

**Volume 2**

**Erika Aleixo  
Maria Angélica Maciel Costa  
Virginia Martins Fonseca**

# **Políticas Públicas de Turismo**







Fundação

**CECIERJ**

Consórcio **cederj**

Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

**Volume 2**

## **Políticas Públicas de Turismo**

Erika Aleixo

Maria Angélica Maciel Costa

Virginia Martins Fonseca



**GOVERNO DO  
Rio de Janeiro**

**SECRETARIA DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

**UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da  
Educação

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Apoio:



**FAPERJ**

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

# Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Rua da Ajuda, 5 – Centro – Rio de Janeiro, RJ – CEP 20040-000

Tel.: (21) 2333-1112 Fax: (21) 2333-1116

## Presidente

Carlos Eduardo Bielschowsky

## Vice-presidente

Masako Oya Masuda

## Coordenação do Curso de Turismo

UFRRJ - William Domingues

UNIRIO - Camila Moraes

CEFET - Claudia Fragelli

## Material Didático

### ELABORAÇÃO DE CONTEÚDO

Erika Aleixo

Maria Angélica Maciel Costa

Virginia Martins Fonseca

### COORDENAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL

Cristine Costa Barreto

### SUPERVISÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL

Fabio Peres

### DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL E REVISÃO

Anna Maria Osborne

Heitor Soares de Farias

Henrique Oliveira

Jorge Amaral

Lúcia Beatriz da Silva Alves

Marcelo Alves da Silva

Paulo Alves

### AVALIAÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO

Thaís de Siervi

## Departamento de Produção

### EDITOR

Fábio Rapello Alencar

### COORDENAÇÃO DE REVISÃO

Cristina Freixinho

### REVISÃO TIPOGRÁFICA

Carolina Godoi

Cristina Freixinho

Elaine Bayma

Patrícia Sotello

Renata Lauria

Thelenayce Ribeiro

### COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO

Ronaldo d'Aguiar Silva

### DIRETOR DE ARTE

Alexandre d'Oliveira

### PROGRAMAÇÃO VISUAL

Andreia Villar Martins

Bianca Lima

Janaína Santana

### ILUSTRAÇÃO

Fernando Romeiro

### CAPA

Fernando Romeiro

### PRODUÇÃO GRÁFICA

Verônica Paranhos

Copyright © 2012, Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, mecânico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, da Fundação.

A366p

Aleixo, Erika.

Políticas Públicas de Turismo v. 2. / Erika Aleixo, Maria Angélica Maciel Costa, Virginia Martins Fonseca. – Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2013.

336 p. ; 19 x 26,5 cm.

ISBN: 978-85-7648-826-2

1. Políticas do turismo. 2. Turismo. 3. Estado. I. Costa, Maria Angélica Maciel. II. Fonseca, Virginia Martins. III. Título.

CDD 338.4791

Referências Bibliográficas e catalogação na fonte, de acordo com as normas da ABNT e AACR2.  
Texto revisado segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

# Governo do Estado do Rio de Janeiro

**Governador**  
Sérgio Cabral Filho

**Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia**  
Gustavo Reis Ferreira

## Universidades Consorciadas

**CEFET/RJ - CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO  
TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DA FONSECA**  
Diretor-geral: Carlos Henrique Figueiredo Alves

**UENF - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO  
NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO**  
Reitor: Silvério de Paiva Freitas

**UERJ - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO  
RIO DE JANEIRO**  
Reitor: Ricardo Vieiralves de Castro

**UFF - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
Reitor: Roberto de Souza Salles

**UFRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DO  
RIO DE JANEIRO**  
Reitor: Carlos Levi

**UFRRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL  
DO RIO DE JANEIRO**  
Reitora: Ana Maria Dantas Soares

**UNIRIO - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO**  
Reitor: Luiz Pedro San Gil Jutuca



### SUMÁRIO

<b>Aula 11</b> – "Da borracha ao ecoturismo": um estudo sobre as políticas de desenvolvimento para a região Norte do Brasil _____	7
<i>Maria Angélica Maciel Costa</i>	
<b>Aula 12</b> – As políticas públicas de ecoturismo no Brasil _____	35
<i>Virginia Martins Fonseca</i>	
<b>Aula 13</b> – Legislações que embasam a realização do ecoturismo: um estudo sobre o SNUC e a PNAP _____	67
<i>Virginia Martins Fonseca</i>	
<b>Aula 14</b> – Regionalização turística em âmbito estadual: a experiência dos circuitos turísticos de Minas Gerais _	103
<i>Erika Aleixo</i>	
<b>Aula 15</b> – A política nacional de turismo, Lei nº 11.771/08 _____	135
<i>Virginia Martins Fonseca</i>	
<b>Aula 16</b> – Desenvolvimento sustentável e turismo: um olhar sobre o tema da sustentabilidade nas políticas públicas de turismo _____	171
<i>Maria Angélica Maciel Costa</i>	
<b>Aula 17</b> – Instrumentos de gestão urbana e o turismo: Estatuto da Cidade e Plano Diretor _____	197
<i>Erika Aleixo</i>	
<b>Aula 18</b> – Normas e regulamentos técnicos, certificações em turismo e instrumentos de gestão para o desenvolvimento do turismo _____	227
<i>Virginia Martins Fonseca</i>	
<b>Aula 19</b> – Políticas públicas internacionais de turismo _____	265
<i>Maria Angélica Maciel Costa</i>	
<b>Aula 20</b> – Metodologia de avaliação de políticas públicas: um campo a ser explorado _____	295
<i>Maria Angélica Maciel Costa</i>	
<b>Referências</b> _____	323





# 11

## **"Da borracha ao ecoturismo": um estudo sobre as políticas de desenvolvimento para a região Norte do Brasil**

*Maria Angélica Maciel Costa*

### **Meta da aula**

A partir da análise da história dos “ciclos econômicos” e políticos atravessados na Amazônia brasileira, apresentar o contexto regional vivido quando as primeiras políticas públicas para o ecoturismo foram ali lançadas, com destaque para o Proecotur.

