



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CMADS

PROJETO DE LEI Nº 9.998, DE 2018

Disciplina a visitação pública para fins de turismo, esporte e recreação em unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, e dá outras providências.

Autor: Deputado MÁRIO HERINGER

Relator: Deputado RODRIGO AGOSTINHO

I - RELATÓRIO

O ilustre Deputado Mário Heringer propõe, por meio do projeto de lei em epígrafe, alterações em duas importantes leis, a Lei nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e a Lei nº 11.771, de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo, com o principal objetivo de garantir melhores condições de segurança para as pessoas que visitam as unidades de conservação. Para alcançar esse objetivo, propõe-se que a abertura de uma unidade de conservação à visitação pública esteja condicionada à elaboração e execução de um “sistema de gestão de segurança”, contendo, no mínimo, um diagnóstico das condições de segurança da unidade de conservação, as necessidades estruturais e de equipamentos para dar suporte à visitação, normas e procedimentos de segurança para gestores e visitantes e a periodicidade de manutenção de estruturas e equipamentos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Um segundo objetivo da proposição em comento é classificar a unidade de conservação aberta à visitação como entidade prestadora de serviços turísticos, sujeita às normas estabelecidas na Lei da Política Nacional de Turismo.

Um terceiro objetivo, secundário, é explicitar a possibilidade da prática de atividades esportivas em unidades de conservação abertas à visitação.

Para justificar a proposição, o autor relaciona vários casos de acidente com morte de visitantes em unidades de conservação nos últimos anos, noticiados pela mídia. Essas mortes seriam o resultado da falta da adoção de medidas adequadas para prevenir acidentes. A justificativa para considerar as unidades de conservação abertas à visitação prestadoras de serviços turísticos seria possibilitar a essas áreas “receber suporte financeiro proveniente do Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR, de linhas de crédito especiais, de agências de fomento ao desenvolvimento regional, de alocação direta nos orçamentos federal, estaduais, distrital e municipais, e de fundos de investimento específicos”.

A matéria foi distribuída às Comissões de Turismo; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

A proposição foi aprovada na Comissão de Turismo, nos termos do parecer do relator, Deputado Felipe Carreras, para quem “o texto enriquece o marco legal ao integrar turismo, esporte e recreação”

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Estamos de absoluto acordo com o ilustre signatário da proposição em comento quando afirma que “a responsabilidade pela segurança do visitante em unidades



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

de conservação da natureza deve ser prioritária e compartilhada entre os próprios visitantes e aqueles que administram parques e afins”.

Como profundo conhecedor da área ambiental, posso afirmar, com conhecimento de causa, que essa convicção é compartilhada por todos os órgãos e profissionais que são responsáveis e se dedicam à gestão de unidades de conservação no País. Essa convicção está consolidada em normas, documentos, planos de manejo e ações no campo, envolvendo a construção de infraestrutura, informação, educação, fiscalização e ações de resgate.

Em 2006, o Ministério do Meio Ambiente publicou um documento denominado “Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação”. Esse documento dedica um capítulo específico à “segurança durante a visitação”, elencando as seguintes diretrizes:

- 1. Identificar os riscos possíveis à segurança e saúde dos visitantes e à proteção dos recursos da unidade, colocando em prática normas, códigos, padrões e princípios vigentes que deverão ser observados e adotados pelos atores envolvidos com a visitação.*
- 2. Buscar diminuir a probabilidade da ocorrência de sinistros de qualquer tipo que estejam vinculados à visitação, considerando que toda atividade em ambientes naturais apresenta riscos intrínsecos.*
- 3. Implementar medidas de segurança, incluindo fechamento de áreas, vigilância, instalação de placas de advertência e outras formas de prevenção, sempre quando necessário e condizente com os objetivos da área.*
- 4. Assegurar a qualidade e condições dos equipamentos e infraestrutura disponíveis na unidade, tais como: trilhas, sinalização, edificações, guarda-corpo, entre outras.*
- 5. Estabelecer um cadastro de acidentes como forma de avaliar a causa do evento e implementar medidas preventivas.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

