

Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável



Paulo Henrique Castro G. de Arruda

é servidor do Tribunal de Contas da União, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (Ufam) e em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (Ciesa), e Especialista em Direito Público pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul).



Saulo Maurício Silva Lobo

é servidor do Tribunal de Contas da União, Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e especialista em Direito Constitucional pela AVM Faculdade Integrada.

RESUMO

Este artigo busca avaliar o papel do ecoturismo no desenvolvimento sustentável de uma região. A partir de objetivos e metas estabelecidos no âmbito das Nações Unidas, analisam-se determinadas conceituações doutrinárias relativas ao turismo, a seus segmentos e à sustentabilidade, cotejando-as com a realidade brasileira. Por fim, põe-se em relevo a atuação do Tribunal de Contas da União como agente capaz de contribuir para a indução do desenvolvimento sustentável pelo fomento de políticas públicas voltadas para o ecoturismo, consoante recentemente julgado e constatado em trabalho dessa Corte, acerca do ecoturismo na região Norte.

Palavras-chave: Ecoturismo. Turismo. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Sustentabilidade.

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com o desenvolvimento sustentável tem estado em voga desde o fim do século XX e vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões da maioria das organizações, sejam elas governamentais ou não. Em 2015, após três anos da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), os líderes de governos aprovaram o documento *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, que propõe “um pla-



no de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 1).

Nesse contexto, foram estipulados 17 objetivos de desenvolvimento sustentável a serem perseguidos por meio de 169 metas, envolvendo diversos temas, como erradicação da pobreza, igualdade de gênero, redução das desigualdades, e padrões sustentáveis de produção e consumo (Ibid.).

Um dos setores fortemente apoiados pelo documento é o turismo. Dentro do oitavo objetivo, de “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos”, encontra-se a meta de, “até 2030, conceber e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais” (p. 23).

Mais adiante, no objetivo 12, que consiste em “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis” (p. 26), encontra-se a meta de “desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais” (p. 27).

Por fim, no objetivo 14 – “conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável” (p. 28) –, pretende-se, “até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países de menor desenvolvimento relativo, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por

meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e do turismo” (p. 28-29).

A importância dada ao turismo no âmbito da temática do desenvolvimento sustentável faz necessária a reflexão sobre como o Brasil pode se tornar um protagonista no setor, assim como sobre o papel que os tribunais de contas podem desempenhar nesse processo.

A definição usual de turismo, proposta pela Organização Mundial do Turismo (OMT) e adotada pelo Brasil (2006, p. 4), compreende “as atividades que as pessoas realizam durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras”.

Para a realização dessas atividades pelo turista, uma série de serviços precisa ser ofertada, os principais abarcando hospedagem, transporte, agenciamento de viagens etc. Enquanto atividade econômica, o turismo se insere, pois, no setor terciário – de serviços – da economia.

Conforme dados compilados no *Relatório sistêmico da subfunção turismo* (Fisc Turismo), em 2013, o turismo representou 6% do total das exportações mundiais e 30% das exportações de serviços, estando quase no mesmo patamar dos produtos alimentícios e automobilísticos (BRASIL, 2014), o que demonstra a relevância do turismo na economia mundial. Ademais, o turismo mundial, no ano de 2013, teve mais de 1 bilhão de turistas e proporcionou o ingresso de 1,16 trilhão de dólares aos países que os receberam. Merece destaque o fato de o turismo ser um setor que está resistindo à crise econômica mundial.

O Brasil não figura entre os 10 principais destinos turísticos mundiais, tanto em chegada de turistas internacionais quanto em divisas geradas pelo recebimento dos turistas de outros países. Por outro lado, o Brasil é o décimo entre os principais emissores de turistas (em gastos) no cenário internacional. Por isso, há déficit na balança comercial brasileira no que tange às divisas relativas ao turismo. No ano de 2013, o déficit chegou a mais de 18 bilhões de dólares.

Noutra esteira, o Fisc Turismo aponta que, segundo a World Travel & Tourism Council (WTTC), a contribuição direta do turismo na economia nacional em 2013 foi de 77 bilhões de dólares (aproximadamente 166 bilhões de reais à época), correspondentes a cerca de 3,5% do PIB. A entidade classifica o Brasil, ainda, como a sétima maior economia de turismo do mundo (Ibid., p. 5).

