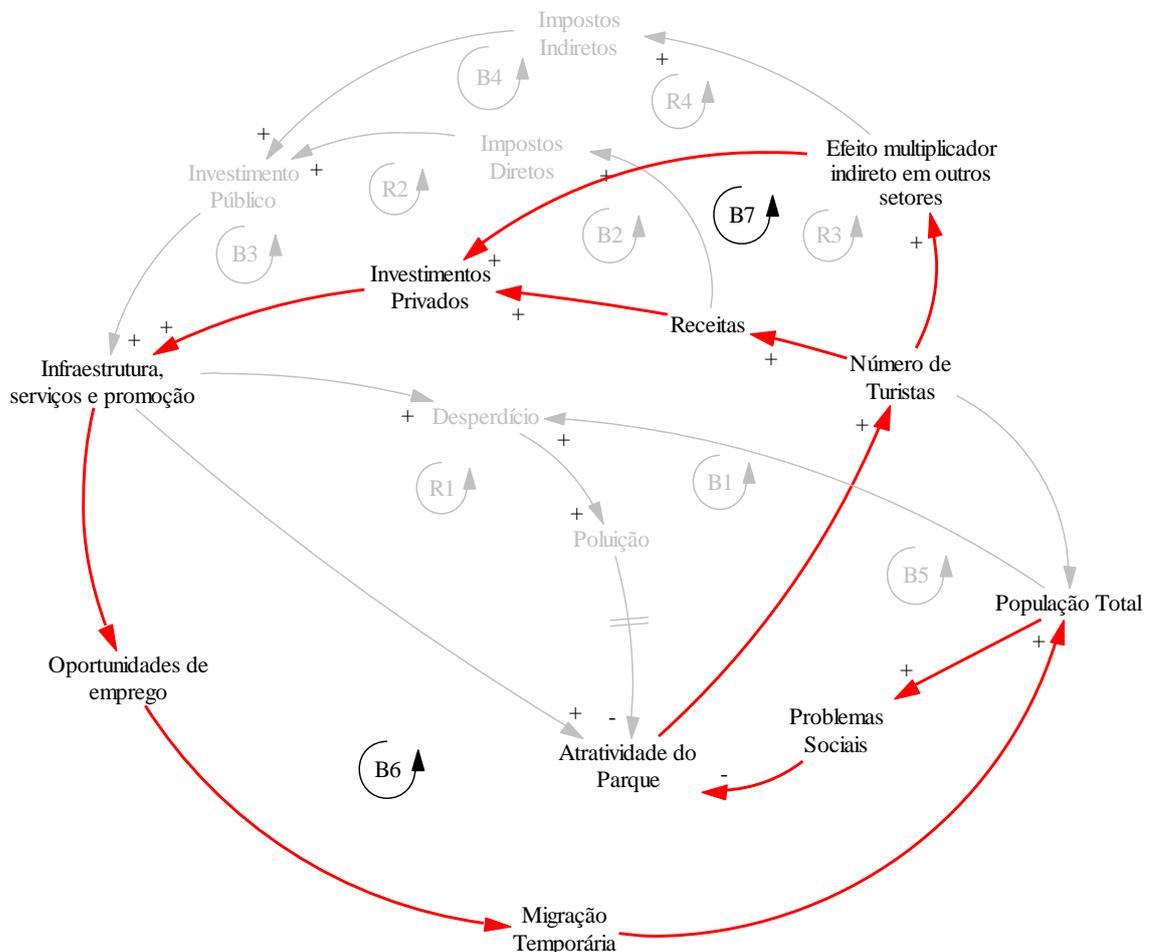
FONTE: MALDONADO (2014).

Da mesma forma, como no caso dos ciclos de aceleradores de crescimento, os ciclos B1, B2, B3, B4 e B5 ajudam a tirar algumas conclusões iniciais. Por exemplo, o crescimento no número de turistas acaba afetando o total de pessoas que habita no entorno do Parque, o que gera um efeito negativo (maior quantidade de desperdício). Uma segunda conclusão está relacionada com a melhoria da infraestrutura e com a maior oferta de produtos e serviços turísticos, os que geram por sua vez uma maior quantidade de desperdício no parque e no entorno, reduzindo a atratividade no longo prazo, e limitando o crescimento das visitas e receitas. Portanto, a geração crescente de desperdício deve ser considerada como um fator crítico e levada em consideração na elaboração dos planos de manejo dos parques e na gestão municipal e estadual.

4.1.4 Ciclos limitantes de crescimento: população e emprego (B6, B7, B8 e B9)

As atividades turísticas também incrementam o número de pessoas que se encontram no parque e entorno (população total) o que, por sua vez, traz problemas sociais que reduzem a atratividade do parque (Figura 7). Os ciclos limitantes B6 e B7 (grifados em vermelho) representam justamente essas interações e os impactos do investimento privado no incremento das oportunidades de emprego, tanto para a população local quanto para a atração de mão de obra por meio dos fluxos de migração temporária. Essa migração temporária acaba incrementando a população total do entorno no qual está inserido o parque, o que pode provocar um incremento dos problemas sociais, diminuindo a atratividade do mesmo e limitando portanto o ingresso de novos turistas no futuro.

FIGURA 7: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B6 E B7)

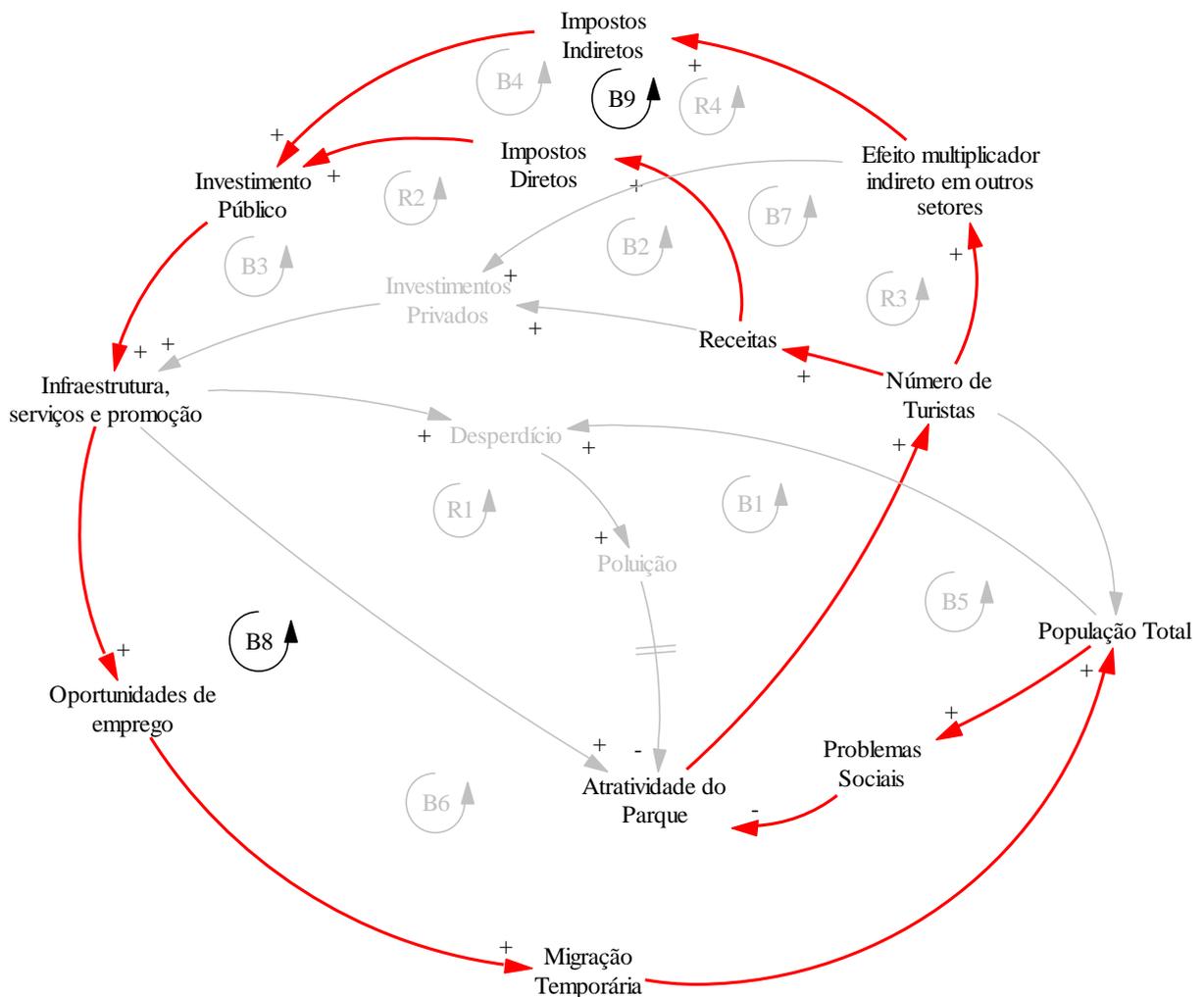


FONTE: MALDONADO (2014).

De forma específica, o ciclo B6 relaciona a realimentação dos investimentos privados a partir das receitas diretas geradas pelo parque, e os impactos positivos na geração de emprego. Contudo, relaciona também o crescimento da população com o incremento de problemas sociais e a consequente redução da atratividade do parque. Já o ciclo B7 relaciona o impacto dos investimentos privados a partir de fontes indiretas (outros setores da economia) na geração de emprego, a migração temporária e os mesmos riscos de incremento de problemas sociais.

Por outro lado, os ciclos B8 e B9 da Figura 8, apresentam a relação entre emprego, migração e problemas sociais com a participação dos investimentos públicos, a partir dos impostos arrecadados diretamente das atividades turísticas do parque e dos impostos arrecadados das atividades indiretas dos setores que atuam no entorno.

FIGURA 8: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B8 E B9)

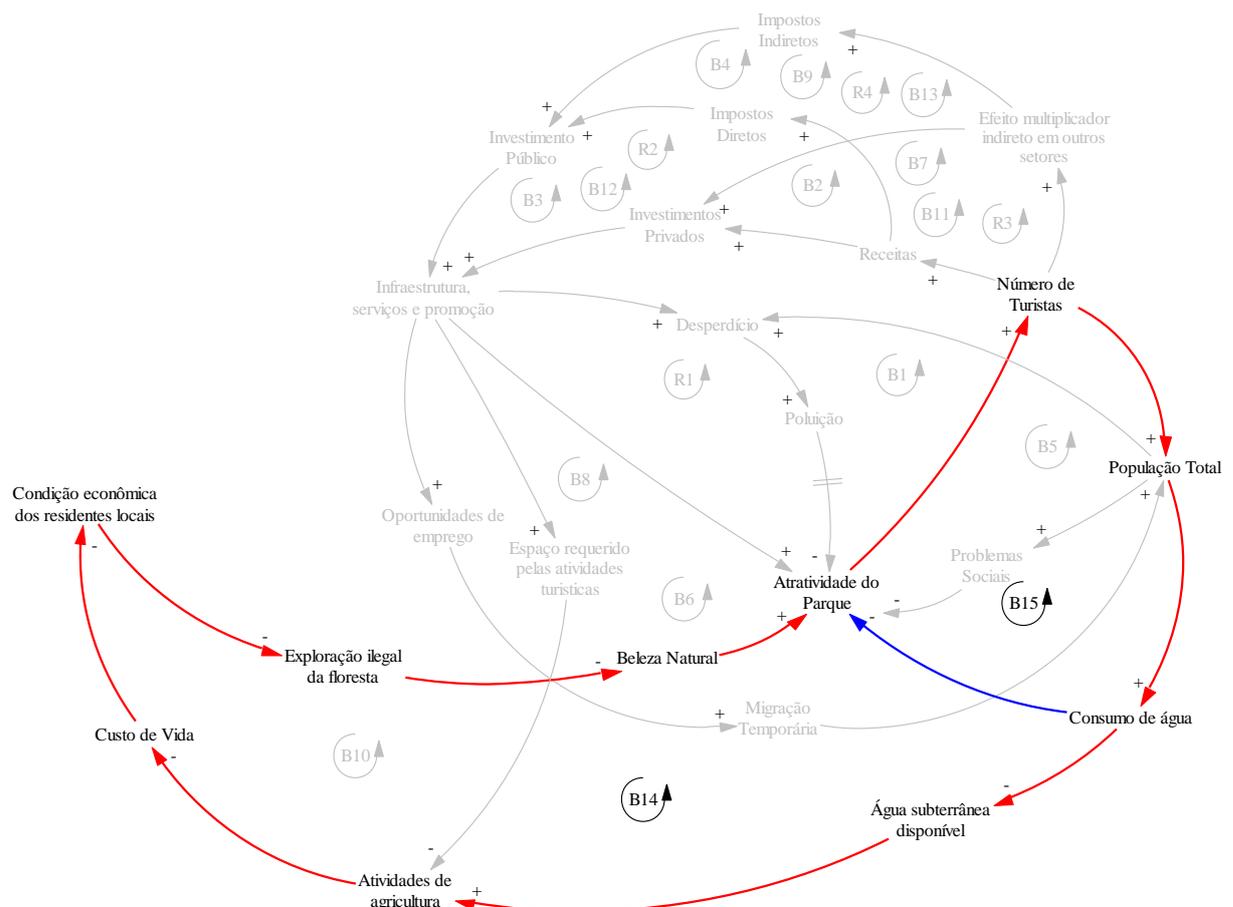


FONTE: MALDONADO (2014).

Já os ciclos B12 e B13 (grifados em azul) referem-se aos impactos produzidos pelos investimentos públicos. Da mesma forma que no caso anterior, a crescente infraestrutura do parque pode gerar problemas de espaço para atividades de agricultura, levando à população local a realizar atividades menos sustentáveis e que acabem impactando negativamente na atratividade do parque como um todo.

Por outro lado, o ciclo B14 (Figura 10) relaciona a redução das reservas de água subterrânea como fator para a redução de atividade de agricultura realizadas pelos residentes do entorno, uma piora na condição econômica das mesmas, forçando-os a realizar atividades alternativas à agricultura, como a exploração ilegal da floresta, impactando negativamente na beleza natural e na atratividade do parque e reduzindo, finalmente, a quantidade de turistas dispostos a visitá-lo.

FIGURA 10: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B14 E B15)



FONTE: MALDONADO (2014).

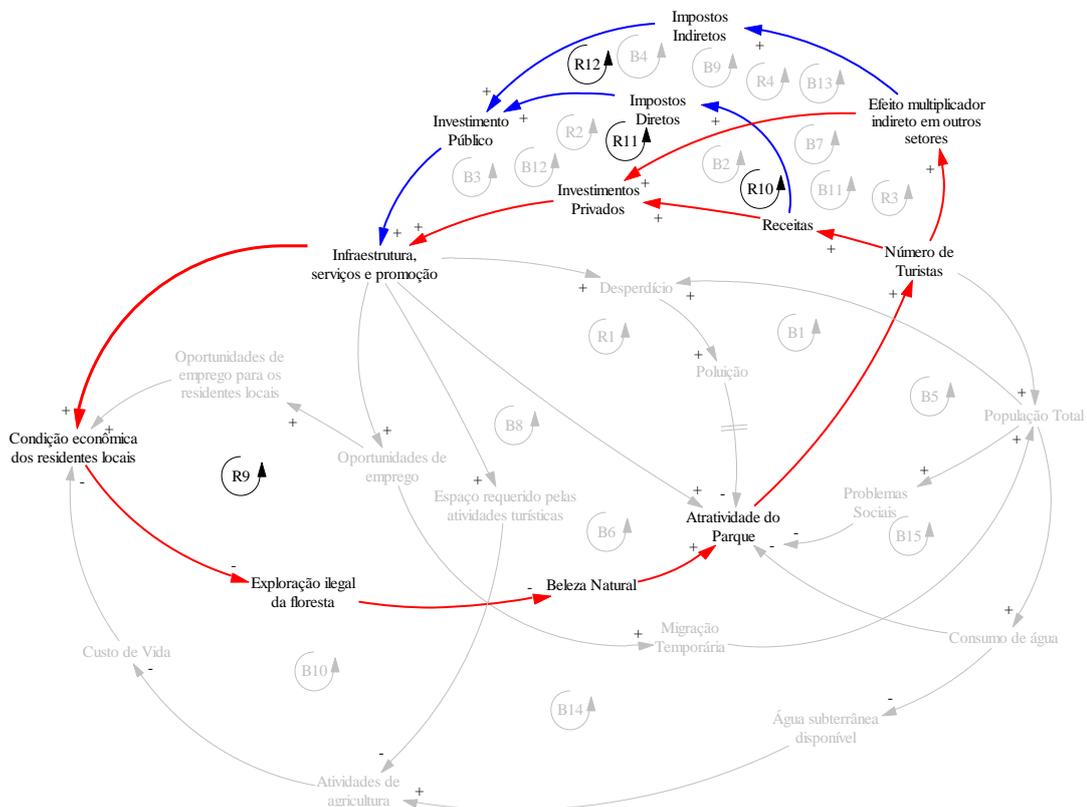
Por fim, o ciclo B15 (grifado em azul na Figura 10) relaciona o consumo de água com a atratividade do parque, considerando que um maior consumo de água, devido

ao incremento da população, pode trazer problemas como falta de água, o que impacta diretamente na atratividade do parque e, portanto, nas visitas futuras de turistas.

4.1.6 Ciclos aceleradores de crescimento: condição econômica dos residentes (R5, R6, R7, R8, R9, R10, R11 e R12)

Os ciclos deste subgrupo estão relacionados com a melhoria da condição econômica dos residentes do entorno do parque. Os ciclos R5 e R6 da Figura 11 (grifados em vermelho) relacionam as visitas, receitas geradas, investimentos privados gerados a partir de fontes diretas e indiretas e infraestrutura/serviços com a melhoria da condição econômica dos residentes, o que diminui a participação dos mesmos em atividades como a exploração ilegal da floresta, preservando a beleza natural do parque e, portanto, melhorando a atratividade do mesmo.

FIGURA 11: CICLOS ACELERADORES DE CRESCIMENTO (R5, R6, R7 E R8)

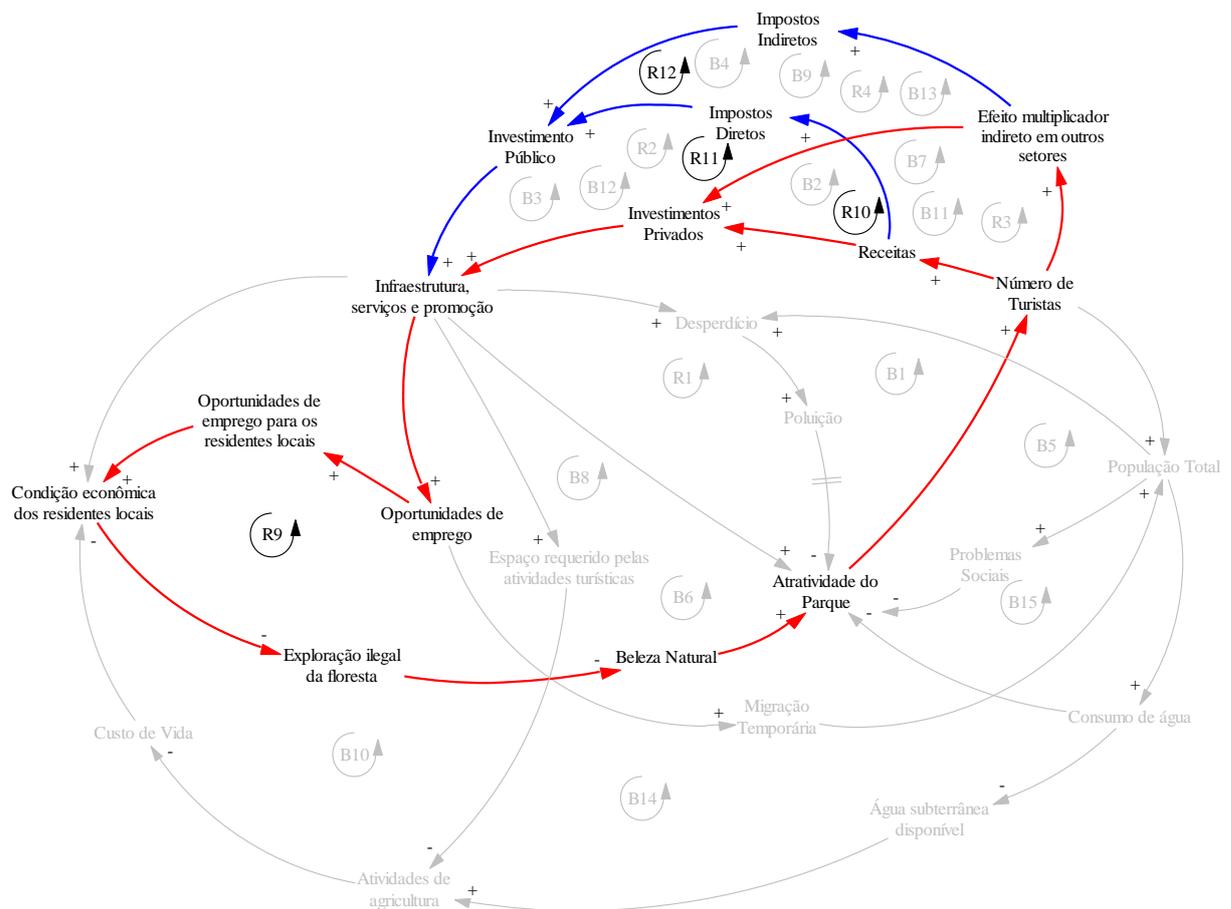


FONTE: MALDONADO (2014).

Por outro lado, os ciclos R7 e R8 (grifados em azul) da Figura 11 representam as mesmas relações, considerando apenas o impacto dos investimentos públicos em infraestrutura e os ganhos na condição econômica dos residentes do entorno.