6. *Elaborar um plano de operações emergenciais (contingenciamento de risco) para assegurar uma resposta eficaz contra os principais tipos de emergência, considerando as particularidades das atividades realizadas e com potencial de realização nas UC.*
7. *Elaborar documento contendo todas as recomendações necessárias à segurança do visitante e que informe os riscos inerentes a cada local e atividade de visitação, podendo condicionar a prática desta atividade ao preenchimento e assinatura de um termo de conhecimento de riscos.*
8. *Informar as características das atividades permitidas na UC de forma que o usuário possa escolher aquela com a qual mais se identifica, de acordo com suas habilidades, experiência e equipamentos.*
9. *Disponibilizar informações que estimulem a auto segurança, orientando os visitantes para o fato de que a melhor prática de segurança é a prevenção e o planejamento.*
10. *Estabelecer mecanismos para a contratação de seguros contra acidentes pessoais para os visitantes em UC.*
11. *Considerar que os acidentes podem estar associados a fatores relacionados ao comportamento dos visitantes, como a negligência em relação à segurança, o não- cumprimento de regulamentos para visitar a área, a ausência de equipamento recomendado para a atividade, entre outros.*
12. *Trabalhar de forma cooperativa com outras instituições para proporcionar um ambiente seguro para os visitantes e funcionários, buscando estabelecer acordos de cooperação, treinamento e mecanismos de comunicação com outros departamentos do governo, grupos de busca e salvamento governamentais e não-governamentais, entidades representativas de visitantes, operadores turísticos, prestadores de serviços, entre outras.*
13. *Estimular a criação de Grupos Voluntários de Busca e Salvamento.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

A Lei nº 9.985, de 2000, que regula a gestão de unidades de conservação, estabelece que as unidades de conservação devem dispor de um plano de manejo (art. 27), “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (art. 2º, XVII).

Nas unidades de conservação que têm na visitação pública um dos seus objetivos, como os Parques Nacionais, a segurança do visitante é uma das questões que devem ser necessariamente planejadas. Tomemos como exemplo representativo, o Plano de Manejo do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

À área do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, como ocorre em todos os Parques Nacionais brasileiros quando se elabora o seu Plano de Manejo, foi submetido a um zoneamento. A zona delimitada para atender à visitação é a zona de uso extensivo. O Plano de Manejo do Parna da Chapada dos Veadeiros diz o seguinte sobre essa zona (grifos nossos):

Zona de Uso Extensivo – ZUE

Definição: *é aquela constituída, em sua maior parte, por áreas naturais, podendo apresentar alguma alteração antrópica, caracterizando-se como uma transição entre a zona primitiva e a zona de uso intensivo.*

Objetivo Geral: *manter um ambiente natural com mínimo impacto humano, permitindo o acesso fácil do público para fins educativos e recreativos, visando também a proteção, a pesquisa e o monitoramento, procurando harmonizar as atividades humanas permitidas com a preservação dos ecossistemas naturais.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Objetivos Específicos:

- *Propiciar condições de monitoramento da visitação no PNCV, de modo a minimizar o impacto desta sobre o ambiente natural, controlando a intensidade tanto em número de pessoas quanto na presença de infraestrutura e estruturas facilitadoras;*
- *Proporcionar condições para o exercício de atividades na natureza, por meio de caminhadas em trilhas, contemplação e banho;*
- *Diversificar as atividades de visitação pública, viabilizando percursos de longa distância e outras atividades, desde que aprovado seus estudos específicos;*
- *Apoiar ações de fiscalização a fim de evitar a ocorrência de crimes ambientais e acessos não autorizados;*
- *Exercer maior controle e proteção sobre a área do Parque, evitando a ocorrência de incêndios;*
- *Proporcionar e incentivar a prática de atividades de pesquisa científica e monitoramento ambiental;*
- *Promover a divulgação e valorização do Parque;*
- *Oferecer oportunidades de visitação às pessoas com habilidades diferenciadas;*
- *Permitir o contato com a natureza de modo a proporcionar a sensibilização aliada à educação ambiental*

Normas Específicas:

- *As atividades permitidas serão a proteção, o manejo, a visitação controlada, pesquisa e a fiscalização;*
- *Poderão ser instalados equipamentos e infra-estrutura simples para a interpretação dos recursos naturais e a recreação, sempre em harmonia com a paisagem;*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

- **Deverão ser instalados equipamentos facilitadores visando à segurança do visitante nos atrativos com maior risco de acidentes e a preservação nos ambientes suscetíveis à degradação;**
- *Essa zona será constantemente fiscalizada;*
- *A sinalização admitida é aquela considerada **indispensável à proteção dos recursos do Parque e à segurança do visitante**, devendo estar em harmonia com o ambiente natural;*
- *Será permitida a instalação de infraestrutura para interpretação ambiental, mediante projeto específico;*
- *Os visitantes, pesquisadores e funcionários devem conduzir todo o resíduo sólido, orgânico e inorgânico, que produzirem nestas áreas para local apropriado fora do PNCV;*
- *Será permitido o pernoite em área definida no interior do Parque para a Trilha de Sete Quedas.*

No Cronograma Físico do Plano de Manejo está previsto, nas Ações Gerenciais Gerais Internas, no componente Ações de Visitação, o seguinte (grifo nosso): “implantar um sistema de gestão de segurança e procedimentos de resgate para cada um dos atrativos e atividades desenvolvidas nos setores de visitação”.