Apesar disso, o Brasil era apenas o 51º país mais competitivo no setor de turismo, em um ranking de 140 países. Nos aspectos avaliados para se chegar a esse ranking, cabe mencionar que o país é classificado como o 60º em infraestrutura turística, o 129º em transporte terrestre e o 126º em competitividade de preços, em que pese ser considerado o primeiro em recursos naturais e o 23º em recursos culturais.

Atualmente, segundo dados do Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa a 28ª posição entre os 141 países mais competitivos em turismo do mundo. Apesar dos avanços galgados e da situação promissora, tal posição ainda discrepa da liderança ocupada pelo país no que se refere a recursos naturais (CANN, s. d., p. 1).

Esse breve panorama sobre o impacto do turismo na economia mundial e nacional demonstra a imensa potencialidade turística que o país possui, bem como o enorme caminho que precisa trilhar para se tornar mais competitivo no cenário turístico internacional e atrair mais turistas, a fim de aumentar o fluxo de divisas e gerar mais empregos no *trade* turístico (conjunto de agentes e operadores de turismo; empresários de meios de hospedagem; outros prestadores de serviços turísticos, que incluem restaurantes, bares e redes de transporte).

Até o ano de 2002, a gestão das políticas públicas relacionadas ao turismo competia ao então Ministério do Esporte e Turismo. Em janeiro de 2003 foi instituído o Ministério do Turismo (MTur), com a missão de desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social.

Nesse contexto, o MTur entende a segmentação do turismo como forma de organizá-lo para fins de planejamento, gestão e mercado, “como uma estratégia

para estruturação e comercialização de destinos e roteiros turísticos brasileiros” (BRASIL, 2010b, p. 9).

Pela segmentação, a atividade turística é dividida em diversos tipos, cada qual com suas características distintas, sendo as principais definidas no documento *Marcos Conceituais* (Id., 2006).

Para que a segmentação seja efetiva, “é necessário conhecer profundamente as características do destino: a oferta (atrativos, infraestrutura, serviços e produtos turísticos) e a demanda (as especificidades dos grupos de turistas que já o visitam ou que virão a visitá-lo)” (Id., 2010b, p. 9).

Essa segmentação serve para, a partir das especificidades identificadas para cada segmento, desenvolver ações mais bem direcionadas e dimensionadas para o seu fomento. Ela pode levar em conta diferentes aspectos para classificar cada tipo, enfocando, entre outros, atividades, práticas e tradições; geografia, história, arquitetura e cultura; infraestrutura; perfil da demanda.

Nesse contexto, o ecoturismo figura como segmento bastante promissor no cenário nacional, considerando a supracitada escolha do Brasil como primeiro lugar em recursos naturais e beleza cênica, conjugada com as características definidoras do segmento, conforme tratado a seguir.

2. ECOTURISMO E SUSTENTABILIDADE

Em 1994, com a publicação das *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo* pela Embratur e pelo Ibama, o ecoturismo (anteriormente denominado “turismo ecológico”) foi conceituado como o segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações (BRASIL, 1994, p. 19).

Como se vê, as especificidades desse tipo de turismo residem na conjugação de diversos fatores, entre os quais podem ser destacadas as características dos serviços ofertados, tais como a geografia e a infraestrutura locais, a motivação dos turistas e a atitude do prestador de serviços, da comunidade receptora e do turista.

A atitude diferenciada dos supramencionados atores envolvidos diz respeito à utilização sustentável do patrimônio natural e cultural, ao incentivo à conservação do patrimônio natural e cultural, à busca de uma consciência ambientalista pela interpretação do ambiente e à promoção do bem-estar das populações locais receptoras.



O conceito de sustentabilidade refere-se ao “desenvolvimento capaz de atender às necessidades da geração atual sem comprometer os recursos para a satisfação das gerações futuras” (UNITED NATIONS, 1987 apud BRASIL, 2006, p. 10). Por ser relativa a recursos, a sustentabilidade não deve restringir-se a questões estritamente ambientais, mas perpassar toda a atuação estatal, bem como ser levada em consideração em qualquer atividade econômica, inclusive pela iniciativa privada.