Já os ciclos da Figura 12 relacionam as atividades turísticas decorrentes do parque (receitas e investimentos públicos e privados) com a melhoria das condições econômicas dos residentes e com a preservação da beleza natural do mesmo, ou seja, as atividades turísticas proporcionam meios de renda para a população local, evitando que os residentes se dediquem a outras atividades como meios de renda como a exploração ilegal da floresta, que provocaria uma redução da atratividade do parque e uma consequente redução de visitas.

FIGURA 12: CICLOS ACELERADORES DE CRESCIMENTO (R9, R10, R11 E R12)

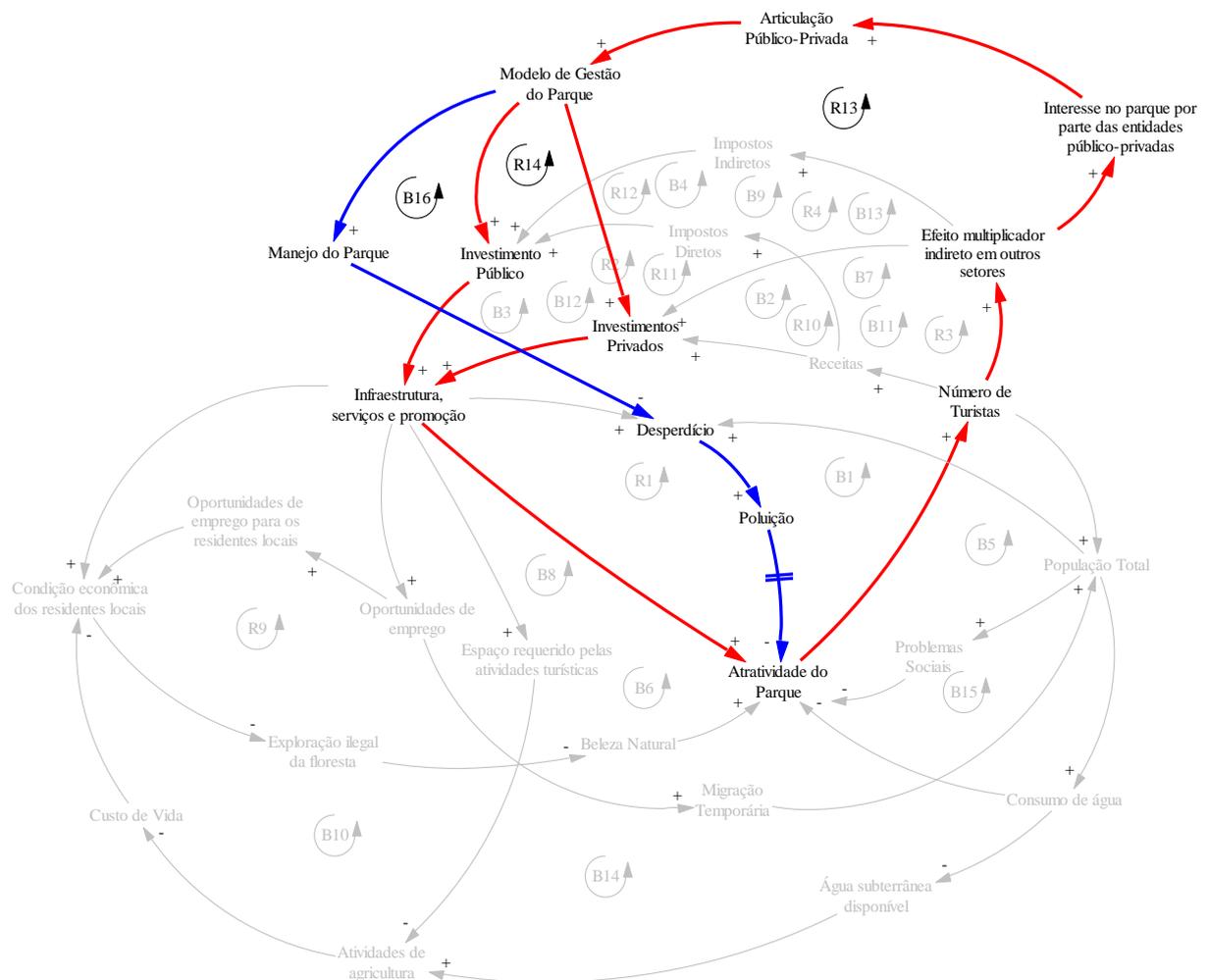


FONTE: MALDONADO (2014).

4.2 MODELO PROPOSTO

Como visto na seção anterior, existe uma supremacia de ciclos que limitam o crescimento das visitas no parque (representado pelo número de turistas). Propõem-se três ciclos que visam acelerar o crescimento das visitas (Figura 13): dois ciclos de crescimento (R13 e R14) e um ciclo limitante (B16), que age especificamente limitando o efeito negativo do desperdício e da poluição.

FIGURA 13: CICLOS DE CRESCIMENTO PROPOSTOS (R13, R14 E B16)



FONTE: MALDONADO (2014).

O ciclo B16 (grifado em azul na Figura 13) representa o efeito positivo da articulação público-privada na melhoria do modelo de gestão do parque, possibilitando um melhor manejo do mesmo e uma redução do desperdício e da poluição. As

atividades de articulação consideram acordos de cooperação interministerial entre o MTur e o MMA.

Por outro lado, um melhor modelo de gestão contribui para um melhor uso dos investimentos em infraestrutura/serviços e promoção, como a execução e a validação de ações que viabilizem a estruturação e a logística de recepção dos visitantes, bem como a criação de campanhas publicitárias bem estruturadas e alinhadas com as reais necessidades do parque (ciclos R13 e R14). Adicionalmente, o modelo de gestão do parque seria alimentado por estudos realizados pelo ABETA, MMA/ICMBio, SEBRAE, MTUR, SEMEIA, WWF, Concessionários, dentre outros; o modelo de gestão ajudaria a disseminar nacional e internacionalmente os principais aprendizados desses estudos; por meio das atividades de promoção, o modelo de gestão ajudaria a despertar o interesse na população brasileira em visitar os parques e mudar, no longo prazo, a cultura de visitação.

5. OBJETIVOS

5.1 OBJETIVO GERAL

Propor estratégia de desenvolvimento para o uso turístico sustentável dos Parques Nacionais e seu entorno.

5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Fortalecer as ações interministeriais para o desenvolvimento de uma agenda conjunta;
 - Avaliar a legislação sobre o uso público turístico dos Parques Nacionais brasileiros;
 - Prospectar oportunidades e limitantes do turismo no âmbito dos Parques Nacionais e seu entorno;
 - Propor políticas públicas que contribuam para a promoção dos investimentos públicos e privados nos Parques Nacionais;
 - Desenvolver alternativas de modelos de gestão com o setor privado e terceiro setor, considerando mecanismos financeiros, aspectos regulatórios de governança e de políticas públicas que os viabilizem.
- 

6. METAS E ETAPAS

Apresentam-se três conjuntos de ações a serem realizadas em curto, médio e longo prazo.

6.1 CURTO PRAZO (2014) – PARQUES NACIONAIS

6.1.1 Objetivo 1

Desenvolver ações que potencializem a visitação nos Parques Nacionais, definidos pelo MTur e MMA/ICMBio.

Parques estratégicos:

- Região Norte: Parque Nacional de Anavilhanas;
- Região Nordeste: Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, Parque Nacional de Jericoacoara, Parque Nacional de Ubajara, Parque Nacional da Chapada Diamantina e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha;
- Região Centro-Oeste: Parque Nacional de Brasília, Parque Nacional da Chapada dos Guimarães e Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros;
- Região Sudeste: Parque Nacional da Serra do Cipó; Parque Nacional da Tijuca; Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Parque Nacional de Itatiaia;
- Região Sul: Parque Nacional do Iguaçu, Parque Nacional de Aparados da Serra, Parque Nacional da Serra Geral.

Para o alcance do objetivo sugere-se as seguintes etapas:

- i. Definir uma agenda estratégica conjunta entre MTur, MMA/ICMBio, SEBRAE, ABETA;
- ii. Investir na sinalização (interna e externo aos Parques Nacionais) e de melhorias de acesso aos Parques Nacionais;
- iii. Atualizar os planos de manejo existentes nos Parques Nacionais;
- iv. Criar planos de contingência por Parques Nacionais tendo como base o plano de manejo;

- v. Definir a matriz de responsabilidades, executar e validar com o MMA/ICMBio para que viabilizem a estruturação desses parques e a logística de recepção de visitantes;
- vi. Criar o Programa de Voluntários Parques Nacionais para atuarem nos parques nacionais;
- vii. Promover uma campanha “Parques da Copa”;
- viii. Criar produtos turísticos sustentáveis nos Parques Nacionais e no entorno, beneficiando a comunidade local.

Resultados Esperados

Implementar nos parques estratégicos um padrão mínimo que viabilize e promova seu uso público sustentável e gere benefícios socioeconômicos em seu entorno.

Meta

Ampliar o número de visitantes nacionais e internacionais nos parques estratégicos e gerar benefícios socioeconômicos em seu entorno.

6.1.2 Objetivo 2

Desenvolver marco regulatório para ampliar a participação da iniciativa privada e de entidades sem fins lucrativos na concessão dos parques no Brasil.

Para o alcance do objetivo sugerem-se as seguintes etapas, a saber:

1. Elaborar um estudo que traga um macro visão sobre as oportunidades que as áreas protegidas podem trazer ao Brasil, tendo como eixos principais, entre outros:
 - Dimensionamento do potencial de geração de riquezas dos Parques Nacionais, comparando-se com melhores práticas internacionais;
 - Sugestão de aprimoramento em marcos regulatórios para dinamizar as concessões em parques, chegando ao nível de elaboração de decretos/projetos de lei;

- Proposição de soluções financeiras e de instrumentos econômicos no âmbito privado ou de políticas públicas, que podem ser criados para fomentar esta agenda;
 - Sugestão de um mecanismo de governança para implementação do plano no nível nacional;
2. Disseminar nacional e internacionalmente os principais aprendizados deste estudo, tanto de conteúdo quanto de processo, e gerar mídia no tema com vistas a despertar a sociedade para sua relevância.

Resultados Esperados

Aceitação pelo Governo Federal da proposta dos marcos regulatórios para ampliar a participação da iniciativa privada e de entidades sem fins lucrativos na concessão dos parques no Brasil.

Metas

Implementar, a partir de 2015, os marcos regulatórios que possibilitem ampliar a participação da iniciativa privada na gestão/operação turística dos Parques Nacionais no Brasil.

6.2 MÉDIO PRAZO (2016) – PARQUES RIO 2016

6.2.1 Objetivo

Consolidar roteiros integrados de visitação nos Parques Nacionais.

Para o alcance do objetivo sugerem-se as seguintes etapas, a saber:

- i. Desenvolver os potenciais turísticos e do seu entorno;
- ii. Debater com as comunidades de entorno nos Parques Nacionais o desenvolvimento socioeconômico da região a partir do turismo sustentável;
- iii. Implementar política de gestão do uso público turístico dos Parques Nacionais (concessão, parceria público-privada, outros) que contemple o desenvolvimento socioeconômico das comunidades de entorno;

- iv. Avaliar os impactos da desoneração fiscal na gestão do uso público turísticos dos Parques Nacionais para a competitividade internacional do produto
- v. Ampliar investimentos públicos na melhoria da infraestrutura interna e de acesso aos Parques Nacionais, e na infraestrutura básica (água, tratamento sanitário e lixo) na região de entorno;
- vi. Consolidar campanha promocional de incentivo à visitação aos Parques Nacionais pelos brasileiros, bem como ao turismo de base comunitária;
- vii. Estabelecer modelos de avaliação das atividades turísticas nos Parques Nacionais quanto à sustentabilidade social, econômica e ambiental;
- viii. Estabelecer modelos de compensação do desenvolvimento econômico alternativo a partir dos Parques Nacionais tendo a comunidade local partícipe.
- ix. Sistematizar a coleta de informações sobre visitação (demanda) e experiências dos gestores quanto ao uso dos Parques Nacionais como atividade turística sustentável;
- x. Construir programa de formação e qualificação profissional para atuação direta e indireta nos Parques Nacionais (PRONATEC Parques);
- xi. Conceber Modelo de Observatório nos Parques Nacionais para o monitoramento da relação entre a biodiversidade e do desenvolvimento turístico socioambiental.

Resultados Esperados

Atração de investimentos públicos e privados para a gestão do uso público turístico dos Parques Nacionais.

Meta

Criar fundo para gestão dos recursos alavancados pelos Parques Nacionais concessionados a iniciativa privada e seu entorno objetivando o fortalecimento dos demais parques e o entorno (investimentos em parques que não possuem recursos a partir das visitas).

6.3 LONGO PRAZO (2022) – PARQUES DO PLANETA

6.3.1 Objetivo

Consolidar a política pública do uso turístico dos Parques (Nacionais, Estaduais, Municipais) para atividades de turismo.

Para o alcance do objetivo sugerem-se as seguintes etapas, a saber:

1. Aprimorar e implementar as políticas e projetos que venham a atender a melhoria dos indicadores estratégicos;
2. Integrar os Parques Nacionais no contexto da Regionalização Turística;
3. Ampliar os indicadores para mensurar os impactos das visitas por Parques.
4. Consolidar o Observatório de Parques Nacionais como Centro de Gestão do Conhecimento, Pesquisa e Formação de Recursos Humanos.

Resultados Esperados

Consolidar um produto turístico de integração de Parques por região (sul, sudeste, centro-oeste, nordeste e norte).

Meta

Ter no mínimo cinco parques (nacionais e/ou estaduais e/ou municipais) por região brasileira com gestão de uso público turístico em PPP e/ou concessão à iniciativa privada.

7. MODELAGEM DE SISTEMAS DINÂMICOS

A diversidade de problemas que a gestão e a formulação de políticas enfrentam exige dos gestores respostas rápidas e sistêmicas. Contudo, as soluções propostas nem sempre obtêm os resultados desejados devido à quantidade de relações e de atores que geralmente compõem sistemas altamente complexos e inter-relacionados.

Nesse contexto, Sterman (2000) sustenta que nesse tipo de sistemas existem estruturas de realimentação ou *feedback* que reagem aos estímulos ou às intervenções externas, produzindo comportamentos que – no caso de não serem conhecidos ou identificados – aparentam ser imprevistos, porém, que se devem ao efeito do *feedback*.

Jay W. Forrester foi o primeiro pesquisador que se preocupou com as estruturas de realimentação em sistemas dinâmicos. Ele desenvolveu um método que ajuda a identificá-las e a fomentar aquelas que são benéficas ao sistema, e a eliminar o efeito daquelas estruturas contraproducentes (FORRESTER, 1958, 1971).

A explicitação dessas estruturas é feita com base num tipo de modelagem que tem a capacidade de abstrair os elementos e as relações mais importantes que as formam, conhecida como Dinâmica de Sistemas (DS). Assim, a DS pode ser definida como um método que possibilita modelar a estrutura e a dinâmica de sistemas complexos, com base na utilização de simulações por computador, com o objetivo de formular políticas mais efetivas (STERMAN, 2000). As simulações produzidas pelos modelos de DS são o resultado da resolução numérica de sistemas de equações diferenciais que são representados formalmente como:

FIGURA 14: EQUAÇÃO INTEGRAL GENÉRICA

$$s(t) = \int_{t_0}^t \left[\sum_{i=1}^i F_i(s) - \sum_{j=1}^j F_j(s) \right] ds + s(t_0)$$

Onde:

$s(t)$ = Estoque no tempo t

$\sum_{i=1}^i F_i(s)$ = Somatório dos i fluxos de entrada

$\sum_{j=1}^j F_j(s)$ = Somatório dos j fluxos de saída

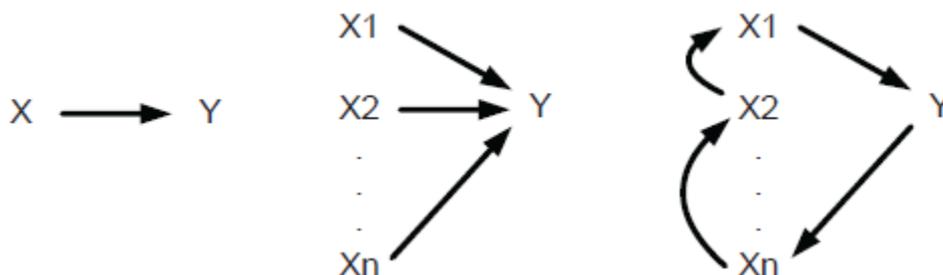
FONTE: MALDONADO (2014)

A Equação 1 é uma equação integral genérica utilizada para representar as relações num modelo de DS. Na atualidade, a resolução numérica dos sistemas de equações diferenciais da DS é feita por meio da interface de softwares comerciais especializados, como o *iThink*® da *Isee Systems*¹ e o *Vensim*® da *Ventana Systems*². O processo de modelagem se inicia com a identificação das relações não lineares existentes entre os elementos do sistema. Nesse sentido, apresenta-se a seguir a teoria por trás dos laços de realimentação ou *feedback loops*.

7.1 LAÇOS DE REALIMENTAÇÃO

Uma relação de causa-efeito existe entre duas variáveis quando uma “afeta” o comportamento da outra. Exemplos de relações de causa-efeito são apresentados na Figura 15.

FIGURA 15: RELAÇÕES LINEARES UNIVARIADAS, MULTIVARIADAS E NÃO LINEARES



FONTE: MALDONADO (2014)

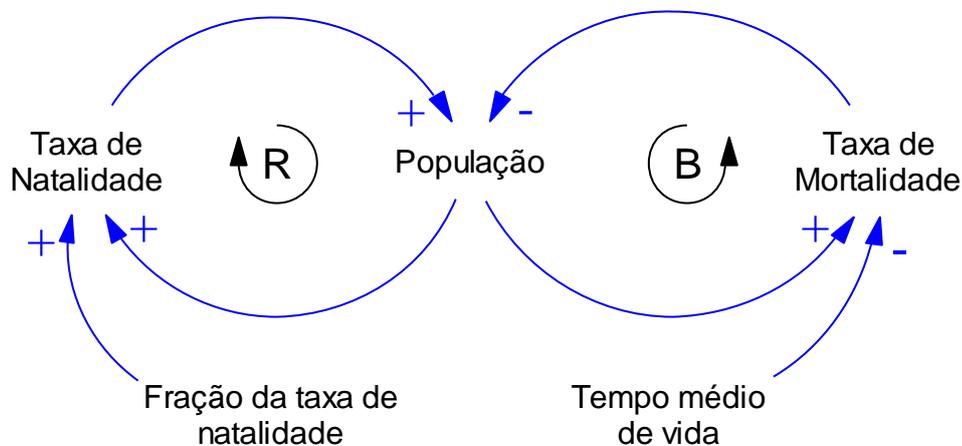
Os laços de realimentação são produzidos quando existe um ciclo fechado de relações (*loop*) entre duas ou mais variáveis, como o terceiro caso da Figura 2. Este ciclo produz uma realimentação ou *feedback* que modifica o comportamento do sistema em seu conjunto ao longo do tempo. Segundo Sterman (2006), uma característica dos sistemas sociais é que eles possuem, da mesma forma que os seres vivos, laços de realimentação que autorregulam o comportamento do sistema com base em respostas ou mecanismos de reforço (positivas) e de balanço (negativas).

¹ www.iseesystems.com

² www.vensim.com

A falta de conhecimento dos mecanismos mais relevantes de reforço e de balanço de um determinado sistema social produz intervenções que, ao desconsiderá-los, geram as respostas não esperadas (imprevistas) do sistema, conhecidas como o comportamento contraintuitivo (STERMAN, 2000). Os laços de realimentação são representados em diagramas conhecidos como Diagramas de Influência ou *Causal Loop Diagrams (CLD)*. Os CLD têm como objetivo representar as relações não lineares e de causalidade entre as variáveis do sistema bem como os laços de realimentação existentes nele. A notação é exemplificada na Figura 16.

FIGURA 16: EXEMPLO DE NOTAÇÃO CLD PARA UM MODELO DE DS



FONTE: MALDONADO (2014)

A Figura 16 representa, de forma simplificada, o CLD de um sistema populacional. No exemplo, observam-se as relações entre as variáveis por meio de setas que definem a direção e a polaridade do efeito, podendo esta última ser positiva (+) ou negativa (-). A polaridade positiva significa que, havendo um incremento na causa, o efeito também sofrerá de um incremento; da mesma forma, se a causa sofrer um decremento, o efeito também sofrerá um decremento. No caso do exemplo da Figura 3, um incremento na taxa de natalidade produziria um incremento na população. Já a polaridade negativa significa que, havendo um incremento na causa, o efeito sofrerá um decremento. Por outro lado, se houver um decremento na causa, o efeito sofrerá um incremento, e um incremento na taxa de mortalidade produziria um decremento na população.

Com base na polaridade das relações, os CLDs representam também a polaridade dos laços de realimentação. Assim, o laço de realimentação é de reforço positivo quando a polaridade das relações inseridas nele é predominantemente positiva (representado pela letra 'R' ou pelo símbolo '+'); e o laço é de balanço quando

a polaridade das suas relações é predominantemente negativa (representado pela letra 'B' ou pelo símbolo '-').