### **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1** identificar as principais políticas públicas que propunham desenvolver o Norte do país;
- 2** reconhecer o contexto histórico político da região Norte no momento em que o ecoturismo entra em cena;
- 3** explicar as etapas e objetivos da principal política pública para o ecoturismo na Amazônia: o Proecotur.

## **Introdução**

É papel fundamental do Ministério do Meio Ambiente incentivar o desenvolvimento de atividades econômicas compatíveis com a conservação dos recursos naturais. Neste contexto, o ecoturismo se apresenta como uma das mais viáveis e promissoras atividades, especialmente para a Amazônia (BRASIL, 2002).

Nesta aula, temos como objetivo principal fazer com que você reconheça, a partir de exemplos e de fatos da história econômica e política da Amazônia brasileira, em quais contextos apareceram as primeiras políticas públicas que deram crédito ao turismo enquanto opção para o desenvolvimento da região. Assim, estaremos discutindo políticas públicas de turismo enquanto políticas públicas de desenvolvimento. Vale lembrar que o desenvolvimento é pensado, quase sempre, como uma maneira de fazer com que as nações pobres evoluam para superar a pobreza. Devido à crença de que há etapas a serem vencidas para se alcançar a riqueza existente em outras nações ricas, muitas vezes, deixamos de lado critérios como justiça social e equidade na repartição dos benefícios. Assim, tanto nesta aula quanto na aula em que nós tratamos sobre o turismo no Nordeste brasileiro, gostaríamos que você refletisse sobre formas e possibilidades de o turismo gerar, sim, benefícios econômicos para a região onde pretende-se desenvolvê-lo, mas que seja uma atividade associada a maior qualidade de vida e a repartição mais justa dos benefícios para toda a sociedade.

"Desabitada" e "desconhecida", a Amazônia acabou sendo explorada pelo governo brasileiro de maneira mais efetiva principalmente durante a ditadura militar, quando os militares decidiram "povoá-la" em nome da soberania nacional; e também desenvolvê-la economicamente para minimizar as disparidades existentes entre as regiões Norte e Centro-Sul brasileiras. Para tanto, foram lançadas uma série de políticas públicas e programas para

alcançar tais objetivos. Em meados do século XX, a atividade turística, principalmente o ecoturismo, se tornou um ramo do desenvolvimento regional e, portanto, precisa ser analisado a partir de suas tendências e contradições.

## **Amazônia brasileira: “desenvolver para integrar”**

Antes de iniciarmos a discussão sobre o ecoturismo na Amazônia, convém traçarmos um breve retrato da história econômica e política desta região, principalmente no século XX.

Para Hall (1991), um retrospecto sobre as políticas de desenvolvimento na Amazônia poderiam ser resumidas em cinco momentos principais, e que se entrecruzariam: a) do século XIX ao início dos anos 50 do século XX, com a economia da borracha; b) a atuação da Superintendência da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) nos anos 50; c) a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) nos anos 1960; d) a política de integração nacional nos anos 70; e) a reiteração da agroindústria e a década de 1980.

A análise desses períodos é fundamental para o entendimento das práticas e discursos para o alcance do almejado desenvolvimento da região. Vamos, assim, analisar o contexto sociopolítico vivido nos momentos em que o ecoturismo apareceu como opção para o desenvolvimento da região.

Iniciaremos, conforme Hall (1991), pela economia da borracha. A indústria da borracha representou o auge econômico da região, que vai de 1870 a 1910. Esse período áureo foi caracterizado pela intensa urbanização e “remodelação” das mais importantes cidades amazônicas, Belém e Manaus, período que a historiografia denominou de *belle époque*.

No fim do século XIX, com a invenção do pneumático e a expansão da indústria automobilística, houve um forte incremento à demanda por borracha, sem que houvesse mão de obra suficiente para sua extração. A seca no Nordeste de 1877 forçou

a migração de uma multidão de nordestinos para a Amazônia, sendo transportados por navios, graças ao apoio governamental. A migração de nordestinos para Amazônia foi, em vários momentos, marcada pela intervenção do Estado em função desta ser uma região de fronteira, pouco povoada e de difícil acesso.

Outro momento, também ligado à borracha brasileira, aconteceu nos anos 1940, quando houve outra tentativa de reaquecer a economia amazônica, durante o governo Getúlio Vargas. Esse esforço foi chamado de "a batalha da borracha" e foi impulsionado pelo fornecimento de matéria-prima aos aliados na Segunda Guerra Mundial.



Explorada em pequena escala desde o início do século XIX, a extração da borracha intensificou-se na Amazônia a partir de 1850. Com a comercialização do produto em nível internacional, principalmente entre os anos de 1905 e 1912, época de seu apogeu, quando toda a economia brasileira, e em particular a do Amazonas, passou a depender unicamente da extração do látex. Essa época foi denominada de Ciclo da Borracha. Nesse período, toda a economia da Amazônia encontrava-se dominada por firmas estrangeiras, com sede na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Alemanha, impedindo qualquer iniciativa contrária aos seus interesses. As ações do governo, nessa época, limitavam-se à cidade de Manaus, dando pouca importância ao interior do Estado. Dessa forma, toda a riqueza e poder estava concentrada na capital. Como o interior do estado estava relegado ao esquecimento, os trabalhadores dos seringais tornaram-se prisioneiros do sistema patronal, sem meios para saldar suas dívidas. O Ciclo da Borracha possibilitou, sem dúvida, o maior movimento de migração brasileira em direção à Amazônia. Estima-se que durante o Ciclo da Borracha, 500.000 nordestinos tenham chegado a esta região para o trabalho nos seringais.