Com o turismo não poderia ser diferente e, por isso, ainda maior é a responsabilidade do Estado ao atuar nessa seara. Desse modo, todo o turismo deve ser sustentável, e todos os seus seguimentos devem ser trabalhados com isso em mente, em obediência, aliás, ao texto constitucional (BRASIL, 1988, arts. 23, 170, 225).

Por essa razão, a OMT preconiza que essa atividade tem que ser ecologicamente suportável em longo prazo, economicamente viável e ética, e socialmente equitativa para as comunidades locais. Exige integração ao meio ambiente natural, cultural e humano, respeitando a fragilidade que caracteriza muitas destinações turísticas (Id., 2006).

No caso do ecoturismo, não apenas deve ocorrer essa utilização sustentável dos patrimônios naturais e culturais, como deve ser ele próprio oportunidade de fomento e incentivo à conservação desses patrimônios, uma vez que pressupõe atividades promotoras de reflexão e interpretação do ambiente e indutoras da integração do ser humano com a natureza, os ecossistemas,

os costumes e as histórias locais (trilhas, observação da fauna e flora, contemplação de cenários naturais etc.).

Disso decorre o papel singular das comunidades receptoras nessa modalidade de turismo – é que a utilização sustentável dos recursos e a conservação dos patrimônios naturais e culturais implicam a distribuição dos benefícios resultantes das atividades na comunidade local. Para tanto, é mister seu envolvimento em todas as etapas com o engajamento de seus representantes, desde o planejamento das atividades até a qualificação e o emprego de sua mão de obra no desenvolvimento do segmento.

2.1 SUBCATEGORIAS

Atualmente, observa-se um incremento de iniciativas do denominado “Turismo de Base Comunitária” (TBC). Sem se tratar de um segmento propriamente dito, é, na verdade, um modelo de gestão da atividade turística; portanto, pode ocorrer em qualquer segmento, embora, na prática, por suas próprias características, combine perfeitamente – e, por isso mesmo, ocorra mais frequentemente – com a gestão de empreendimentos e atividades ecoturísticas.

É o que ocorre, por exemplo, no

Sistema de Pousadas Domiciliares, que existe desde 1990 no Distrito Estadual de Fernando de Noronha, com logomarca própria e uma matriz de classificação para certificação. Foi criado com o objetivo de regulamentar e disciplinar a

hospedagem, através da adaptação gradativa das residências dos moradores dentro dos mínimos padrões de conforto e aconchego para a hospedagem de turistas. Integram a hospedagem à casa do morador, proporcionando um convívio familiar ao hóspede. (BRASIL, 2010a, p. 58).

No TBC, conforme observável no exemplo de Fernando de Noronha e nas palavras do MTur,

a própria comunidade se apropria da atividade e dos benefícios advindos do desenvolvimento do setor. São experiências baseadas no associativismo/cooperativismo, na valorização da cultura local, no turismo responsável, nas redes de comércio justo no turismo, nas práticas de economia solidária, tendo como base, fundamentalmente, a sustentabilidade. Essas práticas são chamadas de turismo de base comunitária, também conhecidas como “turismo comunitário”, “solidário”, entre outras denominações. (Ibid., p. 73).

De base comunitária ou não, o ecoturismo necessita de uma rede de negócios locais reunidos para sua comercialização. Alguns são comuns a qualquer segmento (hospedagem, alimentação, condução); outros, nem tanto (guias, serviços médicos e de busca e salvamento). Todos, porém, têm características peculiares, sem as quais o enquadramento da atividade no segmento restaria prejudicado.

Conforme as orientações do MTur, sendo a atividade ecoturística normalmente desenvolvida em lo-

cais mais afastados dos grandes centros urbanos, esses serviços devem acarretar baixo impacto (Ibid.). Isso se verifica na arquitetura, na gastronomia simples e típica, na utilização de energia e tecnologias limpas, no cuidado adequado, na disposição dos resíduos e nas condições de acessibilidade.