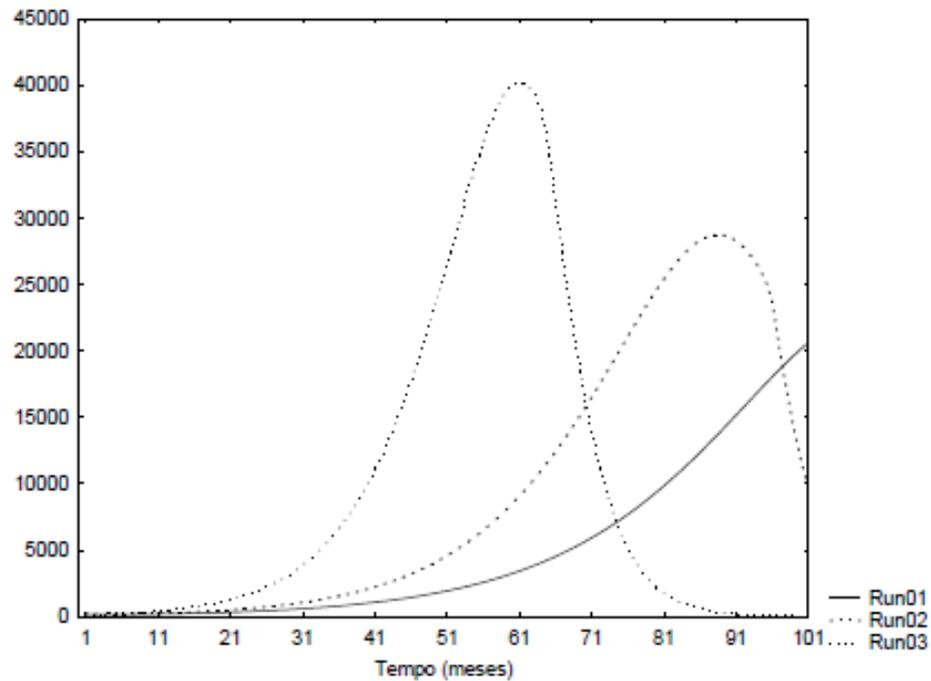
Embora os CLDs sirvam para explicitar as relações não lineares bem como os laços de realimentação positivos e negativos existentes no sistema, eles não conseguem representar as mudanças de comportamento ao longo do tempo nem representar os efeitos da demora produzidos pelos processos de acumulação nos sistemas dinâmicos e complexos, como se discute a seguir.

7.1.1 Atrasos e demoras

As demoras e os atrasos acontecem quando existe no sistema um “gargalo” que evita que a saída do processo seja a mesma que a entrada no tempo “t”, acumulando na demora a diferença entre a saída e a entrada. Os atrasos no tempo são especialmente prejudiciais em sistemas que contêm *feedback loops*, já que a resposta à intervenção demora, causando instabilidade e flutuações no sistema (STERMAN, 2006).

Um exemplo simples dessa situação é a oscilação entre acúmulo e falta de estoques de matérias-primas ou produtos intermediários num processo produtivo em que as iniciativas de reposição partem sempre da situação atual, em vez de considerar as médias de demanda e produção no tempo e os tempos de reposição. Nessa situação, ordena-se a reposição quando o estoque está baixo e não se ordena reposição quando o estoque não está baixo). A Figura 17 apresenta as respostas dos *feedback loops* a diferentes valores de atraso, representados por três simulações distintas.

FIGURA 17: COMPORTAMENTO DO SISTEMA COM BASE EM DIFERENTES VALORES DE ATRASOS



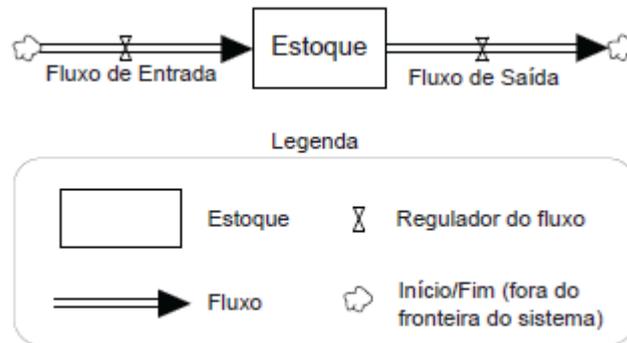
FONTE: MALDONADO (2014)

7.1.2 Estoques e fluxos de sistemas dinâmicos

Os estoques determinam o estado do sistema em qualquer tempo “t” e, por meio do fenômeno da acumulação, sua propriedade principal, fornecem inércia e memória ao sistema (STERMAN, 2000). Os estoques representam variáveis de estado, ou seja, variáveis que mudam de valor ao longo do tempo. O nível do estoque é regulado com base nas interações com as outras variáveis do sistema por meio dos laços de realimentação e das velocidades de entrada e saída, representadas pelos “fluxos”. Por outro lado, os atrasos no tempo se produzem dentro dos estoques, pois são eles os que acumulam a diferença de matéria ou informação entre as entradas e saídas do processo. Portanto, cada estoque representa uma equação diferencial dentro do sistema de equações, assim, por exemplo, um sistema dinâmico que contém quatro estoques precisará da resolução de um sistema de equações de quarto ordem.

A Figura 18 apresenta a notação utilizada nos diagramas de estoques e fluxos. Os estoques são representados por retângulos, sugerindo a forma de contentores (armazenadores); já os fluxos de entrada são representados por setas apontando ao estoque; os fluxos de saída, por outro lado, são setas que saem do estoque.

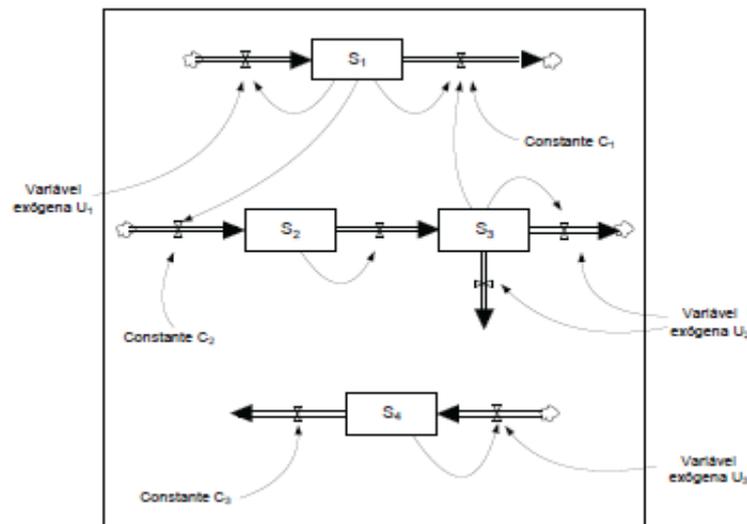
FIGURA 18: NOTAÇÃO UTILIZADA PARA REPRESENTAR ESTOQUES E FLUXOS EM MODELOS DE DS



FONTE: MALDONADO (2014)

Matematicamente, os estoques se relacionam com os fluxos seguindo a estrutura da Equação 1. Desta forma, a ordem do sistema de equações diferenciais dependerá do número de estoques no sistema. Por exemplo, o sistema da Figura 19 apresenta quatro estoques que representa um sistema de equações diferenciais de quarta ordem.

FIGURA 19: EXEMPLO DE UM MODELO DE DS REPRESENTANDO A NOTAÇÃO DE ESTOQUES E FLUXOS



FONTE: MALDONADO (2014)

7.1.3 limitações da dinâmica de sistemas

Essas limitações estão relacionadas, como em todas as abordagens de modelagem, com a visão de mundo ou modelo mental do modelador e dos atores do sistema (STERMAN, 2000). A visão de mundo representa o conjunto de crenças e de conhecimento que o modelador possui em relação à realidade. Autores como Sterman (2000) e Senge (1990) salientam que essa visão de mundo é necessariamente decisiva na hora de construir um modelo que represente de forma adequada o problema que se quer enfrentar.

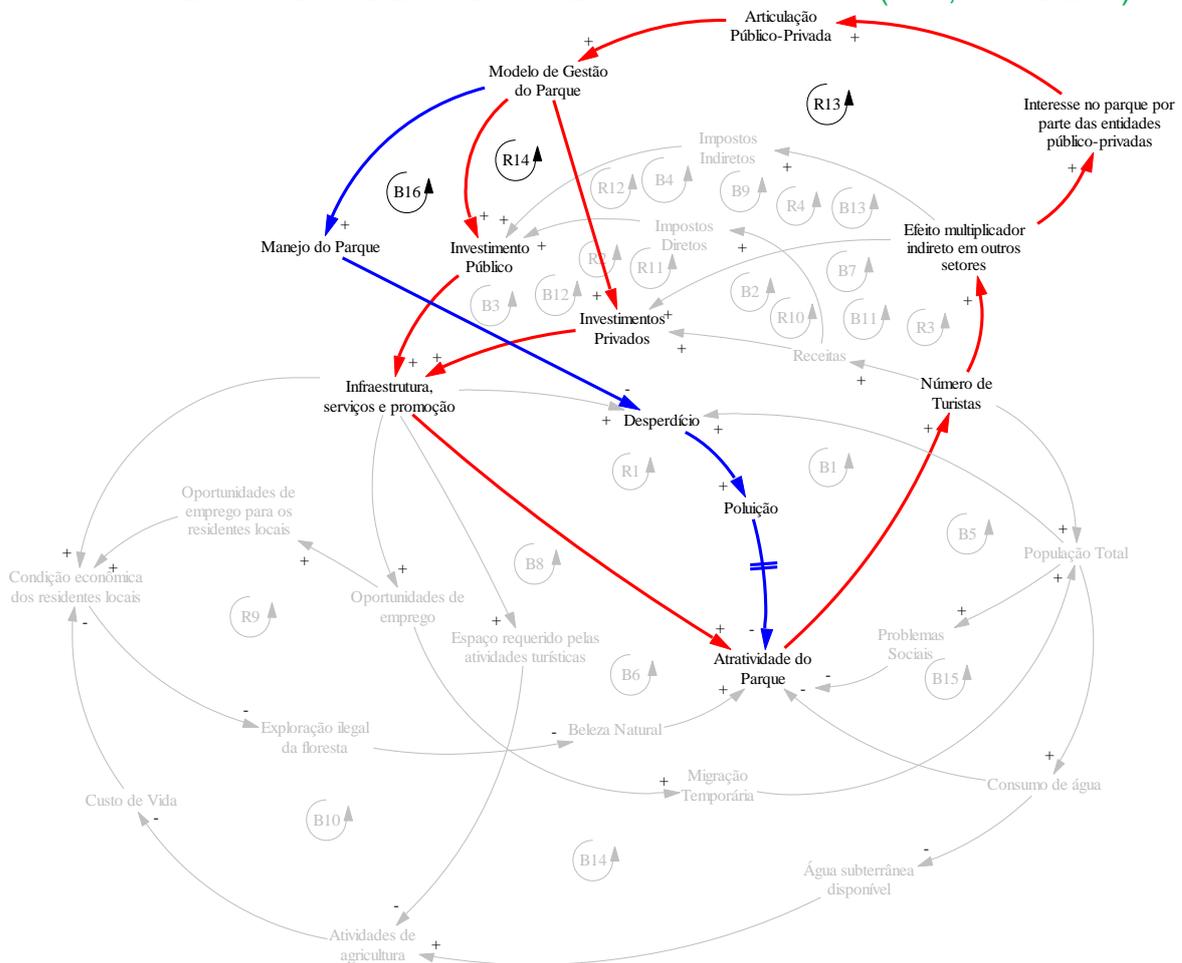
Sterman (2000) vai além, sugerindo que “todos os modelos estão errados”, ou seja, que todo modelo é uma abstração imperfeita, sujeita às interpretações e à visão de mundo do modelador, sendo, portanto, uma versão incompleta ou empobrecida da realidade. De fato, uma das principais metas ao se modelar um determinado sistema ou problema é conhecê-lo mais a fundo, de forma a ganhar uma percepção mais ampla sobre essa realidade. O segundo elemento, o modelo mental, é construído a partir da visão de mundo e é a representação que o modelador tem sobre a realidade (STERMAN, 2000). Quando o modelador parte para a construção de um modelo formal, ou seja, um modelo explícito, o modelador tenta incorporar nele o modelo mental que possui.

Nesse processo, além da perda natural na conversão do conhecimento tácito para conhecimento explícito, existe também uma comparação entre o modelo mental e o modelo formal. É nessa comparação que, dependendo das respostas que o modelo formal sugerir, o modelador irá melhorar também o seu modelo mental (STERMAN, 2000). Além da influência do modelador, também influem no processo de construção do modelo formal os modelos mentais dos participantes e integrantes do sistema. Por fim, qualquer processo de modelagem e, especificamente, a modelagem de Dinâmica de Sistemas, é um processo iterativo. Ou seja: à medida que se tenha mais conhecimento sobre o sistema e o problema em questão, melhor ficará o modelo formal, requerendo, para isso, várias rodadas de verificação, de discussão e de análise.

7.2 ACELERADORES E LIMITANTES DO TURISMO EM PARQUES NACIONAIS

As relações são representadas na forma de ciclos (conjunto de relações fechadas entre mais de duas variáveis). Os ciclos portanto, geram uma dinâmica de movimento que indica a direção para a qual o ciclo tende (essa tendência pode basicamente acelerar, limitar ou estabilizar o crescimento). Existe uma supremacia de ciclos que limitam o crescimento das visitas nos Parques Nacionais (representado pelo número de turistas).

FIGURA 20: CICLOS DE CRESCIMENTO PROPOSTOS (R13, R14 E B16)



FONTE: MALDONADO (2014)

O ciclo B16 representa o efeito positivo da articulação público-privada na melhoria do modelo de gestão do parque, possibilitando um melhor manejo deste e uma redução do desperdício e da poluição. As atividades de articulação consideram acordos de cooperação interministerial entre o Ministério do Turismo (MTur) e o

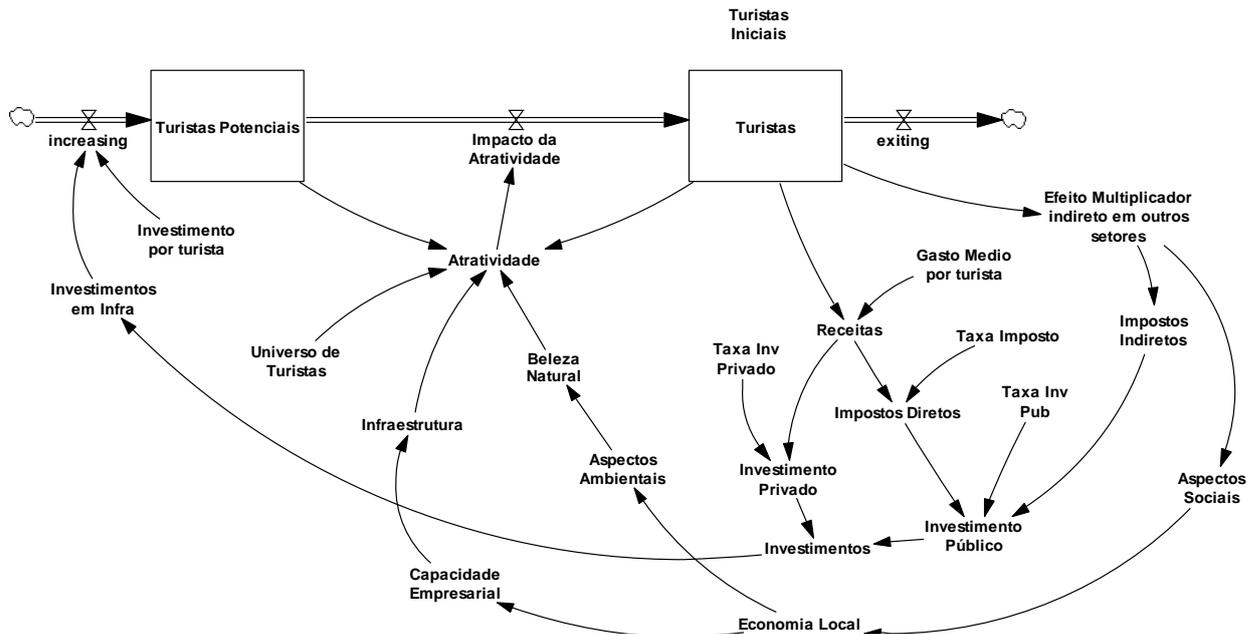
Ministério do Meio Ambiente (MMA). Por outro lado, um melhor modelo de gestão contribui para um uso mais efetivo dos investimentos em infraestrutura/serviços e promoção, como a execução e a validação de ações que viabilizem a estruturação e a logística de recepção dos visitantes, bem como a criação de campanhas publicitárias bem estruturadas e alinhadas com as reais necessidades do parque (ciclos R13 e R14).

Adicionalmente, o modelo de gestão do parque seria alimentado por estudos realizados pela Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (ABETA), MMA/Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), MTur, SEMEIA, WWF, Concessionários, entre outros, o modelo de gestão ajudaria a disseminar nacional e internacionalmente os principais aprendizados desses estudos; por meio das atividades de promoção, o modelo de gestão ajudaria a despertar o interesse na população brasileira em visitar os parques e a mudar, no longo prazo, a cultura de visitação.

7.3 O TURISMO EM PARQUES NACIONAIS COMO SISTEMA DINÂMICO

A partir dos diagramas CLDs apresentados na seção anterior, especifica-se a seguir a construção do modelo dinâmico. A figura 21 apresenta o modelo completo, a ser detalhado na sequência.

FIGURA 21: MODELO DINÂMICO COMPLETO

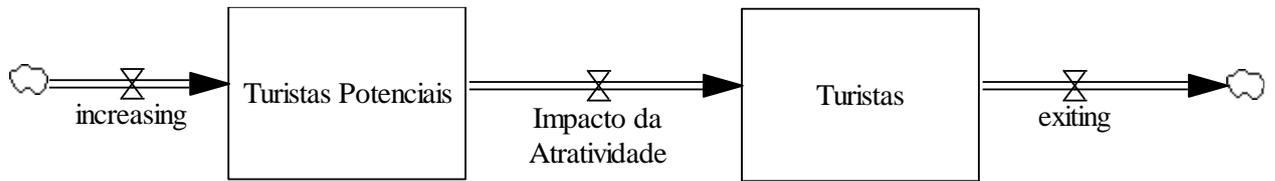


FONTE: MALDONADO (2014)

Da mesma forma que nos CLDs (modelo de aceleradores e limitantes) da seção anterior, o modelo dinâmico da Figura 21 relaciona componentes de capital humano, financeiro e de mercado. Os CLDs serviram como base para a criação do modelo dinâmico, convertendo os laços de realimentação positivos e negativos em linguagem de estoques e fluxos.

A Figura 22 apresenta a estrutura central do modelo que é a atração de turistas para visitação dos Parques Nacionais, caracterizado por um fluxo de entrada "Impacto da Atratividade" e um fluxo de saída "exiting". A Estrutura demonstra como um volume de *Turistas Potenciais*   transformado em *Turistas* que realizam efetivamente visita o nos Parques.

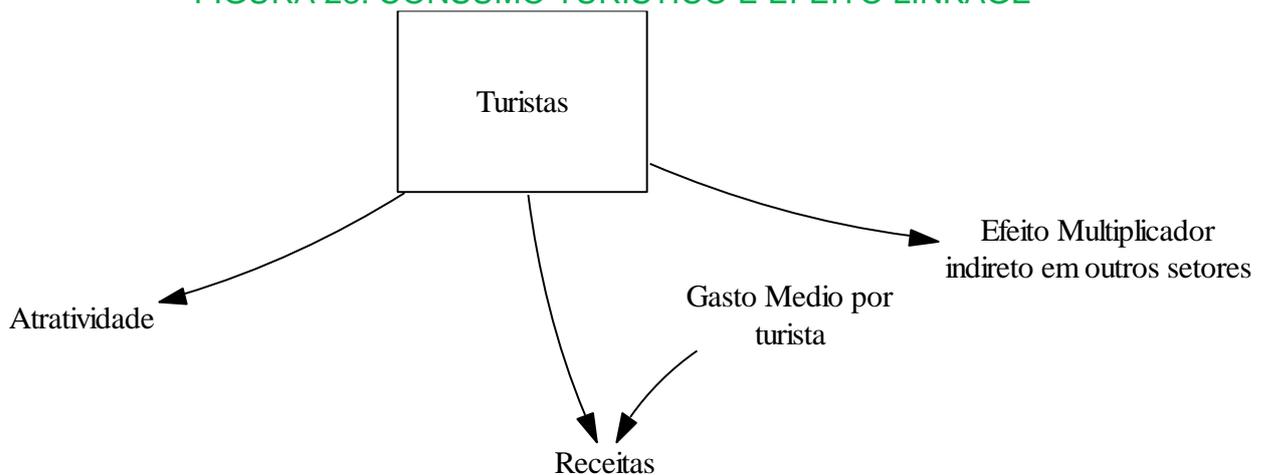
FIGURA 22: ESTRUTURA DE ATRAÇÃO DE TURISTAS



FONTE: MALDONADO (2014)

Incorporando mais variáveis à estrutura central, a Figura 23 apresenta as receitas advindas dos turistas, caracterizados como o preço final dos serviços turísticos multiplicados pela quantidade consumida destes pelos turistas, ou seja, por meio do consumo turístico (C_t). Apresenta também a força de geração de outras atividades econômicas e de propagação de empregos, o que é chamado de “efeito linkage”, isto é, aglomera atividades como alimentos, bebidas, vestuário, móveis, construção civil, eletroeletrônicos, artesanato, *souvenirs* e outras.