Fonte: [www.portalamazonia.globo.com](http://www.portalamazonia.globo.com)



**Figura 11.1:** Extração do látex nos seringueis da Amazônia.

Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Latex-production.jpg>

A Amazônia recebe atenções especiais dos governos, sendo amparada inclusive pela Constituição Federal de 1946, que, em seu Art.199:

Deixava claro que a região Amazônica se converteria em uma preocupação nacional, e que, como tal, deveria ter um tratamento à altura de suas dificuldades e dos esforços do país para promover o desenvolvimento (D'ARAUJO, 1992, p. 48).

A criação da Superintendência para Valorização da Amazônia – SPVEA –, por Getúlio Vargas em 1953, dá início ao processo de planejamento regional com intervenção estatal na região. Contudo, por motivos diversos os resultados alcançados pela SPVEA foram abaixo dos esperados (HALL, 1991).

O início da ditadura (1964) também deixa suas marcas na ocupação da Amazônia. A partir de um discurso nacionalista, os militares pregam a unificação do país. Além disso, é preciso pro-

teger a floresta contra a "internacionalização". Em 1966, o presidente Castelo Branco lança o *slogan* "Integrar para não Entregar". Assim, geopolítica, economia e comércio aparecem, então, como elementos entrecruzados.

Materializando essa preocupação, em 1966, substituindo a SPVEA, nasce a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) aos moldes da Sudene, com o objetivo de estimular, por meio de isenção fiscal, os investimentos em agricultura, pecuária, indústria e serviços básicos. Tais incentivos seriam financiados por um novo banco de desenvolvimento regional, o Banco da Amazônia (Basa).

Para Figueiredo (1999), desde o governo militar o turismo aparece como uma das atividades importantes na tentativa de "desenvolver" a Amazônia, seja nas políticas de incentivos da Sudam, seja na criação fracassada do Núcleo Colonial Bela Vista – zona prioritária de interesse turístico, em 1977 – CNTUR / Resolução n.º 895 de 28/1/1977 (FIGUEIREDO, 1999, p. 104).

Para Cruz (2006), uma das críticas com relação aos Planos de Desenvolvimento do Turismo, formatados para Amazônia, no âmbito da Sudam, é que estes foram criados exclusivamente por equipes técnicas, desconsiderando a participação comunitária e a articulação com outros órgãos de planejamento. Fato esse que talvez tenha contribuído para o fracasso das iniciativas. Tais planos estabeleciam diretrizes e estratégias com vistas à implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços turísticos. Os recursos provinham dos fundos de desenvolvimento existentes na época, tais como o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), e o Banco da Amazônia (Basa), com o Fundo Constitucional do Norte (FNO).



Neste curso, ao tratarmos políticas de turismo, enquanto políticas de desenvolvimento, convém esclarecer qual a concepção de desenvolvimento consideramos como a mais adequada. Assim, lançaremos mão do conceito de Coriolano (2001) para expor a nossa posição. Assim, entende-se por desenvolvimento um processo de produção de riqueza, com partilha e distribuição com equidade, conforme a necessidade das pessoas, ou seja, com justiça. Para ela, o desenvolvimento não se refere à economia, ao contrário, a economia deve ser tomada em função do desenvolvimento. Um dos maiores desafios da sociedade atual é pensar o desenvolvimento centrado no homem; para isto, será necessária uma revolução de ideias e práticas sociais, que passam a orientar as pessoas e as organizações para a produção e o consumo partilhados (CORIOLANO, 2001, p. 25).

Um dos estados pioneiros no fomento ao turismo foi o do Pará, que iniciou suas atividades na década de 70, cujo marco foi a criação da Companhia Paraense de Turismo (Paratur). A partir desse momento, o turismo passa a ser amplamente utilizado nos discursos dos políticos como o caminho que poderia levar ao desenvolvimento regional, sem degradar o meio ambiente (CRUZ, 2006). Vale ressaltar que as principais cidades receptoras de fluxo turístico, no Norte brasileiro, são hoje Belém e Manaus.

Retomando as fases propostas por Hall (1991), observamos que na etapa de “integração nacional” do território ao restante da nação (1970-1974), foi lançado o Plano de Integração Nacional (PIN) que previa a construção de uma estrada ligando o Nordeste à Amazônia, a Transamazônica, e outra estrada ligando a Transamazônica ao Centro-Sul, a Cuiabá-Santarém. Ao longo dessas estradas, milhares de imigrantes seriam assentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

**Aula 11 • "Da borracha ao ecoturismo": um estudo sobre as políticas de desenvolvimento para a região Norte do Brasil**



**Figura 11.2:** Rodovia Transamazônica.

Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/f3/Br-230mapa.jpg>



No filme *Iracema, uma transa amazônica* você poderá visualizar os impactos provocados pela rodovia Transamazônica na vida das pessoas do interior da floresta e no meio ambiente. O filme mostra as queimadas, as motosserras, as prostitutas miseráveis, os trabalhadores escravos e a degradação ambiental. A história gira em torno de um caminhoneiro gaúcho, grosso, patriota a seu modo, com a cabeça cheia de ambição e de "Brasil grande", na trilha lamacenta da Transamazônica, à procura de madeira extraída ilegalmente e, depois, de gado. Ele dá carona para uma índia, Iracema, que tem a sua vida transformada após este episódio.

Essa iniciativa acabou alimentando a ideia de que os problemas do Nordeste ("homens sem terra") poderiam ser resolvidos pelos problemas da Amazônia ("terra sem homens"). Essa relação de complementaridade se expressa também no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) e no Plano de Desenvol-



vimento da Amazônia (PDAM). A Amazônia continua sendo um lugar de necessária presença militar, de solução para as questões sociais nacionais e aparece agora como ambiente propício à exploração de recursos naturais. Alvo de campanhas de comunicação, a Amazônia passa de um lugar hostil para uma terra de oportunidades. Eis o “novo Eldorado” (HALL, 1991).

A partir dos anos 1980, não é mais a criação de gado o setor principal dos planos oficiais, mas, sim, a mineração. Em paralelo a essa mudança de foco, o problema do conflito rural passa a ganhar mais evidência.