Esse é apenas um dos itens do Cronograma Físico que cuida da segurança dos visitantes. Podemos citar outros, como: “implementar o sistema de controle da visita em todos os setores de uso público do PNCV”; “implantar um sistema de radiocomunicação conectado aos centros de visitantes e diferentes atrativos”; “adquirir equipamentos e materiais permanentes e de apoio destinados às atividades de visitação, salvamento, resgate, primeiros socorros, proteção, fiscalização e educação”; “implantar intervenções de segurança, visando facilitar o acesso ao atrativo Cariocas”; “implantar intervenções para manutenções de trilhas, sinalização indicativa e interpretativa, equipamentos de segurança nos mirantes e locais de banho para o atrativo dos Cânions I e II”; “identificar as áreas de risco e limites de segurança para visitação”; “implantar



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

quiosques com mesas e bancos na área de lazer e recreação da Trilha do Cruzeiro, placas interpretativas e equipamentos de segurança ao longo do percurso”; “elaborar e implantar projeto para visitação de trilhas com equipamentos facilitadores visando a segurança do visitante;” “dotar o Setor de Visitação Catingueiro de equipamentos de segurança, controle e acessos adequados”.

Esses são exemplos colhidos no Plano de Manejo do Parna da Chapada dos Veadeiros voltados diretamente para a segurança dos visitantes. Poderíamos mencionar inúmeros outros, relacionados a infraestrutura, informação e educação, que estão também relacionados à questão. Mas, os exemplos listados deixam absolutamente claro que o planejamento da segurança do visitante é parte essencial dos planos de manejo das unidades de conservação abertas à visitação.

Em reforço a essa afirmação, vejamos o que diz o Regimento Interno do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros no que se refere à segurança do visitante:

Seção I - Do Acesso dos Visitantes

Art. 80 – Os visitantes só podem ter acesso às áreas definidas como de visitação, pelo zoneamento do Plano de Manejo, acompanhados por um condutor de visitantes devidamente credenciados junto à administração do Parque e pertencente aos quadros das Associações de Condutores formalmente conveniadas com o IBAMA e obrigatoriamente estabelecidas na jurisdição desta Unidade de Conservação e obrigatoriamente estabelecidas na jurisdição desta Unidade de Conservação, e mediante o recolhimento do ingresso na portaria.

Art. 81 – Os visitantes serão informados por meios audiovisuais das características e grau de dificuldade das trilhas de uso público.

Art. 82 – Só é permitido o acesso às trilhas a crianças com idade mínima de 5 anos, tendo em vista a dificuldade de deslocamento dentro do Parque e a segurança do grupo. Crianças menores de 5 anos e pessoas com dificuldade de locomoção só poderão ter acesso às áreas especialmente designadas a elas no Plano de Uso Público e Manejo do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

Parágrafo único – O acesso de menores de 18 anos ao Parque Nacional só será permitido mediante assinatura de Termo de Responsabilidade por responsáveis legais dos visitantes.

Art. 83 – Não é permitido consumo de bebidas alcoólicas ou qualquer outra droga, legal ou não, que limite os reflexos e a capacidade de coordenação



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

motora do indivíduo, dentro dos limites do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, em especial nas áreas das cachoeiras, corredeiras, trilhas e canyons, onde o risco de acidentes é expressivo. Os infratores estarão sujeitos ao enquadramento do Art. 40 da Lei 9.605/98 e encaminhamento às autoridades policiais.

Parágrafo único – O Condutor flagrado descumprindo o determinado no caput deste artigo deverá ter notificação encaminhada à diretoria da respectiva Associação e comprovada a infração terá sua credencial recolhida imediatamente, não podendo receber nova credencial para condução dentro do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros; até que se submeta um processo de reabilitação médica e profissional.

.....