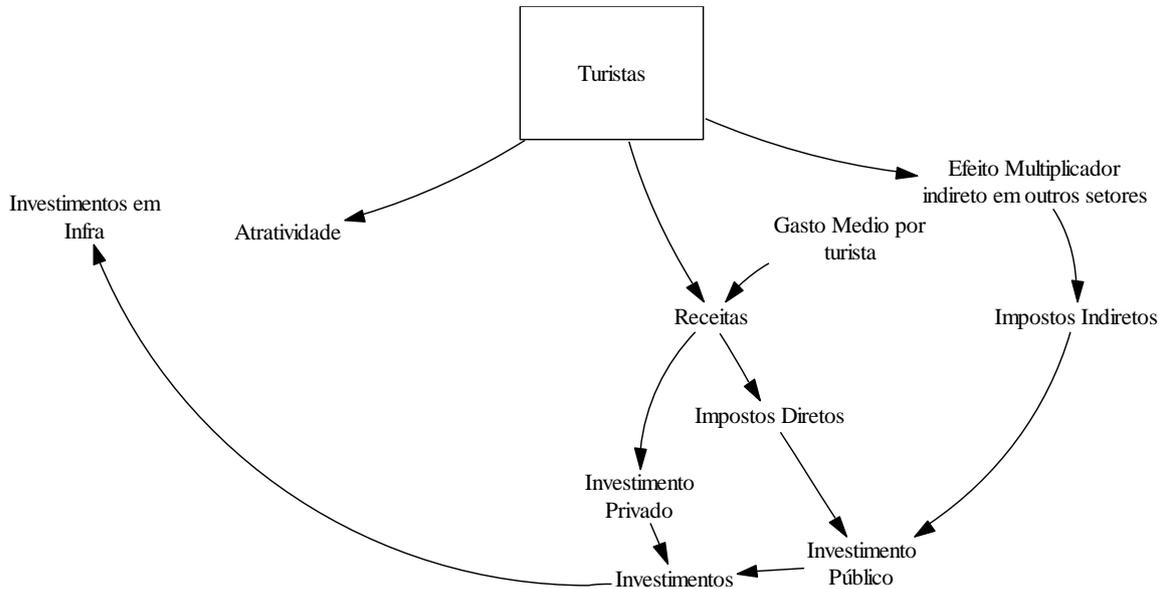
FIGURA 23: CONSUMO TURÍSTICO E EFEITO LINKAGE



FONTE: MALDONADO (2014)

Por sua vez, as receitas obtidas a partir das atividades turísticas e do efeito ‘linkage’ geram impostos que são direcionados para investimentos públicos e incentivam também investimentos privados. A Figura 24 apresenta as relações entre o consumo turístico (C_t), os investimentos turísticos (I_t) e os gastos do governo no Turismo (G_t).

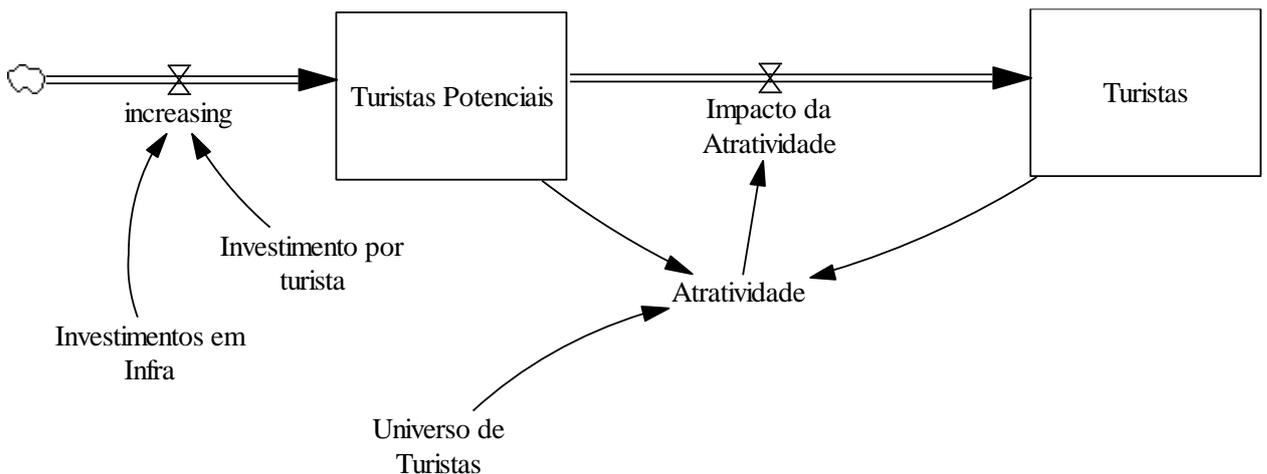
FIGURA 24: CONSUMO TURÍSTICO, INVESTIMENTO TURÍSTICO E GASTOS DO GOVERNO NO TURISMO



FONTE: MALDONADO (2014)

Por sua vez, os investimentos turísticos (I_t) e os gastos do governo no turismo (G_t) refletem melhor oferta de infraestrutura e serviços para o turista, atraindo mais *Turistas Potenciais*. A Figura 25 apresenta essa relação.

FIGURA 25: INVESTIMENTOS TURÍSTICOS E GASTOS DO GOVERNO NO TURISMO EM INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS

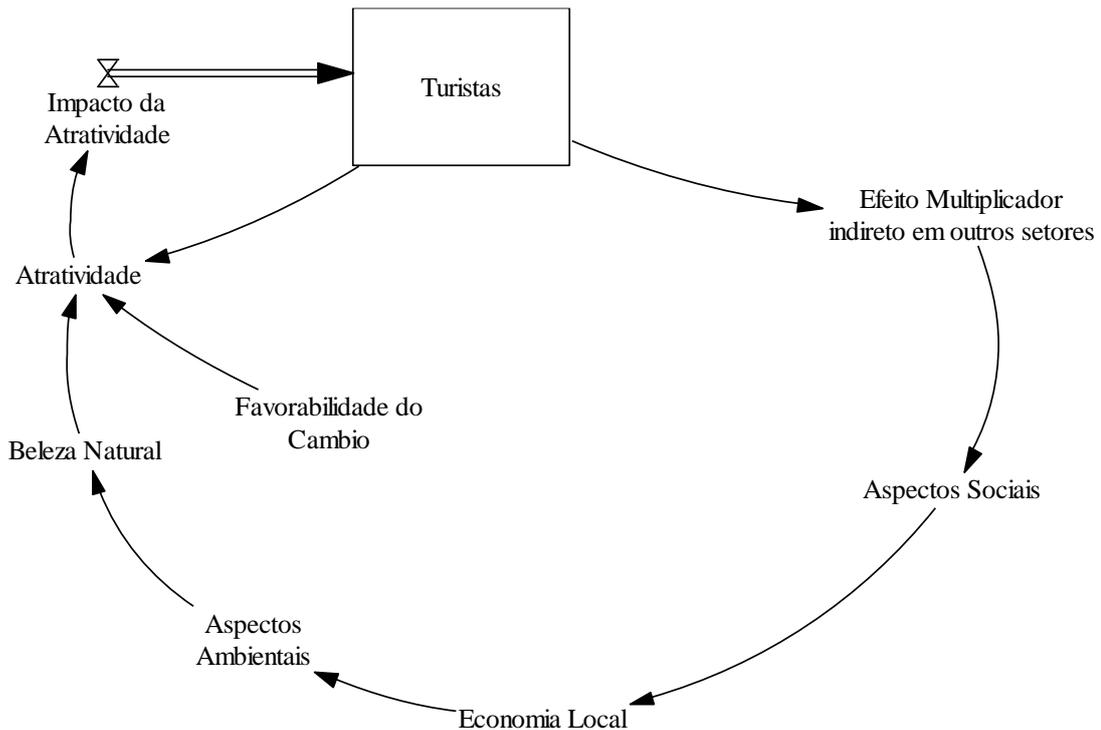


FONTE: MALDONADO (2014)

Como se pode observar, os investimentos em infraestrutura e serviços incrementam o número de *turistas potenciais*. Quanto maior o número de *turistas potenciais*, maior será a probabilidade de ter turistas visitando os Parques Nacionais.

Por outro lado, o efeito 'linkage' melhora os aspectos sociais do entorno assim como a economia local e os aspectos ambientais, incrementando a beleza natural e, portanto, a atratividade (Figura 26).

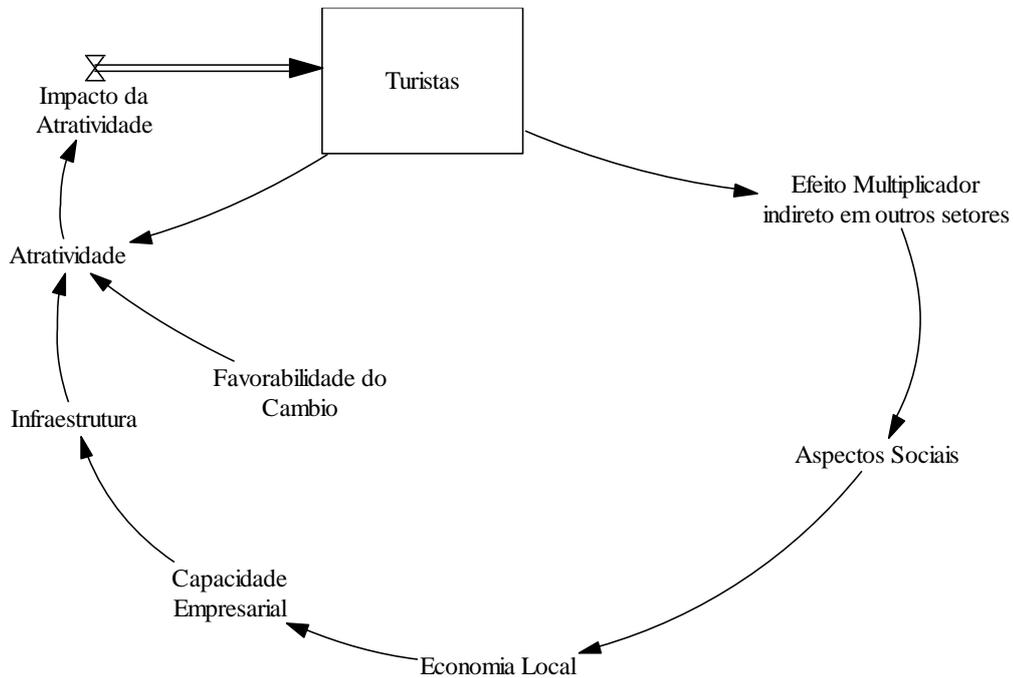
FIGURA 26: EFEITO 'LINKAGE' E A RELAÇÃO COM A BELEZA NATURAL E A ATRATIVIDADE



FONTE: MALDONADO (2014)

A Figura 26 também apresenta o impacto do câmbio na atratividade do Parque. Quanto mais favorável o câmbio, maior será a probabilidade de visita. O efeito 'linkage' também incrementa a capacidade empresarial, melhora a infraestrutura e, portanto, a atratividade do Parque (Figura 27).

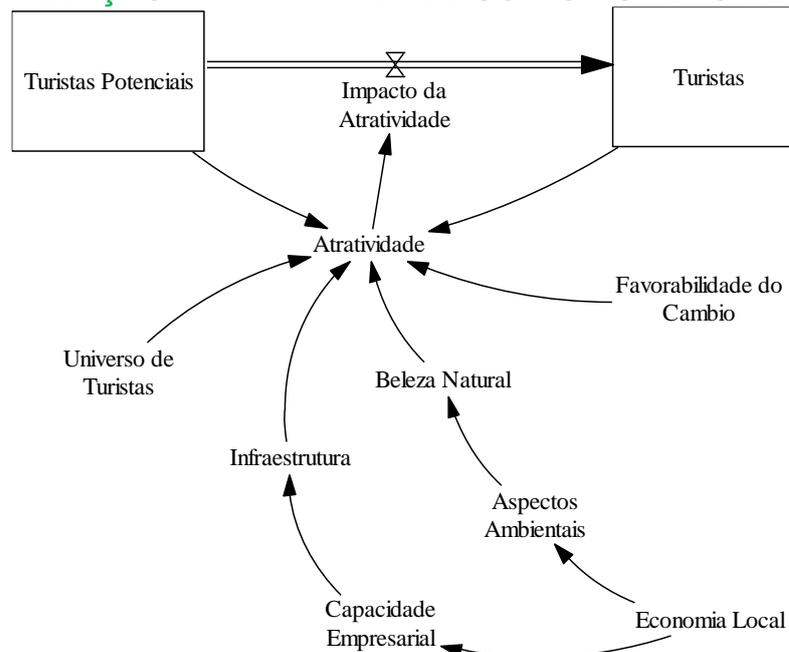
FIGURA 27: EFEITO 'LINKAGE' E A RELAÇÃO COM INFRAESTRUTURA E A ATRATIVIDADE



FONTE: MALDONADO (2014)

Por fim, a Figura 28 apresenta a relação entre a melhoria da economia local e a atratividade a partir do impacto na capacidade empresarial e na infraestrutura, por um lado, e entre os aspectos ambientais e a beleza natural por outro.

FIGURA 28: RELAÇÃO DA ATRATIVIDADE COM O NÚMERO DE VISITAÇÕES



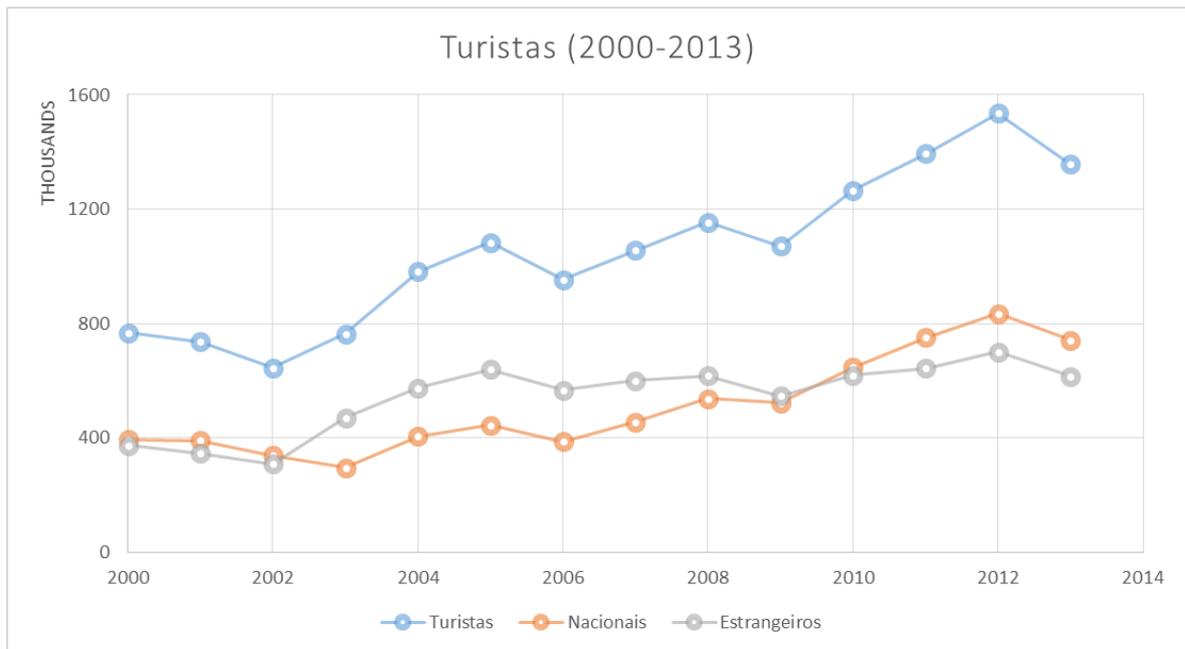
FONTE: MALDONADO (2014)

7.4 SIMULAÇÕES NO MODELO DINÂMICO

7.4.1 Antecedentes e informações coletadas

Antes de apresentar os resultados das simulações no modelo dinâmico, alguns dados relevantes serão apresentados com o objetivo de alimentar o modelo. Para isso, foram coletados dados do Parque Nacional de Foz do Iguaçu. A primeira informação coletada refere-se ao histórico de visitas.

FIGURA 29: HISTÓRICO DE VISITAÇÕES PARQUE NACIONAL FOZ DO IGUAÇU

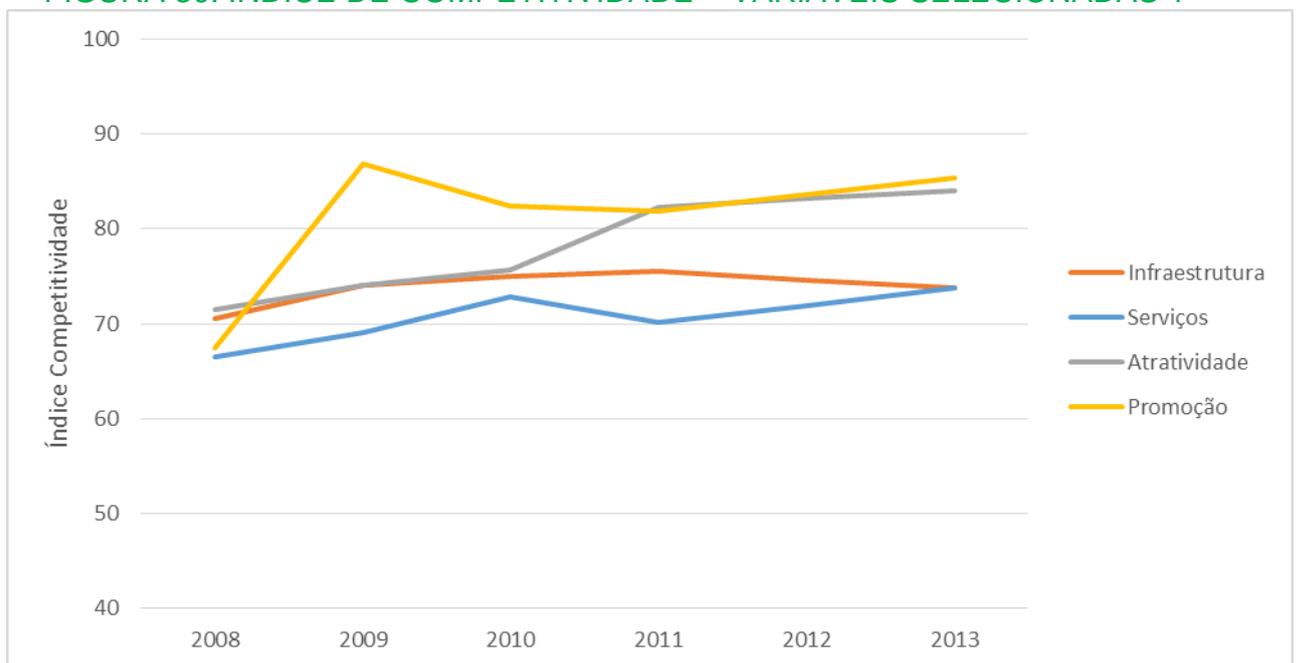


FONTE: MALDONADO (2014)

De acordo com as informações coletadas, houve um crescimento constante no número de visitas ao Parque, chegando a aproximadamente 1,6 milhão de visitantes em 2012. Em termos de visitantes nacionais e estrangeiros, o parque tem recebido uma proporção similar, e a partir de 2010, uma quantidade relativamente superior de visitantes nacionais.

Outra fonte importante de dados para a construção da análise prospectiva foi a Pesquisa de Competitividade da Fundação Getúlio Vargas³, que tem como objetivo mensurar diversos aspectos – entre eles os econômicos, sociais e ambientais – que indicam o nível de competitividade dos destinos turísticos. Especificamente, os indicadores levantados a partir dessa pesquisa foram: Infraestrutura, Serviços, Atratividade, Promoção, Capacidade Empresarial, Aspectos Sociais, Aspectos Ambientais e Economia Local. As Figuras 30 e 31 apresentam a evolução desses indicadores no período de 2008 a 2013⁴.

FIGURA 30: ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE – VARIÁVEIS SELECIONADAS 1



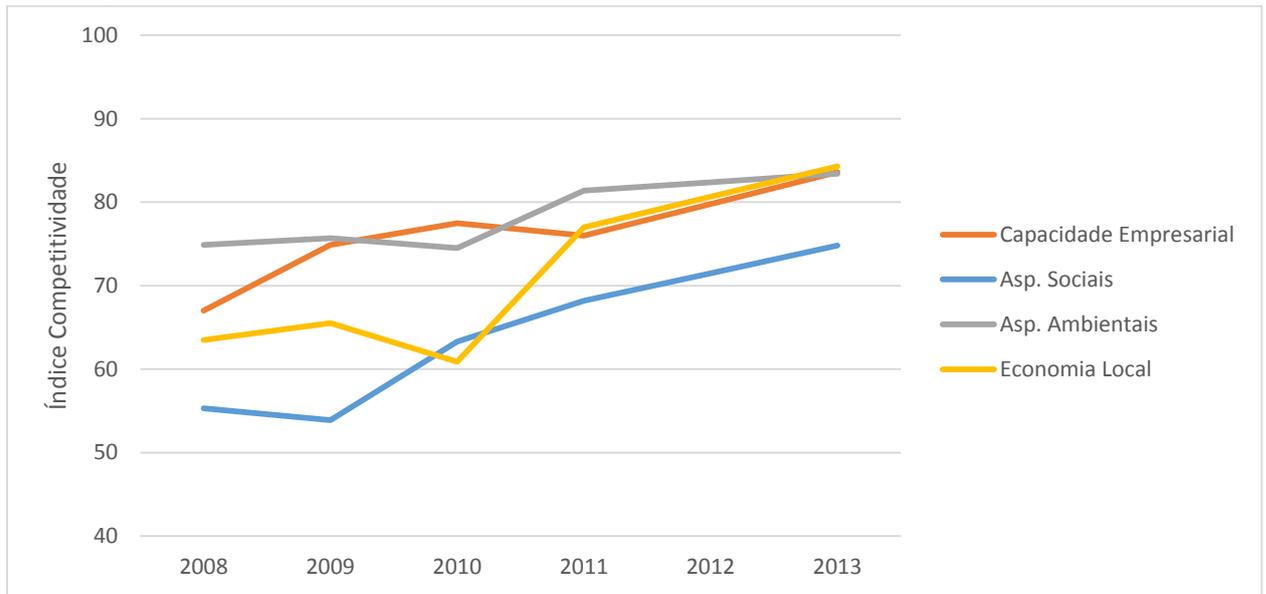
FONTE: MALDONADO (2014)

De acordo com as figuras 30 e 31, os únicos índices com desempenho menor a 80% na última avaliação (2013) foram Infraestrutura, Serviços e Aspectos Sociais. Todos os outros índices reportaram valores maiores do que 80%.

³ Índice de Competitividade do Turismo Nacional – Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional.

⁴ Observação: não houve disponibilidade dos dados de 2012 pelo fato desse ano não ter sido feita tal pesquisa. Para fins deste estudo, os valores de 2012 foram extrapolados a partir dos dados de 2011 e 2013.