Outras iniciativas importantes na década de 1980 foram o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), no governo Sarney, e o Projeto Calha Norte (PCN), que tinha por objeto a ocupação de áreas estratégicas no norte dos rios Amazonas e Solimões. O PCN procurou garantir a defesa das fronteiras nacionais contra a “infiltração subversiva”, o tráfico de drogas e o contrabando de ouro. Posteriormente, além da questão geopolítica, o PCN teve a preocupação em facilitar a exploração comercial da riqueza mineral da área.

Assim, as políticas para a Amazônia, antes e depois da ditadura militar, não podem ser desvinculadas de uma ideologia de desenvolvimento que está diretamente referenciada à ideia, comum nas Américas, de que os recursos naturais são inesgotáveis (D'ARAUJO, 1992 apud HURREL, 1991). Seguindo ainda este raciocínio, cabe ressaltar que todos estes processos desencadearam uma série de impactos socioambientais tanto nas áreas rurais quanto nas áreas urbanizadas. Desflorestamento de áreas imensas, queimadas, poluição de rios, favelização das periferias urbanas e o conflito de terras, são alguns dos resultados promovidos pelos modelos de organização do espaço que foram implementados.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 1

1. Explique a posição dos governos brasileiros, durante o regime de repressão militar (1964-1985), para a Amazônia brasileira. Dê exemplos, citando programas realizados.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*A ideia de que a região era um "vazio" a ser ocupado, antes que fosse indevidamente ocupada, ganhou sustentos ideológicos, principalmente durante o período de ditadura e "desenvolvimentista". Os projetos pensados para a região amazônica podem ser agrupados segundo dois enfoques: o primeiro, que consistia na implantação de eixos de transporte e o estímulo à colonização ao redor deles, visando a integração da Amazônia ao restante do país. O segundo, em que acrescia a este conteúdo a questão geopolítica, a preocupação com a segurança e a manutenção das fronteiras (cujo emblema é o Projeto Calha Norte). O turismo, inclusive, aparece como opção para o desenvolvimento da região durante a ditadura, no contexto da Sudam.*

## A opção pelo ecoturismo para o desenvolvimento da região

A promoção do ecoturismo no Brasil, em especial na região amazônica, insere-se na macroestratégia de conservação da biodiversidade daquele bioma, na medida em que constitui alternativa de geração de renda com baixo impacto ambiental.

Sua implementação pressupõe, no entanto, uma intensa preparação, seja do ponto de vista da infraestrutura nos municípios que serão objeto de intervenção, seja do ponto de vista da sensibilização das populações que os habitam, capacitando-as para atenderem às demandas relativas ao ecoturismo e disseminando, entre elas, os princípios básicos da conservação e da preservação dos ecossistemas. Mary Helena Allegretti, Secretária de Coordenação da Amazônia (BRASIL, 2002).

Com base no tópico anterior e em nossos conhecimentos, podemos observar que a região Amazônica é um território peculiar no contexto nacional, seja pela sua geografia, seja pela ambição que os seus recursos naturais despertam em âmbito internacional, ou ainda devido ao fato desta já ter sido palco de inúmeros programas voltados para o desenvolvimento econômico e povoamento. Sabemos que a sua economia caracterizou-se ao longo das décadas passadas, de forma geral, na exploração dos recursos naturais como se fossem inesgotáveis e, infelizmente, isto ainda acontece. E é justamente aí que o turismo entra em cena, normalmente apresentado como uma atividade que garante desenvolvimento econômico aliado à preservação ambiental. Vide exemplo abaixo:

Diante da diversidade natural e cultural existente na Amazônia é latente a vocação da Região para o desenvolvimento do ecoturismo. Por tratar-se de um segmento que procura utilizar de forma sustentável os recursos naturais, incentivando sua preservação e/ou conservação, através de uma consciência ambiental e preocupação com o bem estar das populações envolvidas, o ecoturismo se reveste de elevada significância como alternativa para o desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis na Região (BRASIL, 2009).



Jonathan Lewis

**Figura 11.3:** Paisagem da Amazônia.

Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Amazonia\\_boliviana\\_desde\\_el\\_aire.jpg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Amazonia_boliviana_desde_el_aire.jpg)

Cabe aqui acrescentar outro termo normalmente evocado, o de que a atividade turística seria “indústria sem chaminés”, graças ao seu potencial de produzir riquezas, sem (supostamente) agredir o meio ambiente. Nesta ótica, a atividade seria considerada uma espécie de indústria limpa, que não polui. Diante dos resultados dos atuais (e numerosos) estudos sobre os impactos ambientais advindos da atividade turística, tal afirmação se torna, no mínimo, leviana.

Conforme ressaltou Lima (2008):

Com relação especificamente ao caso brasileiro, desde a última década o poder público aposta no setor turístico como fator de equilíbrio das contas externas e de promoção do desenvolvimento regional, com criação de postos de trabalho e fortalecimento da infraestrutura. Os impactos provocados por muitos dos projetos que receberam apoio governamental ainda estão sendo estudados, no entanto alguns resultados negativos já têm chamado à atenção da comunidade acadêmica (CRUZ, 2001; SEABRA, 2001; CORIOLANO, 1998; BENEVIDES, 1998; RODRIGUES, 2001). As práticas turísticas em pequenas comunidades e o incremento das atividades turísticas apoiado por políticas públicas nem sempre trazem os benefícios potenciais prometidos para as populações locais. Essa constatação implica em questionar tais práticas e as políticas públicas que as sustentam (BARTHOLO et al.,

2008). Algumas experiências bem sucedidas de turismo de base comunitária (CNPq, 2003; OLIVEIRA, A. C., 2004; SAN-SOLO, 2006; SAVIOLO, 2003) trazem importantes subsídios para essa discussão, apontando caminhos que podem ser fecundos para a promoção de atividades turísticas enraizadas num modelo local de desenvolvimento socialmente mais justo e ambientalmente responsável (ZAQUAL, 2006).