Para tanto, são precisos planejamento adequado, gestão ambiental e preparo e qualificação dos empresários e funcionários, de modo a evitar as constatações obtidas, por exemplo, pela pesquisadora Maria Adriana Sena Bezerra Teixeira (2006), em programa de mestrado, a respeito de alguns empreendimentos denominados “hotéis de selva” no estado do Amazonas. Na ocasião, Teixeira (p. 105-106) concluiu que nem todos os estabelecimentos assim autodenominados reúnem as características comumente aceitas para essa classificação. Mesmo não sendo atribuída por órgão oficial, tal denominação não combina com uma série de fatores verificados em alguns dos hotéis pesquisados (por exemplo, que pertençam a grandes redes hoteleiras, tipicamente voltadas para o turismo de massa, comportando elevado número de acomodações, com elevado impacto ambiental das construções etc.), pois vão de encontro com a proposta de ecoturismo, na qual os estabelecimentos pretendem estar inseridos.

Outra forma propícia para a prática do ecoturismo é a visitação em parques nacionais. Trata-se de unidades de conservação de proteção integral, de acordo com o estabelecido no Sistema Nacional de Unidades de



Conservação (SNUC), definido pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002).

Essa categoria de unidade de conservação é a única entre as de proteção integral a permitir a visitação turística. Ademais, segundo auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) realizada em 11 de maio de 2016,

os parques nacionais são a mais popular e antiga categoria de Unidades de Conservação. Seu objetivo, segundo a legislação brasileira, é preservar *ecossistemas* de grande *relevância ecológica e beleza cênica*, possibilitando a realização de pesquisas científicas, realização de atividades educacionais e *de interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico, por meio do contato com a natureza*. (BRASIL, 2016a, grifos nossos).

Como se vê, é da própria natureza dos parques nacionais o potencial ecoturístico, e da finalidade de sua criação o aproveitamento desse potencial. Para possibilitá-lo, é necessário regulamentar a visitação por meio da elaboração do plano de manejo da unidade. Esse documento, fruto de longos e aprofundados estudos, estabelece, entre outras coisas, as áreas onde a visitação turística será permitida (que costuma corresponder a uma fração ínfima da área total da unidade) e que atividades poderão ser ali desenvolvidas.

Essa tarefa fica a cargo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a quem cabe executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, além de exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação federais.

No entanto, não apenas a visitação que ocorra dentro dos limites do parque é importante. Na verdade, o desenvolvimento de atividades turísticas no interior dos parques fomenta também o turismo no seu entorno, pela movimentação que gera nos municípios vizinhos.

2.2 ECOTURISMO E DEMAIS SEGMENTOS

Os segmentos do turismo não são categorias estanques. Ao contrário, não raras vezes os limites entre eles podem ser bastante tênues. Como exemplo, podem-se citar o turismo de aventura e o ecoturismo. Ao visitar uma cachoeira, o turista pode assumir atitude meramente contemplativa, de lazer, ou praticar o rapel. Em uma mesma área, podem ser realizadas observação da fauna, trilha interpretativa, canoagem ou rafting em



uma corredeira. Desse modo, a motivação do turista em dado local ou realizando determinada atividade também conta para a determinação do segmento turístico.

Seja como for, a segmentação visa à promoção do turismo, não à sua estagnação. Dessa maneira, o fato de determinado destino estar tradicionalmente enquadrado em um segmento específico não significa que não possam ser desenvolvidas atividades de outro segmento. Sendo esse o caso, nada impede – antes, sugere – que, no caso do ecoturismo, ele também seja desenvolvido nos destinos em que não seja o segmento principal. Por exemplo, destinos de sol e praia podem ter potencial para atividades de ecoturismo (trilhas de visitação em praias desertas, atividades de mergulho, observação de aves) que podem ser fomentadas paralelamente à tradicional comercialização de produtos do segmento sol e praia.

Igualmente, o turismo náutico ou de pesca pode ser incrementado se desenvolvido com destinos com potencial para tanto. O mesmo se diga do turismo de aventura com o ecoturismo, conforme aludido. Desse modo, maior se torna o dinamismo da economia local quanto mais diversificados puderem ser os serviços turísticos ofertados no destino.

Para tanto, conforme preconizado pelas orientações básicas para o ecoturismo,

o estabelecimento de parcerias e a participação da comunidade são pontos fundamentais. As parcerias podem

ocorrer entre vários empresários que ofertam uma região de forma conjunta, assim como com o poder público e a iniciativa privada que oferece serviços complementares de apoio ao turista, bem como membros de uma comunidade que ofertam atividades do segmento.