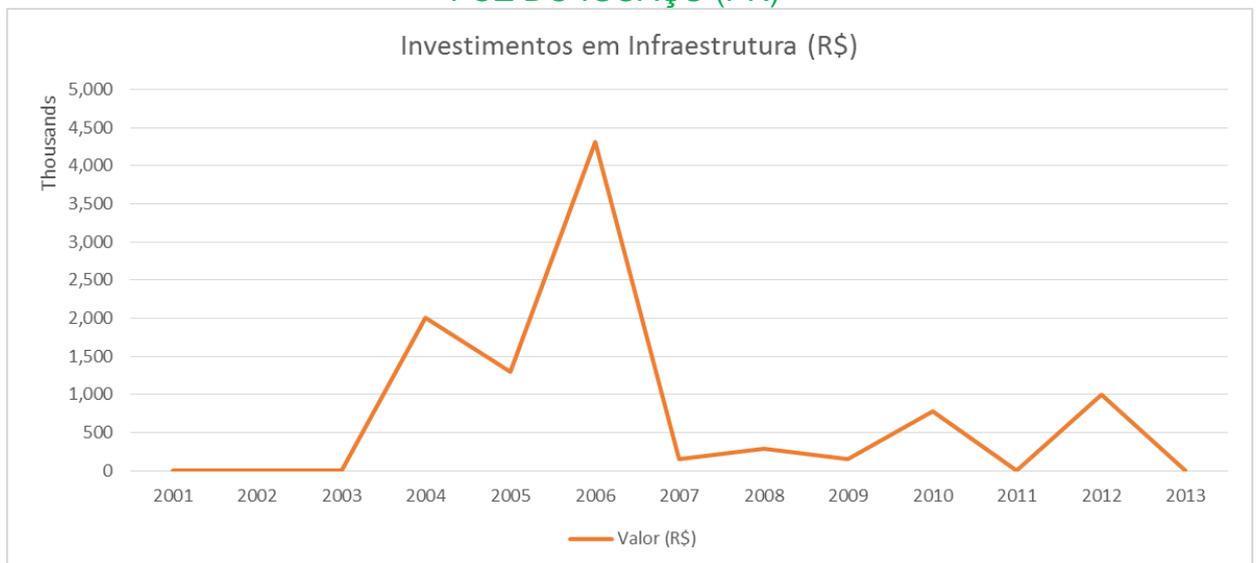
FIGURA 31: ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE – VARIÁVEIS SELECIONADAS 2



FONTE: MALDONADO (2014)

Além das informações relatadas anteriormente, foram coletados também os investimentos em infraestrutura realizados pelo Ministério do Turismo no período 2001 a 2013 (Figura 32).

FIGURA 32: INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DO MTUR NA CIDADE DE FOZ DO IGUAÇU (PR)



FONTE: MALDONADO (2014)

Como se pode observar na Figura 32, os investimentos em infraestrutura apresentam comportamento flutuante. Em termos de indicadores socioeconômicos, obteve-se a partir do IBGE o índice de desenvolvimento humano em 2010, que foi igual a 0,751. Em termos de PIB, foi levantada a relação do PIB Turismo sobre o PIB

Total do Município com base no trabalho de Nodari (NODARI, 2007), bem como o número de empregos diretos gerados. Os valores são apresentados nas tabelas 1 e 2.

TABELA 1: PIB TURÍSTICO (%) DO PIB TOTAL DA CIDADE DE FOZ DO IGUAÇU (PR)

ANOS	PIB TOTAL (Em R\$ milhões, a preços constantes, base 1995)	PIB TURÍSTICO (Em R\$ milhões, a preços constantes, base 1995)	PIB TURÍSTICO PIB TOTAL (%)
1980	492.628	12.907	2,6%
1987	584.206	38.685	6,6%
1988	583.574	40.431	6,9%
1989	601890	50.972	8,5%
1990	575.995	52.419	9,1%
1991	577.890	42.938	7,4%
1992	572.838	39.610	6,9%
1993	596.837	0	0,0%
1994	631.574	48.740	7,7%
1995	658.100	52.670	8,0%

FONTE: NODARI (2007)

TABELA 2: EMPREGOS GERADOS PELO TURISMO NA CIDADE DE FOZ DO IGUAÇU (PR)

ANOS	RENDA US\$	RENDA R\$	EMPREGO
1994	276.396.030,01	240.464.564,11	7.575
1995	323.036.470,88	300.423.917,92	8.479
1996	267.403.043,60	272.751.104,47	7.394
1997	241.160.090,08	262.864.498,19	6.851
1998	227.332.569,60	270.525.757,82	6.309
1999	218.827.734,84	378.571.981,27	8.448
2000	178.174.714,38	308.242.255,88	6.288
2001	166.504.429,00	372.969.920,96	5.759
2002	188.992.037,22	534.847.465,33	7.750
2003	188.397.120,48	531.279.879,75	8.545
2004	227.379.794,93	623.020.638,11	9.340

2005	355.964.225,76	808.038.792,48	11.395
2006	251.249.557,15	570.336.494,73	9.760

FONTE: NODARI (2007)

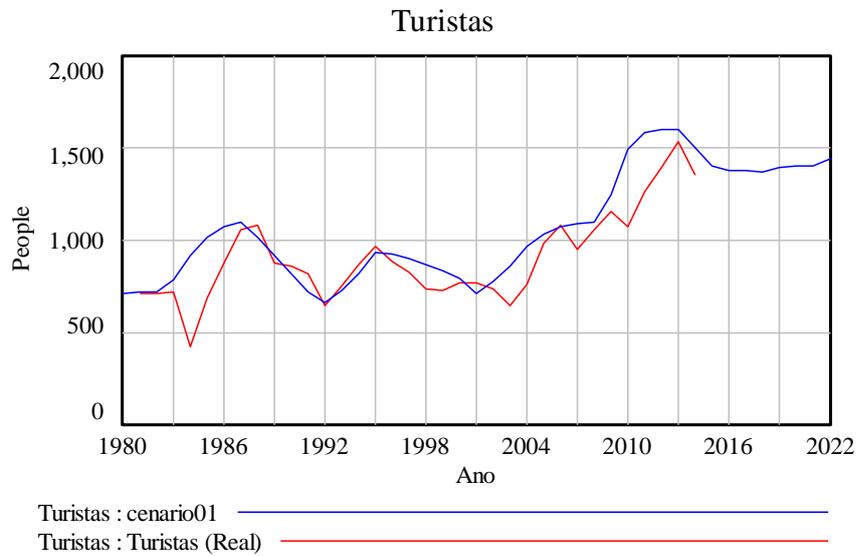
7.4.2 Cenários e simulações realizadas

Nesta seção, serão apresentados três cenários contemplando a relação entre os investimentos de capital em atividades turísticas e os resultados alcançados em termos de número de visitas. Para isso, os dados apresentados na seção anterior foram levados em consideração na parametrização das variáveis no modelo dinâmico.

7.4.1.1 Cenário 01: padrão

Inicialmente se realiza uma simulação com base no cenário-padrão, isto é, sem grandes aumentos ou recortes de investimento estadual ou federal nem grandes aumentos ou recortes de investimento privado. O modelo dinâmico simula o comportamento de visitas observado na seção anterior e, a partir dessa comparação, iniciam-se algumas observações adicionais referentes ao comportamento de outras variáveis também analisadas neste mesmo cenário. Os resultados da simulação do número de visitas e o histórico real de visitas são apresentados na Figura 33.

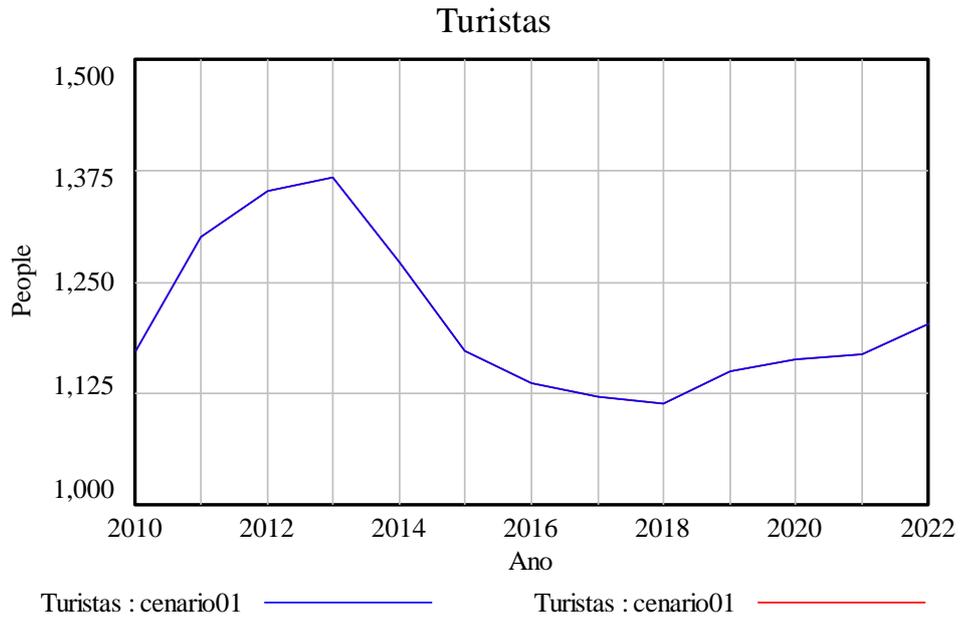
FIGURA 33: COMPARATIVO DE VISITAÇÕES REAIS E SIMULADAS



FONTE: MALDONADO (2014)

Como observa-se na simulação (linha azul) da Figura 33, se a tendência de crescimento nos investimentos públicos e privados não mudar, o número de visitas terá um valor máximo em 2014 (aproximadamente 1,6 milhão de visitas) e uma queda e posterior estabilização em 1,4 milhão de visitas. Para uma melhor visualização, a Figura 34 apresenta uma ampliação do número de turistas (visitas simuladas) no período de 2010 a 2022. De acordo com a simulação, o padrão de investimento em infraestrutura não conseguiria manter o número de visitas.

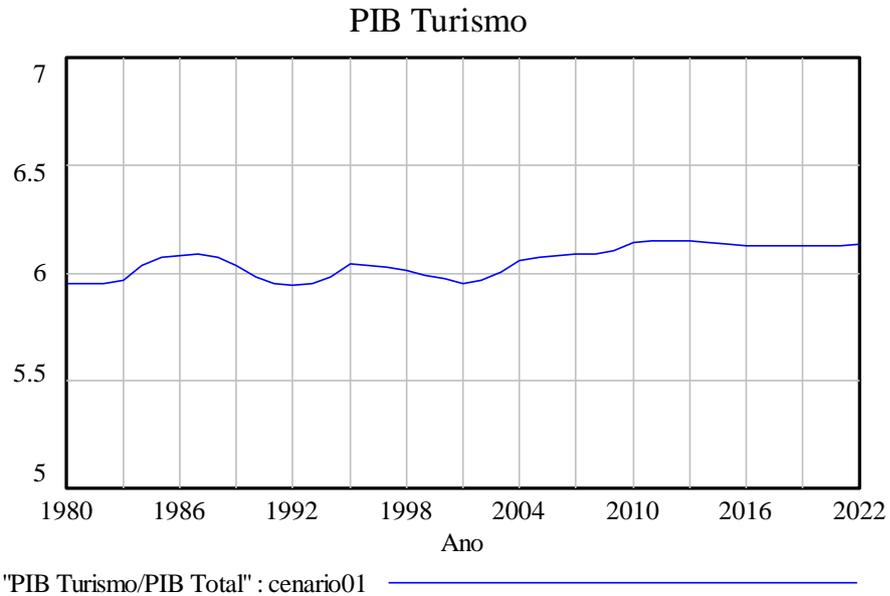
FIGURA 34: COMPARATIVO DE VISITAÇÕES REAIS E SIMULADAS



FONTE: MALDONADO (2014)

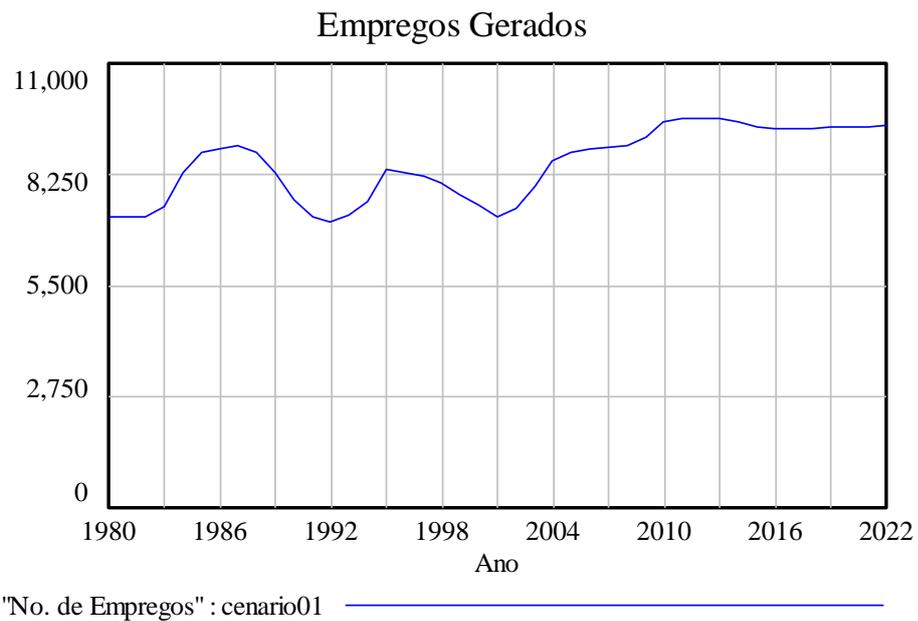
Em termos de indicadores socioeconômicos, apresentam-se a seguir as figuras 35, 36 e 37 de participação da atividade de turismo no PIB de Foz do Iguaçu (PR).

FIGURA 35: PARTICIPAÇÃO DO PIB TURISMO NO PIB TOTAL (%) FOZ DO IGUAÇU (PR)



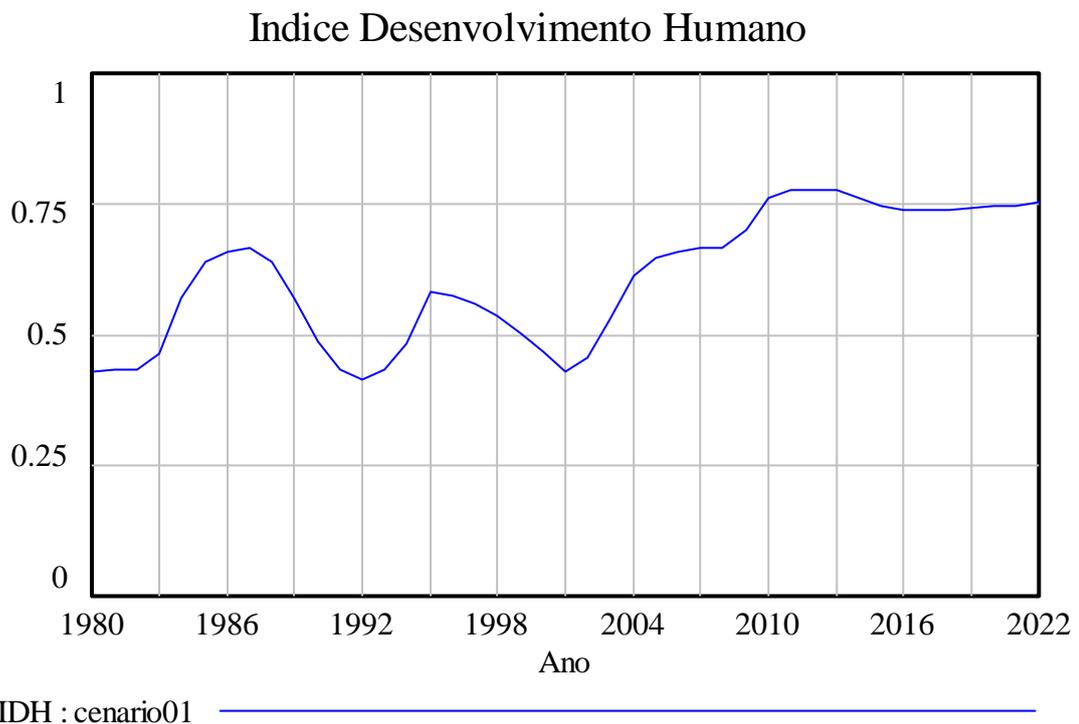
FONTE: MALDONADO (2014)

FIGURA 36: NÚMERO DE EMPREGOS GERADOS PELA ATIVIDADE TURÍSTICA FOZ DO IGUAÇU (PR)



FONTE: MALDONADO (2014)

FIGURA 37: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO FOZ DO IGUAÇU (PR)

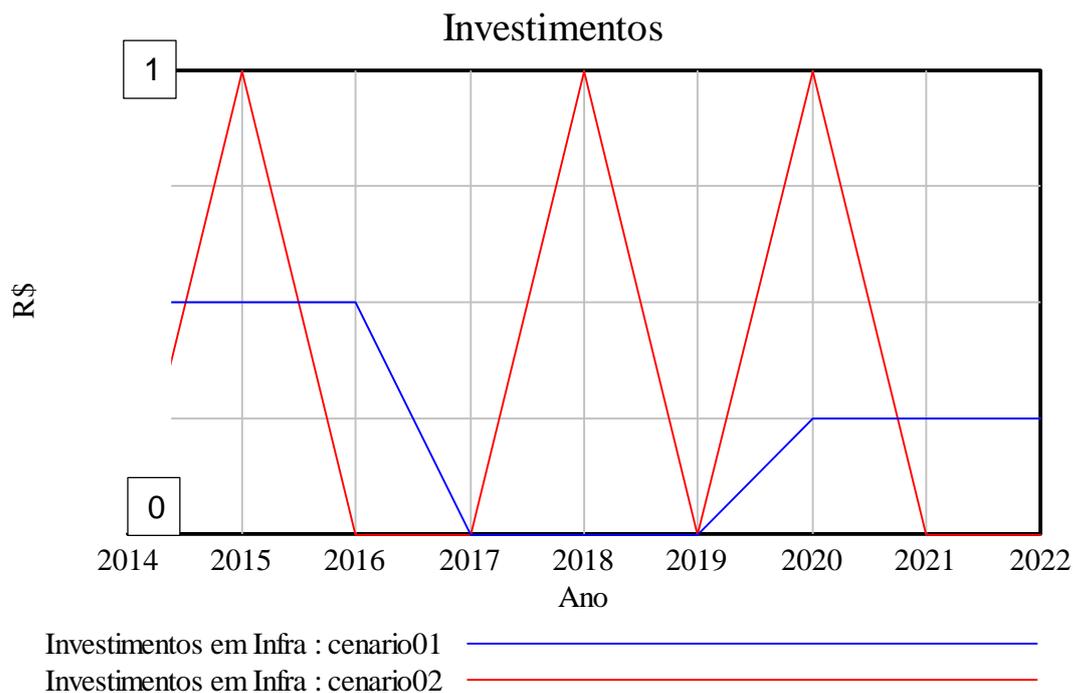


FONTE: MALDONADO (2014)

7.4.1.2 Cenário 02: incremento flutuante em investimentos

Considerando a estrutura de financiamento existente, assume-se para este cenário um incremento em investimentos (infraestrutura e serviços) seguindo também uma estrutura de investimento flutuante, ou seja, valores de investimentos diferentes para diferentes períodos. Para fins de cálculo, utilizou-se uma escala de investimentos de 0 a 1, onde “0” representa um determinado ano no período de estudo sem investimento e “1” representa o valor mais alto de investimento para um determinado ano no período de estudo, como mostra a Figura 38.

**FIGURA 38: ESCALA DE INVESTIMENTOS – CENÁRIOS 01 E 02
FOZ DO IGUAÇU (PR)**

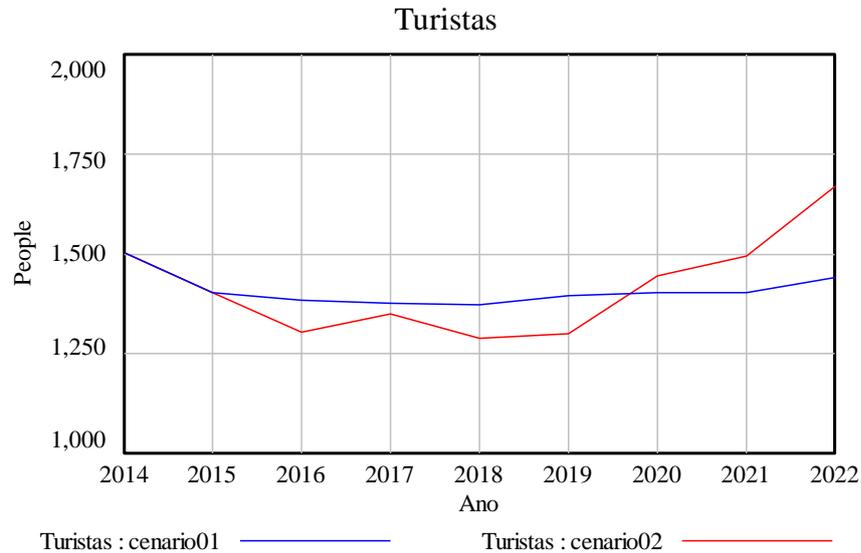


FONTE: MALDONADO (2014)

Os três períodos de investimento foram analisados, o primeiro para o ano de 2015 (com investimento relativo igual a 1), o segundo em 2018 (com investimento relativo igual a 1) e o terceiro em 2020 (com investimento relativo igual a 1). As figuras 39, 40, 41 e 42 apresentam o impacto desses investimentos pontuais.

Percebe-se, na Figura 39, que investimentos mais contínuos, porém pontuais, incrementariam o número de visitas do destino turístico em estudo. Para 2022, ter-se-ia um incremento de aproximadamente 21% em relação ao cenário 01 (padrão).