Porém, a crença na existência da tal “indústria sem chaminé”, felizmente, não é a regra absoluta. Isto porque, no Brasil, há inúmeros exemplos de gestores que trabalham o turismo de forma responsável. Contudo, como já vimos em aulas anteriores, para fomentar o turismo de maneira planejada e sustentável, é necessário o respaldo legal institucional (leis e políticas públicas), bem como linhas de crédito para viabilizar as ações deliberadas. Sem esquecer que o processo de planejamento deve ser o mais democrático possível, chamando para o debate todos os atores interessados.

O Brasil vive, neste início de século XXI, um cenário favorável de investimentos em turismo (e também em ecoturismo) (WWF; BRASIL, 2003). Isto porque diversos programas públicos estão sendo desenvolvidos e possuem total ou parte de suas estratégias voltados para o desenvolvimento do turismo e do ecoturismo, como é o caso do Proecotur/MMA-BID (desenvolvimento de polos de ecoturismo na Amazônia), Prodetur/MT-BID (desenvolvimento de turismo nas regiões Nordeste e Sul), Programa Pantanal/BID – MMA (Gestão sustentável dos recursos naturais no Pantanal de MS e MT), Programa Polos da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável/MMA, Programa de Ecoturismo em Reservas Extrativistas/Ibama/CNPT (envolvendo oito projetos em todo o Brasil), o Prodetur Nacional (debatido em aulas anteriores), entre outros.

Ao mesmo tempo, o país está definitivamente inserido no circuito dos grandes capitais investidores estrangeiros, associados ou não ao capital brasileiro, para a implantação de parques

temáticos, complexos hoteleiros e *resorts*, boa parte localizada em ambientes que apresentam fragilidade ambiental e comunidades rurais (SALVATI, 2003).

Retomando o foco da nossa discussão para a Amazônia, temos como marco de políticas públicas para o ecoturismo na região o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo para Amazônia Legal (Proecotur), o Programa Nacional de Ecoturismo (PNE) e o Plano Amazônia Sustentável (PAS) (MORAES, 2009).

O Proecotur abrange nove estados componentes da Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins).

Este foi lançado em 2000, envolvendo ações do Governo Federal, com recursos do próprio Estado e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Este programa teve como objetivo promover o desenvolvimento sustentável da região Amazônica por meio do ecoturismo, estabelecendo diretrizes e meios para sua implementação nos estados. E também maximizar os benefícios ambientais, sociais e econômicos, de modo a criar empregos, renda e oportunidades de desenvolvimento com atividades que não degradem o meio ambiente (BRASIL, 2007, p. 38 apud MORAES, 2009).

O Proecotur se justificou, principalmente, pela vastidão da floresta, baixa densidade do território regional e carência de infraestrutura básica e turística, visando também atrair uma demanda de turistas internacionais para a região (CRUZ, 2002 apud MORAES, 2009). O Brasil recebe cerca de cinco milhões de turistas estrangeiros por ano. Desses, chegam à Amazônia menos de 100 mil pessoas (BRASIL, 2002).

Por ter sido a principal política pública voltada ao fomento do ecoturismo na região amazônica, destinaremos o tópico final desta aula exclusivamente para apresentar detalhes técnicos operacionais deste programa.



O discurso oficial é o de que o ecoturismo seria uma vocação natural da região Amazônica. E que, além do mais,

a busca do desenvolvimento sustentável aponta para o ecoturismo. Trata-se de uma opção econômica viável, pois combina o combate à pobreza com a conservação da natureza. Desde que bem planejado, o ecoturismo poderá:

- gerar empregos;
- estimular o desenvolvimento de empreendimentos comunitários;
- melhorar a qualidade de vida das comunidades;
- conservar o meio ambiente;
- valorizar a cultura local;
- restaurar e promover a conservação do patrimônio histórico da região (BRASIL, 2002).

## Detalhes técnicos operacionais do Proecotur

Precisamos oferecer às comunidades da região alguma opção econômica, em que o ecossistema conservado seja uma fonte de renda. Com isso, aliaremos valorização cultural, educação ambiental e conservação do meio ambiente. Mas a grande vantagem do Programa é a possibilidade de transformar os atrativos da região em produtos ecoturísticos de qualidade, que possam atender às demandas existentes. Muitos querem conhecer melhor a Amazônia, mas ainda não oferecemos as melhores condições aos nossos visitantes. O PROECOTUR visa sanar essa deficiência. Ricardo José Soavinski, Coordenador do PROECOTUR (BRASIL, 2002).

O Proecotur foi concebido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), em parceria com o Ministério do Esporte e Turismo, representante de governos estaduais, e contou ainda com a participação da sociedade civil e do setor privado. Sua viabilização deu-se por meio de um contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, firmado no ano de 2000.

A execução do Programa – do ano 2000 a 2008 – esteve a cargo da Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP) no âmbito da Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente, juntamente com os Núcleos de Gerenciamento do Programa (NGP) nos estados da Amazônia Legal (BRASIL, 2006).

Focando no funcionamento da gestão do programa, esclareceremos que as UGP foram criadas no Órgão Executor (MMA) e contam com o assessoramento do Grupo Técnico de Coordenação da Amazônia. Instituído pelo Ministério do Meio Ambiente e composto por representantes dos setores público e privado. Há também os Núcleos de Gerenciamento do Programa (NGP) e Grupos de Assessoramento (GTC-Estadual). Em cada um dos estados, e na esfera estadual, foram estabelecidos NGP, que tiveram funções de coexecução do Programa; estes estiveram institucionalmente vinculados às agências ambientais ou de turismo do Estado. O chefe do NGP deverá ser nomeado pelo governador do estado e o funcionamento do Núcleo, em termos de apoio logístico, dependerá do aparato institucional da agência estadual a que estiver integrado. Cada NGP será assistido por um GTC-Estadual, que será criado em cada estado. Os GTC-Estaduais serão compostos por representantes em nível estadual de todas as partes interessadas, tanto públicas como privadas e dirigirão a sua atividade para assuntos em nível estadual, tais como a revisão da estratégia de turismo de cada Estado e aconselhamento em relação à criação de novos polos de ecoturismo.