Art. 87 – Para o credenciamento, os candidatos a Condutores de Visitantes deverão cumprir os seguintes requisitos:

- I. Idade mínima de 18 anos, documentação completa e em dia;
- II. Escolaridade mínima: Ensino Fundamental completo, sendo que será aceito provisoriamente aquele que estiver cursando a 5a série com compromisso de completar os estudos em período de três anos;
- III. Certificado de Conclusão de Curso Básico aplicado pelo Centro de Integração de Atividades Ambientais do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros com no mínimo 260 horas (duzentos e sessenta), contando carga horária de cada matéria e estágios obrigatórios no Parque Nacional, a serem realizados com guias diferentes, sendo no mínimo 4 estágios para cada trilha e com no máximo 2 (dois) estagiários para cada Condutor credenciado;
- IV. Certificado de conclusão de Cursos de Reciclagem em Primeiros Socorros e Conceitos de Segurança conforme Portaria 814/2001 do Ministério da Saúde a ser realizado semestralmente. As aulas de primeiros socorros deverão privilegiar informações sobre procedimentos próprios para cada época do ano (Período Seco e Período Chuvoso).

.....

Art. 92 – Durante a visita, cada condutor deverá informar seu grupo a respeito do histórico do Parque, do Cerrado, da geografia e cultura local, zelar pela segurança e prestar socorro em caso de acidente, portar mochila, corda, colete salva-vidas, estojo de primeiros socorros e água.

Parágrafo único – Antes de iniciar a visita, o condutor deve informar a seu grupo todas as regras e comportamento a serem seguidos durante a permanência no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Em 2018, o ICMBio publicou um novo “Manual de Sinalização de Trilhas”.

Diz o manual (grifo nosso):

Sinalização de entrada de trilha

*As placas de entrada de trilha devem ser bilíngues (português e inglês) e seu objetivo é informar aos usuários, de forma clara, as características mais importantes da trilha como sua distância, duração, nível de exigência física, atrativos ao longo do percurso e explicações sobre a sinalização adotada, além informações regulatórias e de **segurança** para os usuários, como uma lista de contatos de emergência (Samu, Bombeiros, Polícia, administração da unidade etc).*

*Outra função importantíssima das placas de entrada de trilha é ser um **meio oficial para advertir os usuários sobre os riscos associados ao percurso da trilha.***

Sinalização de percurso

Esta é a classe de sinalização que auxilia e proporciona confiança ao visitante para que se mantenha no percurso escolhido. A sinalização de percurso forma, juntamente com a placa base da trilha, o conjunto mínimo e essencial de sinalização de uma trilha. Para garantir que esta sinalização esteja sempre presente para prover segurança aos visitantes, ela deverá ser a mais simples possível de manter, mesmo com poucos recursos financeiros e de pessoal. Tradicionalmente, no mundo inteiro este tipo de sinalização é pintado sobre rochas, troncos de árvores ou outras superfícies duráveis encontradas na trilha. A sinalização de percurso deverá estar presente ainda que existam outras formas mais complexas de sinalização na mesma trilha (tabuletas, sinalização interpretativa etc).

Creemos ter demonstrado que o planejamento da segurança dos visitantes é parte essencial dos Planos de Manejo, dos regulamentos e da prática diária dos profissionais responsáveis pela gestão das unidades de conservação. Não é necessário e, mais importante, não é tecnicamente conveniente exigir na lei que os órgãos gestores de unidades de conservação elaborem e executem planos de segurança para os visitantes. Como dissemos mas convém repetir, zelar pela segurança dos visitantes faz parte das competências e das responsabilidades intrínsecas à função de gestão de unidades de conservação e o instrumento adequado para o tratamento do tema é o plano de manejo da unidade.

No que diz respeito à proposta de classificação das unidades de conservação abertas à visitação como prestadoras de serviços turísticos, ela traduz, no nosso



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

entendimento, uma compreensão equivocada da natureza e do papel das unidades de conservação. Unidades de conservação como os Parques Nacionais oferecem os meios para desenvolvimento de atividades de visitação em contato com a natureza, mas não constituem, de modo algum, prestadores de serviços turísticos, nos moldes da Lei da Política Nacional do Turismo. Para constatar isso, parece-nos suficiente analisar o que diz o art. 21 do diploma legal em comento (grifo nosso):

Art. 21. Consideram-se prestadores de serviços turísticos, para os fins desta Lei, as sociedades empresárias, sociedades simples, os empresários individuais e os serviços sociais autônomos que prestem serviços turísticos remunerados e que exerçam as seguintes atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do turismo:

- I - meios de hospedagem;
- II - agências de turismo;
- III - transportadoras turísticas;
- IV - organizadoras de eventos;
- V - parques temáticos; e
- VI - acampamentos turísticos.