É de fundamental importância a articulação interinstitucional para que se possam estabelecer parcerias entre todos os atores sociais do turismo – governo, empresários, organizações não governamentais, instituições de ensino e pesquisa, e associações comunitárias –, para que sejam realizadas ações, como planejamento participativo, ordenamento, monitoramento, implantação de infraestrutura e qualificação profissional para a efetiva inserção de produtos no mercado turístico. (BRASIL, 2010a, p. 67).

De acordo com o MTur, a evolução do destaque conferido ao ecoturismo se deu

a partir do movimento ambientalista, quando os debates sobre a necessidade de conservação do meio ambiente por meio de técnicas sustentáveis alcançam a atividade turística. No decorrer dos anos, a atividade vem se desenvolvendo e ganhando forças em meio à discussão de um modelo de turismo mais responsável.

Segundo diversas instituições e operadores de turismo especializados, esse tipo de turismo vem apresentando um crescimento contínuo no mundo e o Brasil, com tamanha exuberância, apresenta-se como potencial destino de grande competitividade internacional. (BRASIL, 2010a, p. 11).

Entretanto, os verbetes “ecoturismo” e “turismo ecológico” não figuram no Plano Nacional do Turismo em vigor até 2016 (BRASIL, s.d.). Isso denota que a teoria da segmentação não se traduz em programas na estratégia da ação governamental materializada quando da elaboração do plano competente. Com isso, deixa-se de aproveitar a oportunidade de a segmentação ir além de estratégia de vendas, para configurar-se em programa, com ações e metas que pudessem ser medidas e avaliadas.

Desse modo, torna-se difícil uma visualização mais estatística do panorama do ecoturismo no Brasil ou em quaisquer de suas regiões, ainda que seu potencial (belezas cênicas, formações naturais etc.) seja costumeiramente apontado pelos gestores estaduais como ponto forte ou fonte de oportunidades para o setor (BRASIL, 2016b).

3. O ECOTURISMO NA REGIÃO NORTE: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE O ECOTURISMO NA REGIÃO NORTE

O TCU, a partir de orientação da presidência na gestão do ministro Augusto Nardes (biênio 2013-2014), no sentido de que fossem identificadas questões ou políticas relevantes para o desenvolvimento da cada região do país, para fins de realização de auditoria operacional, selecionou o ecoturismo como objeto de fiscalização no âmbito da região Norte.

O trabalho foi realizado como uma fiscalização de orientação centralizada, com a coordenação da Secretaria de Controle Externo no Amazonas e a participação da Secretaria de Controle Externo no Pará. Identificou-se, desde logo, a inexistência de uma política pública voltada especificamente para o ecoturismo, tanto no âmbito federal quanto no estadual, e que as políticas do MTur não se pautam pela segmentação do turismo. Da mesma forma, identificou-se que as ações existentes são realizadas de forma esparsa e descoordenada e que, em muitos casos, carecem de continuidade.

As análises nessa auditoria culminaram com a identificação de seis achados de auditoria: falta de políticas públicas voltadas diretamente ao ecoturismo, descontinuidade das ações governamentais voltadas para o ecoturismo, prática do ecoturismo na região Norte dissociada dos conceitos teóricos e acadêmicos, deficiência na regulamentação do turismo, infraestrutura básica deficiente para o ecoturismo na região Norte, e baixa qualidade dos produtos de ecoturismo da região Norte (BRASIL, 2016a).

Por outro lado, foi identificado o caso da parceria da Fundação Amazonas Sustentável com o governo estadual amazonense na condução do TBC em uma unidade de conservação, mencionado como boa prática no relatório (BRASIL, 2016a).

Os resultados apontam problemas na infraestrutura básica, principalmente nas áreas de transporte, comunicações, serviços médico-hospitalares e de busca e salvamento, nas quais os empreendimentos da região apresentaram sensível desvantagem em relação aos empreendimentos de referência. De igual sorte sucedeu com a infraestrutura turística e com o apoio governamental aos empreendimentos.

Foi realizado, também, um levantamento sobre governança, apenas no mecanismo “estratégia”, com os órgãos de turismo estaduais da região Norte. Comparando-os com órgãos de turismo de destinos tidos como



referência em outros segmentos pelo MTur, foi possível afirmar que deficiências na governança compõem um dos fatores responsáveis pelas falhas identificadas pela equipe de auditoria na atuação estatal referente ao ecoturismo (BRASIL, 2016a).