Há ainda os Grupos Técnicos Operacionais (GTO). Cada uma das sedes municipais dos polos de ecoturismo deverá contar com Grupos Técnicos Operacionais (GTO). As atividades dos GTO serão: preparar a informação de base, ampliar os critérios



existentes para a seleção de áreas, consultar a comunidade, supervisionar e acompanhar as tarefas dos consultores em nível local. Serão compostos por representantes das instituições municipais de planejamento, meio ambiente e/ou turismo, representantes de organizações não governamentais locais e operadores privados de hotéis e excursões.

Toda essa “burocracia” foi instalada visando atingir um dos objetivos do programa, o de criar uma estrutura apropriada e implementar as condições necessárias para que os nove estados da Amazônia Legal pudessem administrar e gerenciar as suas áreas selecionadas para o ecoturismo de forma responsável e adequada. Assim, recapitulando de forma resumida, a estrutura montada foi:

– Unidade de Gerenciamento do Programa – UGP, em Brasília;

– Núcleos de Gerenciamento do Programa – NGP, nos nove estados da Amazônia e;

– Grupos Técnicos Operacionais – GTO, nos *polos de ecoturismo* selecionados.

Nesses municípios, haverá melhoramento da infraestrutura já existente, assim como a criação de equipamentos e serviços adequados para tornar viável a chegada dos ecoturistas. A ideia é aproveitar a presença de unidades de conservação e criar diversos produtos ecoturísticos nos polos, para que estes possam ser complementares. E também para promover a região Amazônica como um bom lugar para se visitar (BRASIL, 2002).

Os objetivos, em termos gerais, podem ser sintetizados conforme apresentado nos tópicos a seguir (BRASIL, 2002):

- proteger e desenvolver os atrativos turísticos;
- implementar infraestrutura básica de serviços;
- criar condições favoráveis para investimentos;
- avaliar o mercado nacional e internacional;
- propor regulamentação para o ecoturismo;
- capacitar recursos humanos;

Os **polos de ecoturismo** são formados, cada um, por um grupo de municípios que concentram muitos atrativos ecoturísticos. Esses locais foram definidos em reuniões de trabalho nos próprios estados ou por meio de estudos de especialistas contratados para identificar os lugares com maior potencial ecoturístico (BRASIL, 2002).

- estimular a utilização de tecnologias apropriadas;
- valorizar as culturas locais;
- contribuir para financiar a conservação da biodiversidade.

O Proecotur foi concebido em duas fases: a Fase I, de estudos e pré-investimentos e a Fase II, de investimentos. A Fase I tem como finalidade o planejamento estratégico dos investimentos a serem implementados na Fase II e tem prazo para conclusão em agosto de 2005. A Fase II irá efetivar os investimentos de infraestrutura apontados pelos estudos e pela estratégia regional, a partir de 2006, visando consolidar a Amazônia como um dos principais destinos ecoturísticos mundiais e será executada pelo Ministério do Turismo – MTur (BRASIL, 2006).

Um dos argumentos oficiais que justificaram a criação do programa foi o de que são poucas as experiências que se autodenominam de “ecoturismo” e são, de fato, social e ambientalmente sustentáveis e geradoras de benefícios para as comunidades locais. Para o MMA (2006), isso se dá, entre outras razões, pela desigualdade de condições econômicas e sociais. Isto porque o setor empresarial é capaz de se capacitar e buscar os melhores meios para viabilizar o negócio turístico. Do outro lado, as comunidades tradicionais da Amazônia – que têm no ecoturismo uma chance efetiva de geração de renda – não possuem as condições e qualificações necessárias para desenvolver a atividade de forma competitiva no mercado. Assim, um dos desafios do Programa diz respeito ao apoio e ao fortalecimento de modelos e experiências que conciliem a proteção dos recursos naturais com o desenvolvimento local, proporcionando benefícios às populações endógenas e ajudando a conservar o patrimônio sociocultural (BRASIL, 2006).

Deste modo, partindo do princípio de que é preciso desenhar políticas distintas para diferentes atores sociais e compreendendo a dificuldade das populações locais em ter acesso às informações e à capacitação profissionalizante em turismo/ecoturismo, o levantamento de dados sobre as experiências de ecoturismo de base comunitária, vigentes na Amazônia, tinha como função

principal colher subsídios que servissem como elementos para o redesenho do componente de “Assistência Técnica” e “Melhores Práticas em Ecoturismo”. Um importante objetivo foi o de levantar as informações necessárias para subsidiar o desenho de uma estratégia de apoio e financiamento aos empreendimentos de base comunitária na Fase II do Proecotur (BRASIL, 2006).

Nos próximos parágrafos, concentraremos nossas análises em dados levantados sobre os resultados alcançados.

a) Com relação às obras de infraestrutura e estudos para conservação ambiental, citaremos, a seguir, exemplos de trabalhos concluídos entres os anos de 2003 e 2005 (ARGONAUTAS, 2008):

- Construção do Centro de Interpretação Ecoturística e Terminal Fluvial Turístico-Ciecotur/TFT, na orla da sede do município de Santarém (Empresa Paulo Brígido Engenharia). O valor da obra foi de R\$342.485,20. Obra concluída e entregue à prefeitura de Santarém, devidamente suprida de mobiliário e equipamentos, por meio de Termo de Cessão Provisória.

- Construção do Centro de Atendimento ao Turista e Terminal Fluvial Turístico-CAT/TFT, na orla do distrito de Alter do Chão/Santarém (Empresa Panper Engenharia). O valor da obra foi de R\$149.553,27. Obra concluída e entregue à prefeitura de Santarém, devidamente suprida de mobiliário e equipamentos, por meio de Termo de Cessão Provisória.

- Elaboração de Estudos de Criação de Unidade de Conservação – UC de Cachoeira Porteira (Museu Paraense Emílio Goeldi). Valor: R\$18.000,00. Estudo concluído, sendo que durante a consulta pública a comunidade foi contrária à criação da UC.