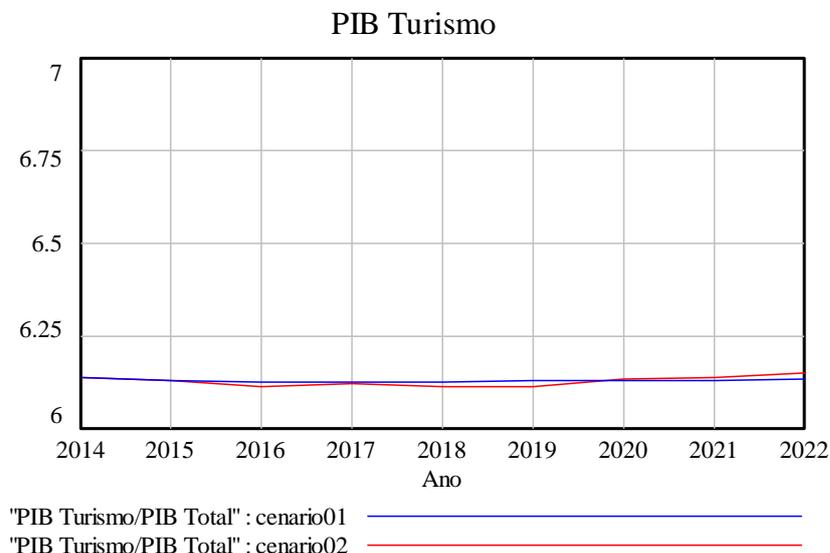
FIGURA 39: NÚMERO DE TURISTAS (VISITAÇÕES) – CENÁRIOS 01 E 02



FONTE: MALDONADO (2014)

Por outro lado, a Figura 40 apresenta uma diferença bastante pequena entre ambos os cenários (01 e 02) quando analisado o impacto no PIB do setor Turismo na região (permanecendo constantes ao redor de 6,2% de participação no PIB total da cidade de Foz do Iguaçu (PR)).

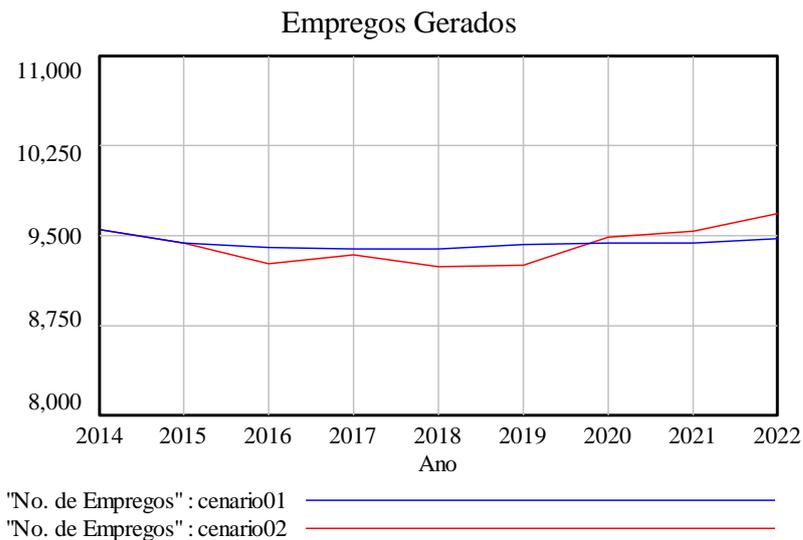
FIGURA 40: PIB TURISMO COMO % DO PIB TOTAL DA CIDADE DE FOZ DE IGUAÇU (PR)



FONTE: MALDONADO (2014)

Em termos de empregos gerados diretos, o cenário 02 apresenta um incremento relativo ao cenário 01, porém, como mostra a Figura 41, o incremento é considerado pequeno.

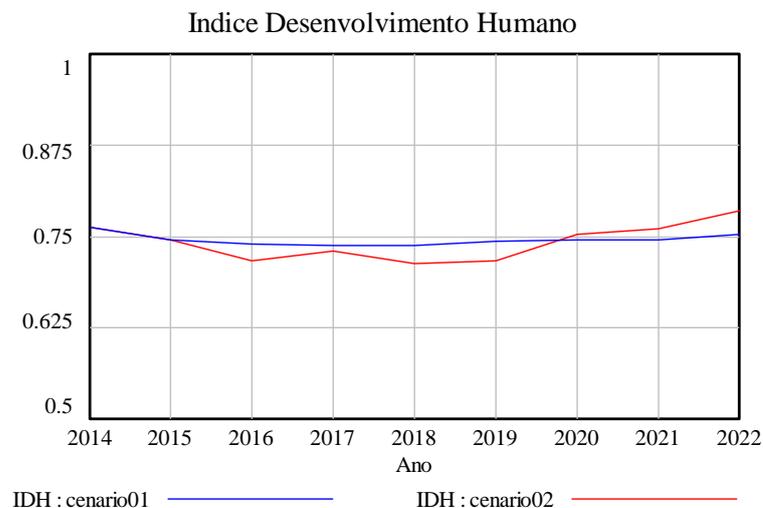
FIGURA 41: EMPREGOS GERADOS CENÁRIOS 01 E 02 - FOZ DO IGUAÇU (PR)



FONTE: MALDONADO (2014)

Já para o índice de desenvolvimento humano, a situação é muito similar ao caso anterior. Existe um incremento no valor do índice no cenário 02, porém é considerado pequeno em relação ao primeiro cenário.

FIGURA 42: IDH – CENÁRIOS 01 E 02 – FOZ DO IGUAÇU (PR)



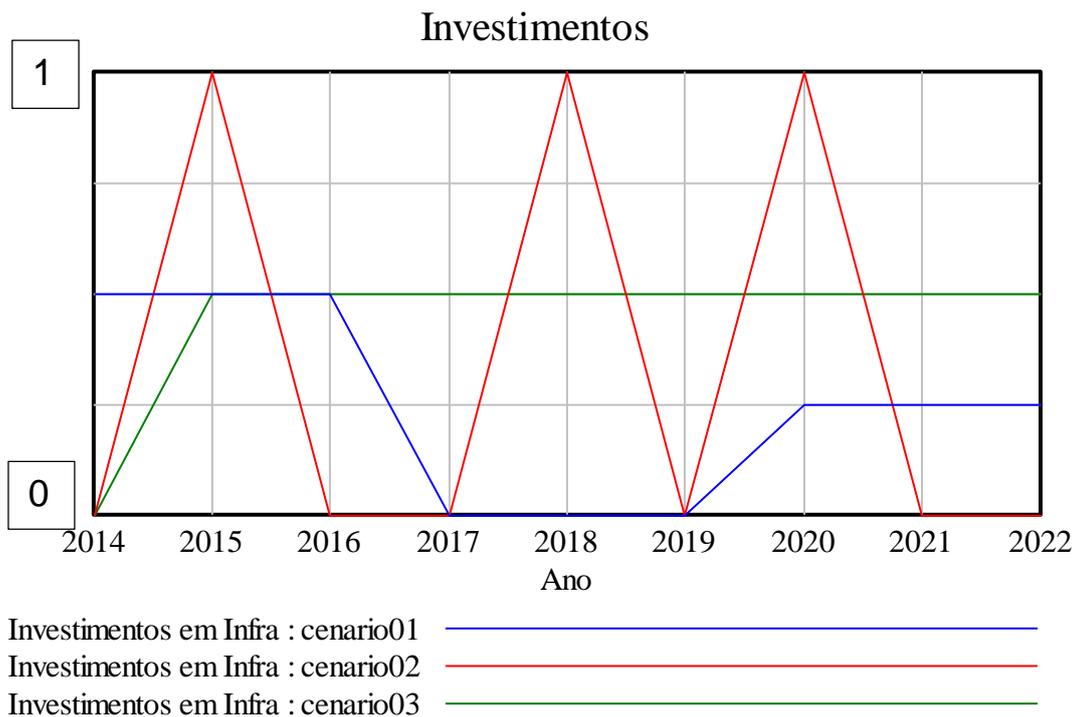
FONTE: MALDONADO (2014)



7.4.1.3 Cenário 03: incremento constante em investimentos

Considerando a estrutura de investimento existente, este cenário apresenta os impactos de uma política de investimentos estável, com investimentos constantes (reduzindo a flutuação), porém com montantes menores para justificar a maior periodicidade. A Figura 43 apresenta a política de investimentos sendo analisada neste cenário, na qual se utilizou uma escala relativa de investimentos de 0 a 1, onde “0” representa um determinado ano no período de estudo sem investimento e “1” representa o valor mais alto de investimento para um determinado ano no período de estudo. O cenário 03 apresenta um investimento constante de 0,5 (relativo aos valores mínimo e máximo da escala).

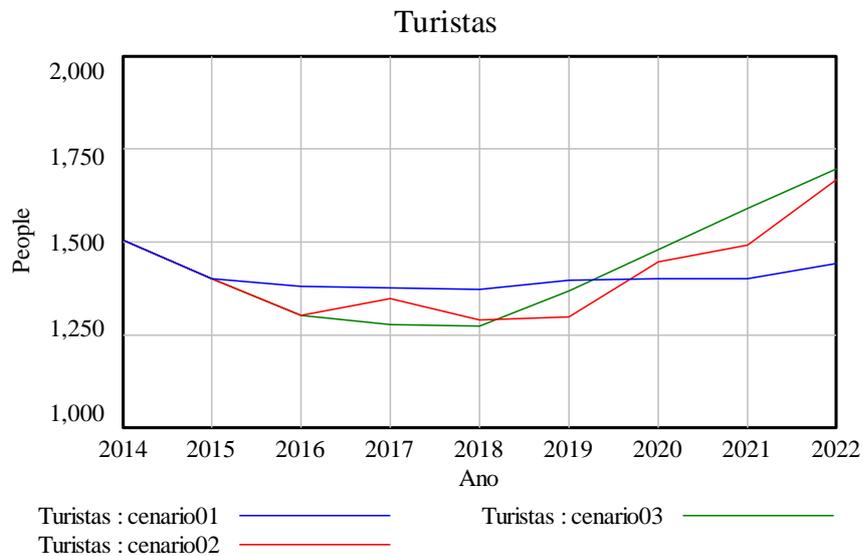
**FIGURA 43: ESCALA DE INVESTIMENTOS – CENÁRIOS 01, 02 E 03
FOZ DO IGUAÇU (PR)**



FONTE: MALDONADO (2014)

A Figura 44 apresenta o crescimento esperado de turistas na região para os três cenários analisados. Observa-se que no cenário 03 o resultado é superior aos dois cenários anteriores (01 e 02), porém relativamente próximo ao cenário 02.

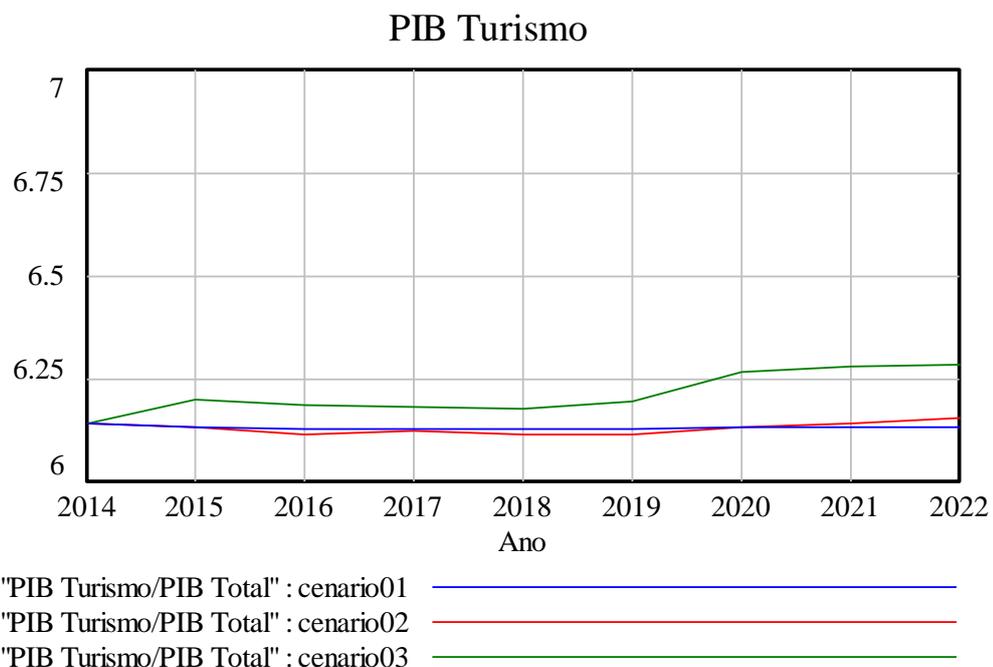
FIGURA 44: NÚMERO DE TURISTAS (VISITAÇÕES) – CENÁRIOS 01, 02 E 03



FONTE: MALDONADO (2014)

Em termos de participação no PIB do Município, o cenário 03 apresenta um incremento significativo, pois supera a razão de 6,25% de participação, o que demonstra que, embora o crescimento em número de turistas não seja muito maior do que no cenário 02, ele é muito mais sustentável ao longo do tempo (FIGURA 45).

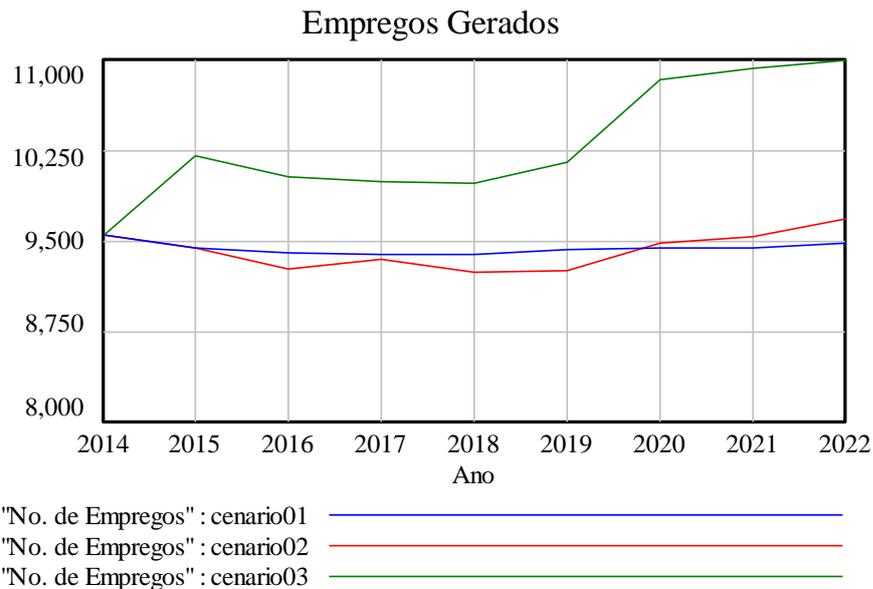
FIGURA 45: PIB TURISMO COMO % DO PIB TOTAL DE FOZ DO IGUAÇU (PR) CENÁRIOS 01, 02 E 03



FONTE: MALDONADO (2014)

Em termos de empregos gerados, a Figura 46 apresenta os resultados dos três cenários. Nesse caso, também fica muito mais evidente a participação de políticas de investimento mais estáveis, pois o valor de empregos gerados aproxima-se dos 11 mil em 2022, apresentando inclusive uma tendência de crescimento maior.

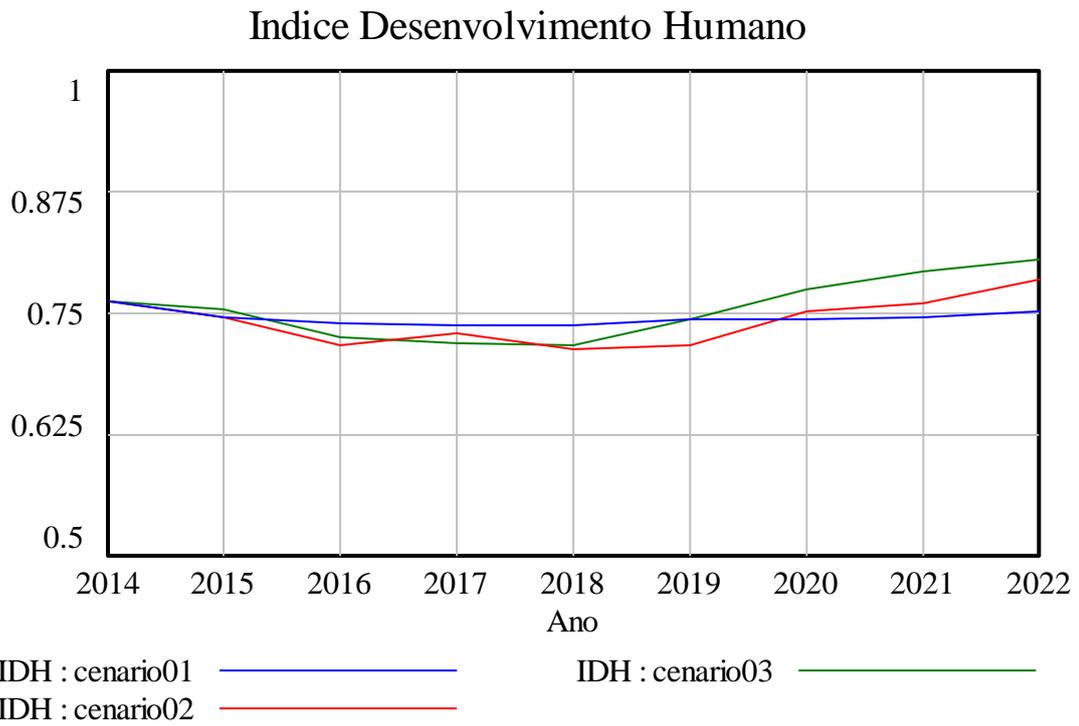
**FIGURA 46: EMPREGOS GERADOS – CENÁRIOS 01, 02 E 03
FOZ DO IGUAÇU (PR)**



FONTE: MALDONADO (2014)

O mesmo acontece com os resultados de IDH. O cenário 03 apresenta os melhores resultados quando comparados com os cenários anteriores, o que reforça mais uma vez a necessidade de investimentos constantes, e não precisamente grandes, para poder manter a infraestrutura e os serviços de destino turísticos em estudo (Figura 47).

FIGURA 47: IDH – CENÁRIOS 01, 02 E 03 – FOZ DO IGUAÇU (PR)



FONTE: MALDONADO (2014)

8. PARQUES NACIONAIS DO BRASIL – TUTELA JURÍDICA

Por abrigar a maior biodiversidade do mundo, o Brasil, tem uma responsabilidade muito grande nesta área. E por ser um dos países signatários da Convenção da Diversidade Biológica, assumiu o compromisso de destinar, sob a forma de Unidades de Conservação, 30% do bioma Amazônia e 10% dos demais biomas (Pampa, Pantanal, Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica e os ecossistemas Marinhos e Costeiros), sendo computadas para isso também as Unidades de Conservação (UC) estaduais, municipais e particulares. (ICMBIO,2014)

A criação de uma Unidade de Conservação (UC) não caracteriza a transferência de domínio das terras para o patrimônio público. Os recursos fundiários das Unidades de Conservação podem ser compostos de terras da União, áreas costeiras, marinhas, ilhas e várzeas, terras sob competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), terras já desapropriadas e transferidas para o domínio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, terras públicas estaduais e terras privadas.

O Brasil apresenta um vasto conjunto de áreas naturais com grande potencial para fortalecer o turismo, muitas delas protegidas em Unidades de Conservação. Diversos fatores indicam um crescimento expressivo da visitação em áreas naturais, com atividades de turismo que encontram na natureza sua principal motivação. O turismo, ao mesmo tempo em que fortalece a apropriação das Unidades de Conservação pela sociedade, dinamiza as economias locais e incrementa os recursos financeiros para a manutenção destas áreas. O desafio consiste, no entanto, em desenvolver um turismo responsável e integrado à diversidade sociocultural, aos conhecimentos tradicionais e à conservação da biodiversidade (MMA, Programa de Turismo nos Parques, 2008).

No ano 2000, a lei federal 9.985 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), dividindo as unidades de conservação em dois grupos, a saber: i) de proteção integral; e ii) de uso sustentável. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na lei do SNUC. Já as Unidades de Uso Sustentável visam compatibilizar a conservação da

natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Cada grupo é dividido em categorias, com características específicas. No total a lei aponta doze categorias no total, sendo cinco categorias de UC do grupo de proteção integral e sete categorias de UC do grupo de uso sustentável, de acordo com o quadro 2.

QUADRO 2: CATEGORIAS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

PROTEÇÃO INTEGRAL	USO SUSTENTÁVEL
Estação Ecológica (EE)	Área de Proteção Ambiental (APA)
Reserva Biológica (ReBio)	Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)
Parque Nacional (ParNa)	Floresta Nacional (FloNa)
Monumento Natural (MN)	Reserva Extrativista (ResEx)
Refúgio de Vida Silvestre (RVS).	Reserva de Fauna (RF)
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)
	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

FONTE: DALL'AGNOL (2014)

Reforça-se que o foco do presente trabalho são os PARQUES NACIONAIS. Das 312 unidades de conservação nacionais geridas pelo ICMBio, 69 são parques nacionais que estão distribuídos pelos seis biomas brasileiros (Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa, Pantanal e Marinho). Estes parques somam 346 mil quilômetros quadrados de área protegida, quase o território da Alemanha, mas apenas 26 destes oferecem alguma estrutura para a visitação.