A equipe encontrou dificuldades em estabelecer critérios definidos sobre o que configuraria um caso de sucesso em ecoturismo, sobretudo porque o êxito de uma iniciativa deveria ser medida por um lapso de tempo considerável, de forma a demonstrar sua sustentabilidade. De igual maneira, houve problemas em um fundamento comum que pudesse indicar a aplicabilidade, na região Norte, de medidas adotadas em outras regiões brasileiras, haja vista as peculiaridades da realidade geográfica e socioeconômica.

Impende destacar que a análise dos dados coletados durante todo o trabalho, cotejados com a opinião de especialistas consultados, levou à conclusão de que o ecoturismo tem papel limitado no desenvolvimento da região Norte. O relatório sinalizou a necessidade de ações, em nível estadual ou federal, para fomentar o desenvolvimento regional e a promoção do acesso a serviços de cidadania, considerando-se o papel que o ecoturismo tem a oferecer.

O Plenário do TCU, ao apreciar o relatório por meio do Acórdão nº 1.163, de 11 de maio de 2016, expediu diversas recomendações ao MTur, à Casa Civil da Presidência da República e aos governos estaduais da região Norte, no sentido de implementarem melhorias

na gestão do turismo, além de encaminhar cópia do relatório a diversos órgãos públicos e entidades privadas, de forma a permitir à sociedade maior conhecimento sobre o tema e a facilitar o controle social (BRASIL, 2016a).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática do ecoturismo tem estado na pauta de várias discussões sobre o desenvolvimento da região Norte. Como todo setor econômico, o turismo e seus segmentos, entre eles o ecoturismo, recebem impactos positivos e negativos decorrentes da atuação estatal que lhes é direcionada de forma direta ou indireta.

A limitação do ecoturismo decorre de suas características intrínsecas, que não permitem o desenvolvimento em massa, de modo diverso do que ocorre com outros segmentos, notadamente o turismo de sol e praia. A prática correta e coerente do ecoturismo demanda uma série de cuidados para manter sua sustentabilidade ambiental e a autenticidade da experiência que não se coadunam com uma atividade econômica em larga escala.

Nesse sentido, o ecoturismo não tem condições de ser o carro chefe do desenvolvimento de toda uma região do país, com grande população e imenso território. O fato de o papel reservado ao ecoturismo ser limitado, contudo, não significa dizer que é irrelevante.

Pelo contrário, sabe-se que a diversificação da matriz econômica é necessária para que o desen-

volvimento possa acontecer de modo sustentável. O incremento de renda gerado pelo ecoturismo não é desprezível diante da realidade socioeconômica do país, conforme demonstrado na iniciativa do TBC descrita como boa prática. Além disso, estudos realizados em momentos anteriores, como o Programa de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur), revelam que há grande espaço para crescimento do segmento.

A prática consciente do ecoturismo pode servir de estratégia de divulgação da região Norte e do país no exterior, impulsionando também outras formas de turismo e até mesmo outros segmentos.

A atuação do Estado no ecoturismo por meio de políticas públicas, portanto, mostra-se imprescindível de modo a não se desperdiçar o imenso potencial da região Norte em um segmento turístico em ascensão. Sabe-se que é papel do Estado brasileiro trabalhar pela redução das desigualdades regionais e que a região Norte, infelizmente, apresenta indicadores socioeconômicos em nível aquém das regiões Sul e Sudeste.

O TCU, como entidade de fiscalização superior brasileira e responsável pelo controle da administração pública, pode exercer um papel indutor de políticas do Estado nessa seara. Já há muito se discute e se consolida a ideia de que as cortes de contas não podem ficar adstritas ao papel de fiscal do patrimônio público, mas devem ter um papel mais proativo na indução das políticas públicas nas diversas áreas.

Nesse sentido, Nardes, Altonian e Vieira (2014, p. 277), discorrendo sobre a elevação do número de tomadas de contas especiais no TCU, ponderam que

O amadurecimento dessas discussões levou o TCU a redirecionar sua atuação – sem esquecer do controle da legalidade – para a avaliação da qualidade da gestão e da governança. A certeza que permeava as discussões era que a quantidade dos processos relativos a desvio de recursos, como as tomadas de contas especiais, seria reduzida na exata proporção do incremento dessa qualidade. [...]