- Elaboração de Estudos de Criação de Unidades de Conservação Estadual de Monte Alegre (Museu Paraense Emílio Goeldi). Valor: R\$18.000,00. Estudo concluído. Foi criado o Parque Estadual Monte Alegre e a Área de Proteção Ambiental–APA Paytuna. Foi adquirido com recursos do programa um barco de alumínio, com capacidade para sete lugares e cedido à prefeitura de Monte Alegre, para ser utilizado em atividades referentes ao Parque, por meio de Termo de Cessão Provisória.

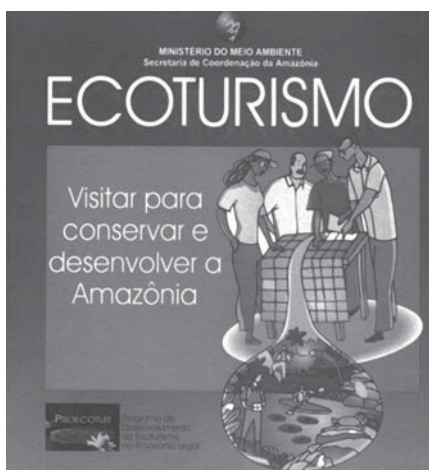
– Elaboração de Estudos de Criação de Unidades de Conservação de Alter do Chão e Aramaná (Museu Paraense Emílio Goeldi). Valor: R\$18.000,00. Estudo concluído. Foram criadas as Áreas de Proteção Ambiental pelos municípios de Santarém (APA Alter de Chão) e Belterra (APA Aramaná).

b) Com relação ao programa de capacitação (BRASIL, 2008):

Entre os anos de 1994 e 1997, as "Oficinas de Capacitação em Ecoturismo" e "Planejamento Estratégico", envolveram 962 participantes, em 27 municípios e 21 estados do país.

Entre os anos de 2001 e 2003, as "Oficinas de Sensibilização para o Ecoturismo na Amazônia", envolveram 1.035 participantes, em nove estados da Amazônia, e um do encontro em Brasília, com as lideranças extrativistas da Amazônia.

A figura a seguir mostra a capa de um dos materiais didáticos lançados para auxiliar nos cursos de capacitação.



**Figura 11.4:** Cartilha lançada para apoio aos cursos e oficinas de "Sensibilização para o Ecoturismo na Amazônia".

Fonte: Brasil (2008).

Em 2005, foram realizados cursos específicos – “qualidade no atendimento”, “noções básicas de condução de turistas em áreas naturais” e “noções básicas de planejamento de negócios em ecoturismo” – nos quinze polos de ecoturismo, nos nove estados da Amazônia, totalizando 45 cursos, com 1.235 participantes.

Nos anos de 2004 e 2005, foram realizados “Cursos de Gestão Ambiental de Empreendimentos Turísticos” nos estados de Sergipe, Alagoas e Paraíba, totalizando 150 participantes.

Em 2006 foi elaborado o “Manual de Capacitação para Gestão Ambiental no Turismo”. Entre os anos de 2005 e 2008 foi ministrado o curso de Capacitação Básica de Condutores Ambientais Locais, com 192 horas-aula de carga horária, em sete Unidades de Conservação e 231 participantes formados.

Em 2008 aconteceram três “Oficinas de Planejamento Estratégico em Comunidades”, com 91 participantes. Em 2008 realizou-se um curso de Capacitação em Bioconstrução, com 35 participantes e carga horária de 184 horas.

Assim, de acordo com o MMA (2008), entre os anos de 1994 a 2008, o programa atingiu a marca de 3.739 participantes em seus cursos. Apesar de estes números serem quantitativamente satisfatórios, para o Instituto Argonautas (2008), esses cursos não apresentaram resultados efetivos, já que não se verificaram formas/instrumentos de mensuração de seus resultados. Além do mais, alegou-se que a população só participava como “público-alvo” dos cursos e não enquanto atores sociais legítimos para atuar nas instâncias de deliberação. Isto porque, dentre outros motivos, o arranjo institucional participativo criado, os GTO, não funcionaram de forma eficiente.

O Proecotur foi reformulado em 2007, e passou a ser gerido em parceria pelo MMA e pelo MTur, com uma proposta de Fomento ao Turismo Sustentável. Atualmente, o Proecotur encontra-se inserido, de maneira “tímida” (tanto que hoje é difícil compreender até que ponto o programa já foi encerrado ou se continua), nos programas de estruturação do MTur, principalmente no Prodetur (BASSO, 2007).

Mesmo com a transferência do Proecotur para o MTur, o MMA ainda promove ações para o desenvolvimento do ecoturismo. Atualmente, existem dois programas com este objetivo, o "Programa Nacional de Ecoturismo" da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS/MMA) e o "Programa de Visitação nos Parques Nacionais" da Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF/ MMA). O "Programa Nacional de Ecoturismo" (PNE) do SDS/MMA visa apoiar o desenvolvimento de pequenos projetos de Ecoturismo comunitário no país, conhecido como "Carteira de Ecoturismo de Base Comunitária". O objetivo deste projeto é instigar a participação das comunidades tradicionais em atividades de desenvolvimento ecoturístico. Criado em consequência da primeira fase do Proecotur, executada pelo MMA, o PNE busca consolidar experiências de ecoturismo com base comunitária de forma a mantê-las competitivas no mercado. Assim, a "Carteira de Ecoturismo de Base Comunitária" se destina ao fortalecimento da capacidade de organização e articulação das comunidades tradicionais em torno de arranjos produtivos locais relacionados à atividade turística (BASSO, 2007).