8.1. PARQUES NACIONAIS E O METODO DE IDENTIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL E DIRECIONAMENTO LEGISLATIVO

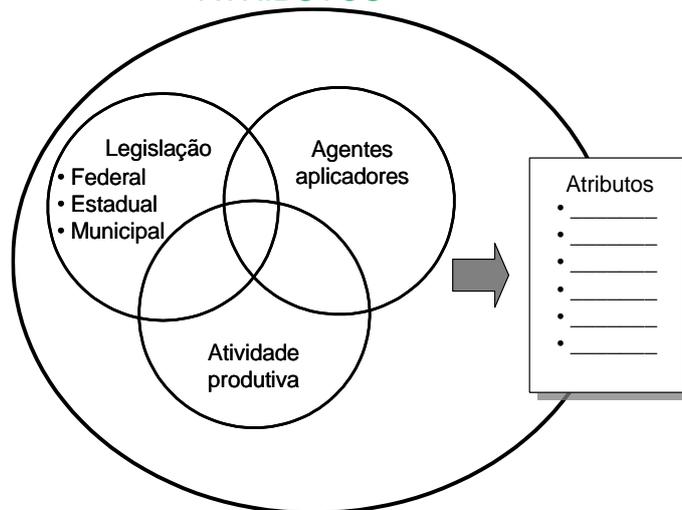
Todo tipo de atividade produtiva ou geradora de emprego e renda, ou mesmo espaços naturais ou artificiais de exploração turística, para se adequar aos requisitos contidos do arcabouço jurídico, deve identificar o conjunto de normas e dispositivos legais que regulamentam a atividade típica de sua área de atuação.

Para o caso em tela optou-se em utilizar uma metodologia própria, inspirada em Dall'Agnol (2006), conforme detalharemos a seguir. Para a metodologia é considerado o termo *objeto* para designar a atividade produtiva ou geradora de emprego e renda, ou mesmo espaços naturais ou artificiais de exploração turística, podendo inclusive incluir a orla brasileira considerando seus aspectos naturais, artificiais, econômicos e antrópicos.

Esta avaliação parte da análise das atividades executadas por cada *objeto* e da identificação de elementos do arcabouço jurídico relacionados com cada elemento do fluxo de valor a ser considerado. Para que esta identificação seja possível o *arcabouço jurídico* deve poder ser desmembrado em elementos mais tangíveis, que para fins deste trabalho são denominados *atributos jurídicos*.

A figura 48 ilustra os elementos que definem o arcabouço jurídico aplicável ao objeto.

FIGURA 48: ARCABOUÇO JURÍDICO TRADUZIDO EM UM CONJUNTO DE ATRIBUTOS



FONTE: DALL'AGNOL (2006)

Um atributo é um elemento do arcabouço jurídico, que o *objeto* deve reconhecer como um requisito jurídico aplicável. Dependendo do tipo de atividade produtiva (pelo *objeto*) existente pode haver atributos que se relacionam com apenas parte dos elos que compõem o fluxo de valor. Por exemplo, se uma empresa extrai a matéria prima utilizada, estará sujeita a uma série de atributos que uma concorrente que adquire tais insumos de terceiros não terá que observar.

É importante ressaltar que a metodologia aplicada para este trabalho, no estado de desenvolvimento atual, não prevê a análise da coparticipação, ou seja, se

os fornecedores e clientes do *objeto* em estudo também atendem aos atributos jurídico relacionados com suas atividades. Tendo identificado os atributos jurídico aos quais deverá se adequar, a atividade produtiva ou geradora de emprego e renda, ou mesmo espaços naturais ou artificiais de exploração turística; o *objeto*, como tal deve passar a incorporá-los como variáveis no processo decisório, nos níveis estratégico, tático e operacional.

Em algumas circunstâncias não basta apenas atender a legislação aplicável e sim se faz necessário à administração e a gerência deste atendimento. Todas as atividades do *objeto* são planejadas, coordenadas, dirigidas e controladas; portanto a questão jurídica também merece certo grau de estruturação. Para o reconhecimento do arcabouço jurídico a ser aplicado deverá ser considerada a teoria da hierarquia das normas jurídicas.

A teoria da hierarquia das normas jurídicas é um sistema de escalonamento das normas, que também é chamado de “Pirâmide de Kelsen” por que foi proposto por Hans Kelsen, jurista austríaco nascido ao final do século XIX. A existência da “Pirâmide” tem por fim demonstrar a validade das normas jurídicas: Sendo de acordo com a norma que lhe é superior, uma norma é válida e, portanto, tem potencial para surtir efeitos (ou seja, ser de cumprimento obrigatório, por assim dizer) na sociedade a qual pertence.

A estrutura criada por Kelsen (2012) consagra a supremacia da Norma Constitucional e estabelece uma dependência entre as normas escalonadas, já que a norma de grau inferior sempre será válida se, e somente se, fundar-se nas normas superiores.

Observa-se na figura 49 o modelo proposto por Kelsen (2012).

FIGURA 49: PIRÂMIDE DE KELSEN



FONTE: ADAPTO DE KELSEN (2012)

O termo **constituição** vem do *latin* com + *stituto*, ou seja, aquilo que visa dar estrutura à organização do Estado. Por isso, a Constituição Federal de 1988 é a Lei Maior do nosso País, e estabelece as relações de natureza política entre governantes e governados, ela limita o exercício do poder e declara os direitos individuais e sociais e suas respectivas garantias.

A nossa Constituição é classificada como uma constituição editada de maneira indireta, ou seja, surgiu através de uma votação de uma Assembleia Constituinte. A Constituição Federal de 1988 trouxe muitas inovações, principalmente em relação à proteção ao Meio Ambiente, seja ele de ordem natural, cultural ou artificial.

Em uma escala hierárquica, porém, no mesmo patamar das Leis Constitucionais, temos as Constituições Estaduais, que seguem a mesma forma da Constituição Federal, porém cada Unidade Federativa terá a sua Constituição deliberando sobre os pontos relevantes a cada estado, vedado apenas a ofensa a Lei Maior. Assim como cada um dos municípios mantém sua Lei Orgânica Municipal associada ao seu Plano Diretor.

No próximo patamar encontram-se todas as Leis Complementares que delimitam a estrutura estatal e seus serviços, ou seja, são Leis de organização básica. Exemplos destas Leis são os Códigos que regulam a sociedade, como o Código Civil Brasileiro, que data de 2002. Poderíamos também citar a Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.

Tem-se também as Leis Ordinárias, que são editadas pelo Poder Legislativo da União, Estados e Municípios, no campo de suas competências constitucionais, com a sanção do Chefe do Poder Executivo. Como o Brasil é uma República Federativa e ante o princípio da autonomia dos Estados e Municípios, não há qualquer supremacia da Lei Ordinária Federal relativamente à estadual e municipal. Trata-se de ato legislativo típico. Como exemplos de Leis Federais Ordinárias têm-se a Lei do Inquilinato e a Lei das Falências. Podemos também citar as normas de caráter processual, como o Código de Processo Civil ou Penal, os quais visam estipular o modo como se operacionalizam os procedimentos.

O próximo nível estão reservados as Medidas Provisórias e as Leis Delegadas, porém há muito divergência doutrinária quanto à hierarquia e classificação das mesmas, existindo divergência inclusive em nossas mais altas cortes de julgamento. Contudo, pode-se afirmar que tanto Medidas Provisórias quanto Leis Delegadas estão abaixo de Leis Ordinárias e Leis Complementares, na hierarquia legal. As Medidas Provisórias são atos do Presidente da República (Poder Executivo) e serão feitas em caso de relevância e urgência. As Medidas Provisórias terão força de lei e serão submetidas ao Congresso Nacional (Poder Legislativo) para que se tornem formalmente leis.

As leis delegadas ao contrário das Medidas Provisórias, já nascem como leis, apesar de serem elaboradas pelo Presidente da República (Poder Executivo). É que serão feitas quando e, somente quando, o Congresso Nacional delegar ao Presidente a função legislativa. A Lei Delegada, por ser excepcional dentro do sistema jurídico, tem como a Medida Provisória (relevância e urgência) requisitos rígidos quanto à matéria sobre a qual poderá dispor.

Os assuntos estão todos relacionados artigo 68 da Constituição Federal e o elenco é taxativo, a saber:

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Por fim, visualiza-se as resoluções. Resolução é a forma com a qual o Congresso faz a delegação da Lei delegada em que passa parcela de poder legiferante ao Presidente da República. Elas ocupam a base da Pirâmide de Kelsen, pois são ações muito específicas, de caráter restrito e sobre assuntos muito próprios, não possuindo a abrangência que uma lei deve ter para ser lei. Mas Resoluções possuem a “força” de uma Lei Ordinária e são emanadas de órgãos competentes segundo cada assunto deliberado, como por exemplo, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que emite resoluções próprias resoluções sobre as questões referentes ao meio ambiente, fixando os padrões de qualidade ambiental. Este “tipo” de legislação tende a viabilizar, na maioria das vezes, a aplicabilidade e praticidade das normas as quais ela visa dar caráter de regulamentação.

Lembra-se que a partir deste instante temos como objeto para a fins de aplicação da metodologia os Parques Nacionais, sendo que inicialmente no tocante a legislação aplica-se diretamente:

- Constituição Federal de 1988;
- Lei 9.985, de 18 de julho de 2000;
- Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002;

- Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006;
- Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007;
- Decreto nº 6.640, de 7 de novembro de 2008;
- Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998;
- Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008;
- Instrução Normativa ICMBio Nº 06 de 1º de dezembro de 2009.

Porém, dando continuidade à aplicação metodológica, para o *objeto* em estudo, identificou-se o seguinte arcabouço jurídico a ser considerado de acordo com quadro 3.

QUADRO 3: LEGISLAÇÃO PARQUES

OBJETO	LEGISLAÇÃO		
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
MEIO AMBIENTE	Constituição Federal de 1988- Art 225.	Constituições Estaduais	Lei Orgânica Plano Diretor
SNUC	Lei 9.985/2000	Leis Estaduais Específicas	Leis Municipais Específicas
PARQUES NACIONAIS	Cada um dos Parques possui uma legislação específica de criação e um Plano de Manejo		
Água e efluentes	Decreto 2.975/99		
	Decreto 24.643/34		
	Lei 5.357/67		
	Portaria SEMA 1/74		
	Decreto 87.561/82		
	NBR ABNT 7.229/82		
	Resolução CONAMA 020/86		
	Lei 9.433/97		
	Lei 9.605/98		
	Aqüicultura	Lei 5.197/67	
Decreto-lei 221/67			
Lei 8.171/91			

	Lei 9.605/98		
	Decreto 2.869/98		
	Portaria IBAMA 145-N/98		
Audiência	Resolução CONAMA 001/86		
Pública	Resolução CONAMA 009/87		
	Resolução CONAMA 237/97		
Bacia	Decreto 87.561/82		
Hidrográfica	Decreto 94.076/87		
	Lei 8.171/91		
	Lei 9.433/97		
Bens públicos	Lei 3.071/16		
	Decreto 24.643/34		
	Decreto-lei 9.760/46		
	Lei 5.972/73		
	Decreto-lei 2.375/87		
	Decreto 2.869/98		
Crime ambiental	Decreto 24.643/34		
Penalidades	Decreto-lei 2.848/40		
	Decreto-lei 3.688/41		
	Decreto-lei 3.689/41		
	Lei 3.924/61		
	Lei 4.771/65		
	Lei 5.197/67		
	Lei 5.357/67		
	Decreto-lei 221/67		
	Lei 6.001/73		
	Lei 6.437/77		
	Lei 6.453/77		

	Lei 6.938/81		
	Decreto 89.336/84		
	Lei 7.643/87		
	Lei 7.661/88		
	Lei 7.754/89		
	Decreto 99.274/90		
	Lei 8.429/92		
	Decreto 1.282/94		
	Lei 9.099/95		
	Lei 9.433/97		
	Lei 9.605/98		
	Portaria IBAMA 145-N/98		
	Lei 9.784/99		
Desapropriação	Lei 3.071/16		
e servidão	Decreto 24.643/34		
Administrativa	Decreto-lei 3.365/41		
	Decreto 35.851/54		
	Lei 4.132/62		
Desmatamento,	Decreto 35.851/54		
supressão e	Lei 3.824/60		
utilização de	Lei 4.771/65		
vegetação, poda	Lei 4.797/65		
de árvores e	Lei 7.754/89		
queimadas	Portaria IBAMA 218/89		
	Lei 8.171/91		
	Instrução Normativa IBAMA 1/91		
	Decreto 750/93		
	Decreto 1.282/94		

Espeleologia	Portaria IBAMA 48/95		
	Portaria IBAMA 112/95		
	Portaria IBAMA 113/95		
	Instrução Normativa MMA 1/96		
	Portaria IBAMA 1/96		
	Instrução Normativa IBAMA/SUPES-SP 1/97		
	Lei 9.605/98		
	Decreto 2.661/98		
	Resolução CONAMA 240/98		
	Portaria Normativa IBAMA 94-N/98		
	Decreto 2.974/99		
	Resolução CONAMA 248/99		
	Portaria IBAMA 18-N/99		
	Resolução CONAMA 005/87		
	Lei 7.661/88		
	Portaria IBAMA 1.522/89		
Portaria IBAMA 887/90			
Fauna aquática e terrestre	Lei 3.824/60		
	Lei 5.197/67		
	Decreto-lei 221/67		
	Portaria SUDEPE 1/77		
	Resolução CONAMA 020/86		
	Portaria SUDEPE 11-N/86		
	Lei 7.643/87		
	Portaria IBAMA/SUPES-TO 1/90		
	Lei 8.171/91		
	Portaria IBAMA 016/94		

	Portaria Conjunta IBAMA-SUPES-SP/PR/ MS 1/95		
	Portaria SUPES/AM 3/95		
	Portaria Normativa IBAMA 113/97		
	Portaria IBAMA-SUPES-GO 2/98		
	Decreto 2.869/98		
	Portaria IBAMA 145-N/98		
Flora	Lei 4.771/65		
	Decreto 2.119/97		
	Portaria Normativa IBAMA 113/97		
	Instrução Normativa IBAMA/SUPES-SP 1/97		
	Lei 9.605/98		
	Resolução CONAMA 240/98		
	Decreto 2.959/99		
Impacto Ambiental	Lei 6.938/81		
	Resolução CONAMA 001/86		
	Resolução CONAMA 005/87		
	Resolução CONAMA 006/87		
	Resolução CONAMA 009/87		
Licenciamento Ambiental	Constituição da República/88		
	Lei 7.661/88		
	Decreto 95.733/88		
	Resolução CONAMA 001/88		
	Resolução CONAMA 005/88		
	Decreto 97.632/89		
	Decreto 99.274/90		
	Resolução CONAMA 013/90		

Recursos hídricos	Resolução CONAMA 002/96		
	Resolução CONAMA 237/97		
	Portaria Normativa IBAMA 113/97		
	Decreto 24.643/34		
	Decreto 87.561/82		
	Resolução CONAMA 020/86		
	Lei 7.990/89		
	Lei 8.001/90		
	Lei 9.433/97		
	Lei 9.427/96		
	Lei 9.605/98		
	Decreto 2.612/98		
	Reserva Legal	Lei 4.771/65	
Lei 8.171/91			
Decreto 1.282/94			
Responsabilidade Administrativa, Civil e penal	Lei 3.071/16		
	Decreto 24.643/34		
	Lei 4.771/65		
	Lei 6.453/77		
	Lei 6.938/81		
	Lei 7.347/85		
	Lei 7.661/88		
	Lei 8.078/90		
	Lei 8.171/91		
	Lei 8.429/92		
	Lei 9.605/98		
	Portaria Normativa IBAMA 94-N/98		

Áreas protegidas

Decreto-lei 25/37		
Lei 4.771/65		
Decreto 75.700/75		
Decreto 84.973/80		
Lei 6.902/81		
Lei 6.938/81		
Decreto 89.336/84		
Resolução CONAMA 004/85		
Resolução CONAMA 011/87		
Constituição da República/88		
Lei 7.661/88		
Portaria IBDF 217/88		
Resolução CONAMA 003/88		
Resolução CONAMA 010/88		
Resolução CONAMA 011/88		
Resolução CONAMA 012/88		
Lei 7.754/89		
Resolução CONAMA 012/89		
Decreto 98.897/90		
Decreto 99.274/90		
Resolução CONAMA 013/90		
Lei 8.171/91		
Decreto 1.922/96		
Resolução CONAMA 002/96		
Decreto 2.119/97		
Instrução Normativa IBAMA 109/97		
Instrução Normativa IBAMA/SUPES-SP 1/97		

	Resolução CONAMA 237/97		
	Lei 9.605/98		
Vegetação de preservação permanente ao redor de corpos hídricos	Decreto 2.661/98		
	Decreto 24.643/34		
	Lei 4.771/65		
	Lei 5.106/66		
	Portaria SUDEPE 1/77		
	Lei 6.938/81		
	Decreto 89.336/84		
	Portaria MME 1.415/84		
	Resolução CONAMA 004/85		
	Lei 7.754/89		
	Lei 8.171/91		
	Instrução Normativa IBAMA/SUPES-SP 1/97		
	Lei 9.605/98		
	Zoneamento e organização espacial	Lei Complementar 14/73	
Lei 6.225/75			
Decreto-lei 1.413/75			
Lei 6.766/79			
Lei 6.803/80			
Portaria MINTER 124/80			
Lei 6.938/81			
NBR ABNT 5.422/85			
Lei 7.754/89			
Decreto 99.274/90			
Resolução CONAMA 013/90			
Lei 8.171/91			
Decreto 1.282/94			

	Resolução CONAMA 004/95		
	Resolução CONAMA 010/96		
	Decreto 2.119/97		

FONTE: DALL'AGNOL (2014)

Ainda deverá ser considerado o Programa de Turismo nos Parques o qual é uma iniciativa que visa estruturar e promover o turismo nos Parques inseridos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Inicialmente, foi estabelecido um planejamento para os Parques Nacionais que culminou na elaboração do Plano de Ação para Estruturação e Promoção do Turismo nos Parques Nacionais. O documento que foi gerado é um dos resultados do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) formado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Ministério do Turismo (MTur). Programa de Turismo nos Parques proporcionou uma maior compreensão sobre as esferas de atuação e prioridades de cada instituição e possibilitou uma visão crítica, objetiva e coerente sobre a relação entre as etapas de planejamento, estruturação e promoção do turismo nos Parques Nacionais.

Com o desenvolver do método pelos agentes aplicadores chega-se aos seguintes atributos jurídicos (*lembramos que o atributo é um elemento do arcabouço jurídico em destaque*) a serem considerados no tocante a parques nacionais de acordo com a lista de atributos a seguir:

- “parque” (localização e limites geográficos);
- Corpos hídricos;
- Morros e Montanhas;
- Bens Públicos;
- Restrições de Uso;
- Restrições de ocupação;
- Fauna;
- Flora;
- Ecossistemas Naturais;
- Ecossistemas Antropogênicos;
- Formas de Uso Residencial, comercial misto;
- Ocupações Irregulares;

- Desapropriações;
- Obras Públicas;
- Espaços públicos de uso coletivo;
- Bens Integrados;
- Patrimônio Imaterial.

A agenda estratégica para o desenvolvimento das atividades para o uso turístico sustentável dos Parques Nacionais e seu entorno, apresenta três conjuntos de ações a serem implementadas em curto, médio e longo prazo a partir das políticas e estratégias para o desenvolvimento das atividades turísticas nos Parques Nacionais.

Um dos objetivos específicos é o fortalecimento de ações interministeriais para o desenvolvimento de uma agenda conjunta; prospectando oportunidades e limitantes do turismo no âmbito dos Parques Nacionais e seu entorno. Além disso, traçou-se como objetivo a proposição de políticas públicas que contribuam para a promoção dos investimentos públicos e privados nos Parques Nacionais e o desenvolvimento de alternativas de modelos de gestão com o setor privado e terceiro setor, considerando mecanismos financeiros, aspectos regulatórios de governança e de políticas públicas que os viabilizem. Para cada conjunto de ações será indicado na sequência à relação da legislação aplicável e o encaminhamento de atividade legislativa, além da interface da ação com a Lei Geral de Turismo.

8.1.1 Curto prazo (2014): parques nacionais

Neste caso foram propostos dois objetivos. O primeiro objetivo visa **desenvolver** ações que potencializem a visitação nos Parques Nacionais, definidos pelo MTur e MMA/ICMBio. Foram considerados como estratégicos os seguintes parques nacionais:

- Região Norte: Parque Nacional de Anavilhanas;
- Região Nordeste: Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, Parque Nacional de Jericoacoara, Parque Nacional de Ubajara, Parque Nacional da Chapada Diamantina e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha;

- Região Centro-Oeste: Parque Nacional de Brasília, Parque Nacional da Chapada dos Guimarães e Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros;
- Região Sudeste: Parque Nacional da Serra do Cipó; Parque Nacional da Tijuca; Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Parque Nacional de Itatiaia;
- Região Sul: Parque Nacional do Iguaçu, Parque Nacional de Aparados da Serra, Parque Nacional da Serra Geral.

Para o alcance do objetivo foram sugeridas as seguintes etapas, a saber:

- i. Definir uma agenda estratégica conjunta entre MTur, MMA/ICMBio, SEBRAE, ABETA;
- ii. Investir na sinalização (interna e externo aos Parques Nacionais) e de melhorias de acesso aos Parques Nacionais;
- iii. Atualizar os planos de manejo existentes nos Parques Nacionais;
- iv. Criar planos de contingência por Parques Nacionais tendo como base o plano de manejo;
- v. Definir a matriz de responsabilidades, executar e validar com o MMA/ICMBio para que viabilizem a estruturação desses parques e a logística de recepção de visitantes;
- vi. Criar o Programa de Voluntários Parques Nacionais para atuarem nos parques nacionais;
- vii. Promover uma campanha “Parques da Copa”;
- viii. Criar produtos turísticos sustentáveis nos Parques Nacionais e no entorno, beneficiando a comunidade local.

No tocante aos resultados espera-se a **implementação** nos parques estratégicos um padrão mínimo que viabilize e promova seu uso público sustentável e gere benefícios socioeconômicos em seu entorno. A meta é a ampliação do número de visitantes nacionais e internacionais nos parques estratégicos e gerar benefícios socioeconômicos em seu entorno.

Já o segundo objetivo proposto trata do desenvolvimento de um marco regulatório para ampliar a participação da iniciativa privada e de entidades sem fins lucrativos na concessão dos parques no Brasil, sendo que para o alcance do objetivo foram apresentadas as seguintes etapas.