O Brasil precisa de um pacto pela governança em todas as esferas. O controle deve ser um indutor para o crescimento do país. Não basta apenas punir, é também papel do TCU trabalhar preventivamente, atacar as causas já na origem para evitar que desperdícios de recursos públicos ocorram ano após ano.

De igual maneira, traduzindo produção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econô-

mico (OCDE), Nardes, Altonian e Vieira (2014, p. 511) registram que,

Embora o crescimento econômico seja um meio importante para um fim, não deve ser entendido como um fim em si mesmo. O crescimento precisa ser mais inclusivo, com lacunas menos pronunciadas em resultados e oportunidades entre os diversos grupos sociais e uma partilha mais ampla dos benefícios do crescimento. [...]

Naturalmente, no centro dessa agenda está o nosso principal trabalho sobre o crescimento, o desemprego, a desigualdade, a educação, o empreendedorismo, a inclusão financeira, a migração, a saúde e o desenvolvimento. [...]

A crise pôs em evidência a necessidade de restaurar a confiança dos mercados, governos e empresas. As crises relatadas e as necessidades de urgentes reformas estruturais demandam uma forte liderança política e uma base de confiança entre os cidadãos para serem bem sucedidas. No entanto, continuamos a observar que democracias são limitadas ao entregar ações decisivas e resultados concretos de forma rápida e eficaz, em virtude de:

- falta de eficiência no sistema de governança, inclusive o governo central e local.

Em trabalho de dissertação de mestrado, Costa (2014, p. 143) chega à conclusão de que os tribunais de contas, “além de fiscais do patrimônio público, passam a ser também indutores de políticas públicas, no caso a promoção do desenvolvimento nacional sustentável aplicada às contratações administrativas”.

Dessa forma, observa-se que se, por um lado, o ecoturismo tem a capacidade de, não como panaceia, estimular e participar do desenvolvimento econômico, sustentável e inclusivo das regiões a ele vocacionadas, por outro, as instituições de controle – como os tribunais de contas – podem contribuir para o fomento da boa governança das políticas públicas e órgãos relacionados ao setor.

O diagnóstico levado a efeito por meio do Acórdão nº 1.163, de 11 de maio de 2016, exarado pelo Plenário do TCU, no qual se confirmaram as considerações expostas no documento da OCDE supracitado, traduz-se num exemplo prático do papel que as entidades de fiscalização superiores podem exercer na promoção do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29 jul. 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Turismo; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo. Brasília, DF: Embratur/Ibama, 1994. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_proecotur/_publicacao/140_publicacao20082009043710.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2000.

_____. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2002.

_____. Ministério do Turismo. Marcos conceituais. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2006. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Marcos_Conceituais.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

_____. Ministério do Turismo. Ecoturismo: orientações básicas. 2. ed. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2010a. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Ecoturismo_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

_____. Ministério do Turismo. Segmentação do turismo e mercado. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2010b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Segmentaxo_do_Mercado_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Fisc Turismo. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em: <[http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/014.605-2014-7%20\(Fisc%20Turismo\).pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/014.605-2014-7%20(Fisc%20Turismo).pdf)>. Acesso em: 1 ago. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional. Identificação e conhecimento de ações governamentais adotadas na área de ecoturismo na região norte do país, bem como a estrutura existente desse segmento. Recomendações. Acórdão 1.163/2016 – Plenário exarado processo TC 033.057/2014-1. Relator Ministro Augusto Nardes. Sessão de 11 maio 2016a.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Categorias. 2016b. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/categorias>>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília, DF: Ministério do Turismo, s.d. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2015.

CANN, O. Brasil e México lideram em viagens e turismo na América Latina. World Economic Forum. s.d. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/TTCR2015_PT.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

COSTA, R. As decisões dos Tribunais de Contas como garantia do uso de critérios sustentáveis nas contratações públicas. 2014. 169f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Centro de Educação de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014.

NARDES, A.; ALTONIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. Governança pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

TEIXEIRA, M. A. S. B. A prática do turismo de natureza em hotéis de selva do estado do Amazonas e sua relação com as ações estratégicas da Política Nacional de Ecoturismo. 2006. 130f. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/173/Dissertacao%20Maria%20Adriana%20Teixeira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 29 jul. 2016.