Como se pode constatar, as unidades de conservação não se ajustam ao disposto na Lei. O objetivo de um Parque Nacional é preservar a natureza, realizar pesquisas científicas e promover os meios para a visitação em contato com a natureza. Um Parque Nacional recebe turistas, mas não é um prestador de serviços turísticos, conforme conceituado pela Lei do Turismo.

Um museu, como, por exemplo, o Museu Nacional, no Rio de Janeiro, também recebe visitantes e turistas. Mas, como seria de se esperar, não consta da lista do art. 21, porque, evidentemente, não é um “prestador de serviços turísticos”. O Congresso Nacional também recebe visitantes e turistas. Deveria o Congresso Nacional ser classificado como “prestador de serviços turísticos”, nos termos da Lei do Turismo? Parece-nos evidente que não.

O que pode e deve ser cadastrado como “prestador de serviço turístico” em uma unidade de conservação aberta à visitação são as empresas listadas na lei eventualmente localizadas dentro dessas unidades, como hotéis e restaurantes, e não a unidade de conservação em si. Em muitos Parques Nacionais atividades como



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

restaurantes, visitação e mesmo a cobrança de ingressos são terceirizadas mediante concessão. Essas empresas concessionárias é que estão obrigadas, conforme o caso, a se cadastrar no Ministério do Turismo como “prestadoras de serviços de turismo”. Veja-se, a título de exemplo, o que diz o seguinte edital de concorrência do ICMBio para concessão de serviços de apoio à visitação no Parque Nacional do Iguaçu:

Subseção IV – Da Habilitação Técnica

Para fins de habilitação, as proponentes deverão comprovar qualificação técnica com no mínimo 3 (três) anos de operação na atividade de cobrança de ingressos (a parte de bilhetagem, objeto principal da presente concessão) ou na prestação de serviços turísticos, nos termos do art. 21 da Lei nº 11.771, de 11 de setembro de 2008, por meio de Atestado(s) de Capacidade Técnica (declaração ou certidão), fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, declarando ter a empresa prestado ou estar prestando serviços compatíveis ou semelhantes com os serviços descritos neste item.

"Art. 21. Consideram-se prestadores de serviços turísticos, para os fins desta Lei, as sociedades empresárias, sociedades simples, os empresários individuais e os serviços sociais autônomos que prestem serviços turísticos remunerados e que exerçam as seguintes atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do turismo:

- I - meios de hospedagem;
- II - agências de turismo;
- III - transportadoras turísticas;
- IV - organizadoras de eventos;
- V - parques temáticos; e
- VI - acampamentos turísticos.

Parágrafo único. Poderão ser cadastradas no Ministério do Turismo, atendidas as condições próprias, as sociedades empresárias que prestem os seguintes serviços:

- I - restaurantes, cafeterias, bares e similares; II - centros ou locais destinados a convenções e/ou a feiras e a exposições e similares; III - parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

IV - marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva;

V - casas de espetáculos e equipamentos de animação turística;

VI - organizadores, promotores e prestadores de serviços de infraestrutura, locação de equipamentos e montadoras de feiras de negócios, exposições e eventos;

VII - locadoras de veículos para turistas; e

VIII - prestadores de serviços especializados na realização e promoção das diversas modalidades dos segmentos turísticos, inclusive atrações turísticas e empresas de planejamento, bem como a prática de suas atividades." (Lei nº 11.771, de 11/09/2008)

Note-se que, nos termos da proposição em comento, na hipótese de a unidade de conservação descumprir o disposto na Lei da Política Nacional de Turismo, ela estaria sujeita ao cancelamento do seu cadastro e paralisação de suas atividades, o que é totalmente descabido. Nessa hipótese, se um restaurante operando dentro de um Parque Nacional viesse a descumprir a Lei do Turismo, toda a atividade de visitação no Parque estaria sujeita a ser interrompida por fiscalização do Ministério do Turismo. Seria o mesmo que o Museu Nacional ou o Congresso Nacional, na condição de prestadores de serviços turísticos, serem fechados porque um de seus restaurantes descumpriu a legislação em vigor.

Em síntese, considerando que: a) garantir a segurança do visitante é parte intrínseca das competências e responsabilidades do órgão gestor das unidades de conservação e que o local correto para o planejamento da segurança é o plano de manejo da unidade, nos termos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação; e, b) que as unidades de conservação não podem ser consideradas "prestadoras de serviços de turismo", nos termos da Lei da Política Nacional de Turismo, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 9.998, de 2018.

Sala da Comissão, em de Novembro de 2019.

Deputado RODRIGO AGOSTINHO
Relator