A primeira etapa visa **elaborar** um estudo que traga um macro visão sobre as oportunidades que as áreas protegidas podem trazer ao Brasil, tendo como eixos principais, entre outros:

- Dimensionamento do potencial de geração de riquezas dos Parques Nacionais, comparando-se com melhores práticas internacionais;
- Sugestão de aprimoramento em marcos regulatórios para dinamizar as concessões em parques, chegando ao nível de elaboração de decretos/projetos de lei;
- Proposição de soluções financeiras e de instrumentos econômicos no âmbito privado ou de políticas públicas, que podem ser criados para fomentar esta agenda;
- Sugestão de um mecanismo de governança para implementação do plano no nível nacional.

A segunda etapa objetiva **disseminar** nacional e internacionalmente os principais aprendizados deste estudo, tanto de conteúdo quanto de processo, e gerar mídia no tema com vistas a despertar a sociedade para sua relevância.

Como resultados espera-se a aceitação pelo Governo Federal da proposta dos marcos regulatórios para ampliar a participação da iniciativa privada e de entidades sem fins lucrativos na concessão dos parques no Brasil, tendo por meta implementar, a partir de 2015, os marcos regulatórios que possibilitem ampliar a participação da iniciativa privada na gestão/operação turística dos Parques Nacionais no Brasil.

O quadro 4 apresenta uma interface da ação com os atributos dentro do arcabouço jurídico identificado.

QUADRO 4: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO PARA CURTO PRAZO

INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO
Restrições legais quanto ao uso e exploração dos parques nacionais no Brasil
ENCAMINHAMENTO DE ATIVIDADE LEGISLATIVA
<p>✓ Criação de Lei Delegada que permita a participação da iniciativa privada na gestão/operação dos parques no Brasil de modo direto.</p> <p>EXEMPLOS:</p> <p>Exploração pela iniciativa privada da visitação dos parques como forma de garantir a sustentabilidade financeira das Unidades de Conservação.</p> <p>QUEM FARIA?</p> <p>✓ Iniciativa da Presidência da República.</p> <p>✓ Alteração dos Planos de Manejo de cada parque nacional específico.</p>
INTERFACE DA AÇÃO COM A LEI GERAL DE TURISMO

- ✓ Necessidade de inclusão no texto do artigo 21 da atividade de exploração turística do parque nacional como forma de geração de emprego e renda.
- ✓ Previsto no Artigo 5º da lei, como integrante dos objetivos da Política Nacional de Turismo, porém não explícito como atividades de fomento ao turismo.
- ✓ Inexiste correlação textual entre a lei com os Planos de Manejo de cada parque em específico.

FONTE: DALL'AGNOL (2014)

8.1.2 Médio prazo (2016): parques rio 2016

Tem-se como objetivo proposto **consolidar** roteiros integrados de visitação nos Parques Nacionais. Para o alcance do objetivo foram sugeridas as seguintes etapas, a saber:

- i. Desenvolver os potenciais turísticos e do seu entorno;
- ii. Debater com as comunidades de entorno nos Parques Nacionais o desenvolvimento socioeconômico da região a partir do turismo sustentável;
- iii. Implementar política de gestão do uso público turístico dos Parques Nacionais (concessão, parceria público-privada, outros) que contemple o desenvolvimento socioeconômico das comunidades de entorno;
- iv. Avaliar os impactos da desoneração fiscal na gestão do uso público turísticos dos Parques Nacionais para a competitividade internacional do produto
- v. Ampliar investimentos públicos na melhoria da infraestrutura interna e de acesso aos Parques Nacionais, e na infraestrutura básica (água, tratamento sanitário e lixo) na região de entorno;
- vi. Consolidar campanha promocional de incentivo à visitação aos Parques Nacionais pelos brasileiros, bem como ao turismo de base comunitária;
- vii. Estabelecer modelos de avaliação das atividades turísticas nos Parques Nacionais quanto à sustentabilidade social, econômica e ambiental;
- viii. Estabelecer modelos de compensação do desenvolvimento econômico alternativo a partir dos Parques Nacionais tendo a comunidade local partícipe.
- ix. Sistematizar a coleta de informações sobre visitação (demanda) e experiências dos gestores quanto ao uso dos Parques Nacionais como atividade turística sustentável;

- x. Construir programa de formação e qualificação profissional para atuação direta e indireta nos Parques Nacionais (PRONATEC Parques);
- xi. Conceber Modelo de Observatório nos Parques Nacionais para o monitoramento da relação entre a biodiversidade e do desenvolvimento turístico socioambiental.

Como resultados espera-se **atração** de investimentos públicos e privados para a gestão do uso público turístico dos Parques Nacionais. Para tanto, como meta criar fundo para gestão dos recursos alavancados pelos Parques Nacionais concessionados a iniciativa privada e seu entorno objetivando o fortalecimento dos demais parques e o entorno (investimentos em parques que não possuem recursos a partir das visitas).

O quadro 5 apresenta uma interface da ação com os atributos dentro do arcabouço jurídico identificado.

QUADRO 5: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO PARA MÉDIO PRAZO

INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Limites legal para a execução de roteiros integrados de visitação de Parques Nacionais, relacionados as leis de proteção ambiental, em especial da fauna e da flora.
ENCAMINHAMENTO DE ATIVIDADE LEGISLATIVA
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alteração dos Planos de Manejo de cada parque nacional específico para que contemple os roteiros atendo a legislação aplicável. ✓ Verificação e análise de cada corpo jurídico de criação do parque em questão, envolvendo os níveis federal, estadual e municipal.
*INTERFACE DA AÇÃO COM A LEI GERAL DE TURISMO
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deverá ser incluído no Artigo 5º da lei a interface com os marcos regulatórios ✓ Com previsão da parceria público-privada para a exploração comercial dos roteiros propostos

FONTE: DALL'AGNOL (2014)

8.1.3 Longo prazo (2022): parques do planeta

Tem-se como objetivo proposto **consolidar** a política pública do uso turístico dos Parques (Nacionais, Estaduais, Municipais) para atividades de turismo. Para o alcance do objetivo sugere-se as seguintes etapas, a saber:

- i. Aprimorar e implementar as políticas e projetos que venham a atender a melhoria dos indicadores estratégicos;
- ii. Integrar os Parques Nacionais no contexto da Regionalização Turística;
- iii. Ampliar os indicadores para mensurar os impactos das visitas por Parques.
- iv. Consolidar o Observatório de Parques Nacionais como Centro de Gestão do Conhecimento, Pesquisa e Formação de Recursos Humanos.

No tocante aos resultados espera-se **consolidar** produto turístico de integração de Parques por região (sul, sudeste, centro-oeste, nordeste e norte). Para tanto, como meta o mínimo de cinco parques (nacionais e/ou estaduais e/ou municipais) por região brasileira com gestão de uso público turístico em PPP e/ou concessão à iniciativa privada.

O quadro 6 apresenta a interface da ação com os atributos dentro do arcabouço jurídico identificado.

QUADRO 6: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO PARA LONGO PRAZO

INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ausência de diplomas legais específicos para formatação de modelos de integração de roteiros turísticos em Unidades de Conservação estruturando a cadeia produtiva do entorno das UC e das regiões integradas.
ENCAMINHAMENTO DE ATIVIDADE LEGISLATIVA
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Criação de Lei Federal que estabeleceria o modelo de governança para a exploração da Unidades de Conservação a partir de um modelo de gestão publica-privada. EXEMPLOS: Definição de Incentivos Federais e modelo de gestão de parques nacionais pela iniciativa privada. Definição de regras gerais para concessões e as parcerias público-privadas. ✓ Criação de Lei Federal que dê o MTur competência supletiva para a gestão das áreas públicas hoje a cargo do SPU. QUEM FARIA? Poder Legislativo Federal. ✓ Alteração da Lei Geral de Turismo*. QUEM FARIA? Poder Legislativo Federal.

*INTERFACE DA AÇÃO COM A LEI GERAL DE TURISMO	
✓	Deverá ser incluído na lei o modelo de governança para a exploração da Unidades de Conservação a partir de um modelo de gestão pública-privada.

FONTE: DALL'AGNOL (2014)

8.2 DIRECIONAMENTO LEGISLATIVO-LEI GERAL DO TURISMO

A Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; ela revogou a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991. Trata também dos direitos e deveres dos prestadores de serviços turísticos e estabelece, entre outras, regras para o cadastramento, classificação e fiscalização dos empreendimentos.

Aparenta-se conclusivamente que não há nada específico na Lei Geral do Turismo sobre a exploração das Unidades de Conservação a partir de um modelo de gestão pública-privada. Salienta-se que o Artigo 5º da referida lei, aponta os objetivos da Política Nacional de Turismo, aonde de modo indireto podemos encontrar o espaço necessário para o início das mudanças do modelo de gestão de parques nacionais, em especial no inciso XVI, o qual aponta:

Art. 5º A Política Nacional de Turismo tem por objetivos:

[...]

XVI -Promover a integração do setor privado como agente complementar de financiamento em infra-estrutura e serviços públicos necessários ao desenvolvimento turístico;

Propõe-se para que a estratégia seja de fato levada ao marco tático e operacional, para que as ações propostas tanto em CURTO-MÉDIO-LONGO prazo possam ser implementadas, que o Ministério do Turismo apresente à Presidência da República a proposta de texto legal, no formato de **Lei Federal**, que transforme todas as ações em obrigações solidárias entre os Estados e os Municípios, com apresentação da forma de captação dos recursos necessário para tais práticas.

Salienta-se que o conjunto de normas jurídica protetivas que envolvem as Unidades de Conservação no Brasil é enorme, pois a sua interface com o meio ambiente natural é pontual, o que tornam as ações práticas extremamente burocráticas devido ao fato da necessidade de autorizações e licenças para a execução de toda e qualquer obra e/ou serviço, o que reforça a necessidade de criação de novo marco jurídico regulatório, o qual tornaria as ações apresentadas a CURTO-MEDIO-LONGO prazo factíveis de implementação, com a integração de ações entre os entes municipais, estaduais e federais.

8.3 REFERÊNCIA ATUAL NO MODELO DE GESTÃO PROPOSTO

Atualmente no Brasil podemos apontar a iniciativa do Instituto Semeia⁵, um Organismo Não Governamental, com sede em São Paulo (SP), como sendo um modelo de trabalho de referência no tocante a estruturação de modelos de Parceria-Pública-Privada (PPP) em parques brasileiros. O Instituto Semeia aponta com sua própria visão estratégica *"Ser referência na articulação entre o setor público e privado para o desenvolvimento e aplicações de modelos de gestão inovadores e sustentáveis em áreas protegidas"*

Em 2011, o Instituto Semeia realizou uma parceria técnica com o Governo de Minas Gerais com o intuito de desenvolver o primeiro modelo para uma Parceria-Pública-Privada (PPP) em parques brasileiros. O Instituto Semeia acredita que um modelo de PPP que poderá transformar-se em uma atividade capaz de trazer relevantes impactos econômicos, sociais e ambientais para o Brasil, a exemplo do que já ocorre em países como Estados Unidos, África do Sul, Nova Zelândia, Argentina e outros.

Se o privado gerar receitas significativas pela operação de bens e serviços relacionados ao uso público, conseguindo arcar com os custos de conservação e desenvolvimento estimados no Edital, a equação pode vir até a se inverter: o privado repassa ao governo parte das receitas obtidas com o projeto.

⁵ Maiores informações sobre o Instituto Semeia podem ser obtidas no website: <http://www.semeia.org.br/>

8.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise tem-se as seguintes considerações finais:

- ✓ A União Federal é detentora do domínio da maioria dos bens públicos que compõe os Parques Nacionais, porém existem limites ao domínio territorial de acordo com cada plano de manejo específico de cada parque;
- ✓ Um dos grandes problemas encontrados é a ocupação irregular e o conflito de terras dentro de algumas regiões que compreendem alguns parques nacionais;
- ✓ De outra banda, percebe-se a quase ausência de legislações específicas ao incentivo à exploração dos parques nacionais pela iniciativa privada;
- ✓ Um exemplo positivo ocorreu no final de 2012, quando o ICMBio lançou o edital de licitação para a implantação e operação, por empresa privada, do Circuito de Arvorismo (Canopy) do Parque Nacional da Tijuca, no Rio de Janeiro;
- ✓ Sem dúvida o Instituto Semeia oferta uma série de exemplos positivos de como é possível a PPP para os parques nacionais;
- ✓ Deve ser considerada a Lei Geral do Turismo uma vez que esta dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor;
- ✓ A Definição da melhor forma jurídica para se estabelecer parcerias com a iniciativa privada e sociedade civil para a gestão sustentável dos roteiros turísticos que envolvem os parques parte da criação de novo marco jurídico regulatório, tendo em vista que todas as ações envolvem os parques nacionais são tuteladas por legislações diversas e específicas;
- ✓ A Lei 11.079 de 2004 instituiu normas para a licitação e contratação das PPPs, no âmbito da administração pública, evidenciando este tipo de parceria como uma forma de concessão. Segundo a definição da legislação, mais especificamente em seu artigo 2º, entende-se por PPP:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrada.

De acordo com o mesmo artigo 2º em seus parágrafos 1º e 2º, é realizada a distinção entre concessão patrocinada (aquela em que o concessionário pode cobrar dos usuários, como é o caso de pedágios em rodovias) e concessão administrativa (aquela em que há pagamento mensal do governo ao concessionário pelos serviços prestados, denominado de “contraprestação” do estado).

Enfim, devem ser repensadas as formas de permissão, concessão ou outro instituto jurídico que possa ser aplicado a cada caso em estudo específico, tendo-se em vista que cada Unidade de Conservação tem seu próprio instrumento jurídico de criação e seu plano de manejo próprio, o qual determina sua modalidade e forma de gestão/operação.

REFERÊNCIAS

ARAIA, Eduardo. **Abram os Parques**. Parques nacionais são uma atração no mundo todo, menos no Brasil. Meio Ambiente. Edição 489, julho/2013. Revista Planeta. Disponível em: <http://revistaplaneta.terra.com.br/secao/meio-ambiente/abram-os-parques>. Acesso em: 1 de agosto de 2013.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. **National Parks**. Disponível em: <http://australia.gov.au/about-australia/australian-story/national-parks>. Acesso em: 1 de agosto de 2013.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Iniciativas e Investimentos nos Parques Nacionais para a Copa do Mundo 2014**. Subsídios para reunião entre Ministra do Meio Ambiente e Ministro do Turismo. Julho/2013. Ministério do Meio Ambiente: Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. Parques Nacionais: um valioso apoio ao turismo do país. 11 fev. 2014. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20140211-2.html. Acesso em: 11 de fevereiro de 2014.

BRASIL, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**. Brasília: ICMBIO, 2014. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/criacao-de-unidades-de-conservacao.html> Acesso em: 11 de maio de 2014.

BRASIL. **PROGRAMA DE TURISMO NOS PARQUES**. Ministério do Meio Ambiente Brasília: MMA. 2008. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap_publicacao/149_publicacao16122010111448.pdf Acesso em: 13 de maio de 2014.

BRASIL, **Plano de Ação para Estruturação e Promoção do Turismo nos Parques Nacionais**. Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial formado pelo Ministério do Meio Ambiente/ICMBio e Ministério do Turismo/EMBRATUR. Brasília, 2006.

BRASIL, Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2006.

BRITO, D. M. C. **Conflitos em Unidades de Conservação**. Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais, UNIFAP. N. 1, dez 2008.

CONAF – CORPORACIÓN NACIONAL FLORESTAL. **Gerencia de Áreas Protegidas y Medio Ambiente**. Estadística Visitantes Unidad SNASPE para el año 2013. Chile, 2014. Disponível em: http://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1390335444Tot_año_2013.pdf. Acesso em 22.5.2014.

DALL´AGNOL, R., **FAJA- FERRAMENTA DE AVALIAÇÃO JURÍDICO AMBIENTAL**- Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, Brasil.

DALL'AGNOL, R., BENI, M.C., DALANHOL, Eliza Bianchine, ALMEIDA, P.R. **Uma Alternativa para a Avaliação Jurídico-Ambiental de uma Organização**. In: Vinte Anos da Queda do Muro de Berlim.01 ed. Palhoça (SC). Editora da Unisul, 2009, v.01, p. 146-165.

DALL'AGNOL, R., BIZ, Alexandre Augusto, GANDARA, J. M. C. **Proposta de Aplicação da Ferramenta de Avaliação Jurídico-Ambiental (FAJA) no Planejamento Estratégico de um Destino Turístico**. In: X Encontro Nacional de Turismo, 2007, João Pessoa PB. X Encontro Nacional de Turismo com Base Tomo II Turismo: Manifestação Cultural e Patrimônio Imaterial. João Pessoa PB: UFPB, 2007. v. II, 2007. v.II. p.883 – 892.

DEPARTMENT OF CONSERVATION NEW ZEALAND – DOC. **Home**. Disponível em: <http://www.doc.govt.nz/>. Acesso em: 4 de setembro de 2013.

ESCUADERO, C. **Argentina**: imagem de marca país y posicionamento. La percepción de los turistas VIP provenientes de Francia y España. Imagen proyectada e imagen percebida. (Tesina de Licenciada en Turismo), Facultad de Turismo, Universidad Nacional Del Comahue, Argentina, 2008.

EUROPARC. **Home**. Disponível em: <http://www.europarc.org/home>. Acesso em: 1 de agosto de 2013.

FARIA, H. H., PIRES, A. S., **Unidades de conservação – gestão e conflitos**. In: ORTH, D., DEBETIR, E. (Orgs.). Florianópolis: Insular, 2007.

FORRESTER, J. W. Industrial dynamics: a major breakthrough for decision makers. **Harvard Business Review**, v. 26, n. 4, p. 37-66, 1958.

_____. Counterintuitive behavior of social systems. **Technology Review**, v. 73, p. 53-68, 1971.

GILLESPIE ECONOMICS AND BDA GROUP. **Economic Activity of Australia's World Heritage Areas**. Final Report 2008. Disponível em: <http://www.environment.gov.au/heritage/publications/report/pubs/economic-activity-report.pdf>. Acesso em: 10 de agosto de 2013.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Categorias**. Grupo de Proteção Integral. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/categorias>. Acesso em: 30 de julho de 2013.

IPHAN, 2013. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Sinalização do Patrimônio Mundial no Brasil**: orientações técnicas para aplicação. Brasília. Disponível em: <http://www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=4231>. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 48^o. Ed. São Paulo, Ladeiralivros, 2012.

MARTINS, A. Conflitos Ambientais em Unidades de Conservação: **Dilemas da Gestão Territorial no Brasil**. *Revista de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. XVII, nº 989, 2012.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente e Sociedade** Vol. IX nº. 1 pp 41-64 jan./jun. 2006.

MEDEIROS, Rodrigo; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. **Projeto Contribuição das Unidades de Conservação para a Economia Nacional – Relatório Final**. Ministério do Meio Ambiente: Rio de Janeiro, 2011.

MINTUR, 2014. Ministério do Turismo: **Aumenta o número de visitantes a parques naturais de Minas Gerais**. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20140117-2.html. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

MODANES, N.; FAGGI, A. PERELMAN, P. Percepción directa y virtual del paisaje en el Parque Nacional Iguazú. **Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes**, v. 4, n. 2, p. 81-91, 2013.

NASCIMENTO, H. H. O. **Parques da Copa do Ceará: uma proposta de gestão de roteiros de ecoturismo para o desenvolvimento regional**. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, São Paulo, v. 6, n. 4, p. 141-156, 2013.

NATIONAL PARKS SERVICE. Yellowstone National Park Directions. Disponível em <http://www.nps.gov/yell/planyourvisit/directions.htm>. Acesso em: 1/8/2013.

NEW ZEALAND. National Parks. Disponível em <http://www.newzealand.com/us/national-parks/>. Acesso em: 1 de agosto de 2013.

NODARI, M. Z. R. **As contribuições do turismo para a economia de Foz do Iguaçu**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007..

PAIVA, N. V. M.; ARAÚJO, M. V. P., **Gestão Participativa e Ecoturismo em Unidades de Conservação: a voz da comunidade através do Conselho Gestor**. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, São Paulo, v. 6, n. 4, p. 11-26, 2013.

SANSOLO, D. G. **Centralismo e participação na proteção da natureza e desenvolvimento do turismo no Brasil**. In: BARTHOLO, R., SANSOLO, D. G., BURSZTYN, I. (Org), *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

SEMEIA, 2012. **Uso Público e Parcerias para Conservação e Desenvolvimento: A Perspectiva dos Gestores de Unidades de Conservação do Brasil**. Disponível em http://www.semeia.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=234:an%C3%A1lise-das-ucs-do-brasil-em-2012&lang=pt. Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

SENGE, P. M. **The fifth discipline: the art and practice of the learning organization**. New York: Doubleday/Currency, 1990. 424 ISBN 0-385-26094-6.

STERMAN, J. D. **Business dynamics**. Systems thinking and modeling for a complex world. Boston: McGraw-Hill Higher Education, 2000. 1008p.

_____. Learning from evidence in a complex world. **American Journal of Public Health**, v. 96, n. 3, p. 505-514, 2006.

SOUTH AFRICA NATIONAL PARKS - SANParks. **Home**. Disponível em: <http://www.sanparks.org/>. Acesso em: 1 de agosto de 2013.

TCU, 2013. **TCU aponta problemas em Unidades de Conservação da Amazônia**. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/vida-rural/noticia/2013/11/tcu-aponta-problemas-em-unidades-de-conservacao-da-amazonia.html>. Acesso em 30 de janeiro de 2014.

THE CONSERVATION FUND. **News 2013 Press Realeases**. Disponível em <<https://www.conservationfund.org/news/press-releases/2013-2/>>. Acesso em: 18 de setembro de 2013.

TRANNIN, M., C., Mídia, **Você é Verde?** In: IRVING, M. A. (Org), Áreas protegidas e inclusão social: construindo novos significados. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Aquarius, 2006.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013: Reducing Barriers to Economic Growth and Job Creation 2013**. Disponível em http://www3.weforum.org/docs/WEF_TT_Competitiveness_Report_2013.pdf. Acesso em: 10 de julho de 2013.