## Atividade

### Atende aos Objetivos 2 e 3

2. Redija um pequeno texto que descreva o contexto histórico regional do Norte brasileiro quando as primeiras políticas públicas de turismo foram pensadas para essa região. Descreva ainda as principais características do Proecotur.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*A economia caracterizou-se ao longo das décadas passadas, de forma geral, na exploração dos recursos naturais como se fossem inesgotáveis e, infelizmente, isto ainda acontece. A partir das décadas de 1940 e 1950, o Governo Federal, vislumbrando o desenvolvimento do interior e das regiões brasileiras, instalou a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam. A partir daí ficaram mais “explícitas” as políticas públicas, objetivando o “desenvolvimento” e o planejamento regional. Como resultados diretos, tivemos a criação de rodovias, o estímulo à imigração, ao ecoturismo, a liberação de incentivos fiscais e a instalação de grandes projetos agrícolas, minerais e hidrelétricos que interligaram a região ao Centro-Sul e ao capital multinacional.*

*E é justamente aí que o turismo entra em cena, normalmente apresentado como uma atividade que garante desenvolvimento econômico aliado à preservação ambiental. A principal política pública foi o Proecotur; este programa, criado em 2000, investiu recursos em obras de infraestrutura e, de forma mais massiva, em programas de capacitação e treinamentos na região.*

Ao analisarmos uma série de políticas públicas “injetadas” na Amazônia com o propósito de desenvolver a região, vimos que estas desencadearam uma série de conflitos sociais e degradação ambiental. Este passado não deve ser esquecido, muito menos copiado. É preciso estar sempre atento para os discursos e políticas que apresentam o turismo como o “salvador da pátria”, principalmente para a Amazônia devido à “fragilidade” e riqueza do seu ecossistema. Acreditamos que as políticas e o planejamento do território para o fomento do turismo, enquanto

atividade humana que lida diretamente com o território e as relações das sociedades com a natureza, não podem ser formulados sem levar em conta o contexto, as práticas ambientais e os saberes dos atores sociais que ali se encontram.



## **Atividade Final**

---

### **Atende aos Objetivos 1, 2 e 3**

Leia a reportagem a seguir, depois selecione e copie um trecho que apresente, de forma explícita, a atividade do ecoturismo enquanto geradora de desenvolvimento. Você concorda com esta visão? Explique.

#### **Parque Nacional da Amazônia inaugura estrutura para visitantes**

Poder público, ONG e empresa unem competências e investem em projetos de implementação de infra-estrutura em unidade de conservação na região amazônica.

Belém, 28 de novembro de 2007

No próximo dia 30 de novembro, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), em parceria com a organização não governamental Conservação Internacional (CI-Brasil), a empresa Alcoa Alumínio S.A. e a Fundação Alcoa, inauguram as estruturas para visitação no Parque Nacional (Parna) da Amazônia, em Itaituba, sudoeste do Pará. Este é o resultado das ações executadas pelo MMA, no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR), e de uma parceria entre CI-Brasil e Alcoa, que começou em 2004 e foi ampliada em junho deste ano, por meio do "Programa de Apoio à Conservação da Biodiversidade da Amazônia".

Entre as ações do PROECOTUR, que visam a estruturação do Parna da Amazônia, além da Trilha Interpretativa recém implantada, estão a elaboração da Estratégia de Uso Público para o parque, projeto que se encontra em andamento, e a realização de um curso de capacitação de monitores ambientais locais, com foco em ecoturismo, que preparará as pessoas interessadas das comunidades do entorno para o acompanhamento dos visitantes dentro e fora da UC.

De acordo com o secretário Egon Krakhecke, da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA, onde está vinculado o PROECOTUR, "...essas iniciativas visam criar as condições necessárias para que o Parque possa cumprir sua função como vetor para a promoção do ecoturismo e como alternativa econômica para o desenvolvimento sustentável local. Além disso,



o Parna da Amazônia está inserido no Programa de Promoção da Visitação dos Parques Nacionais, desenvolvido em parceria que integra ICMBIO, MMA, Ministério do Turismo e Embratur”.

Em três anos, o apoio ao Parque Nacional da Amazônia reuniu um investimento de 540 mil reais, destinados a um amplo programa que envolveu ações de levantamento da fauna e flora no parque, inventários biológicos, visando a atualização do plano de manejo, reestruturação do conselho consultivo e equipamentos de geoprocessamento. No escopo da parceria CI-Alcoa, o apoio ao Parna da Amazônia envolveu ações de comunicação e educação ambiental para promover a aproximação da população local com o Parque, com atividades de capacitação, produção de material didático enfocado na biodiversidade da unidade e mobilização de lideranças comunitárias, educadores, comunicadores, gestores públicos e outros atores locais.

Fonte: <http://www.conservation.org.br/noticias/noticia.php?id=284>

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

---

### **Resposta Comentada**

*Um trecho que poderá ser selecionado nesta resposta é: “essas iniciativas visam criar as condições necessárias para que o Parque possa cumprir sua função como vetor para a promoção do ecoturismo e como alternativa econômica para o desenvolvimento sustentável local.” Para tanto, é necessário ainda que você explicita a sua posição, favorável ou contrária a esta afirmação. Particularmente, temos uma visão otimista. Acreditamos que o ecoturismo, quando planejado, evocando o respeito ao meio ambiente, à cultura local e com o foco em beneficiar o maior número de atores possível (em uma cadeia produtiva bem abrangente), este poderá, sim, gerar desenvolvimento e qualidade de vida para a comunidade.*

### **Resumo**

Nesta aula, abordamos o tratamento que a Amazônia mereceu por parte das políticas governamentais ao longo dos séculos XIX, XX e dos dias atuais. A partir das décadas de 1940 e 1950, o Governo Federal, vislumbrando o desenvolvimento do interior e das regiões brasileiras, instalou a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam. A partir daí ficaram mais “explícitas” as políticas públicas, objetivando o “desenvolvimento” e o planejamento regional. Como resultados diretos, tivemos a criação de rodovias, o estímulo à imigração e ao ecoturismo, a liberação de incentivos fiscais e a instalação de grandes projetos agrícolas, minerais e hidrelétricos que interligaram a região ao Centro-Sul e ao capital multinacional.

Em um segundo momento da aula, focamos em questões relativas à opção ao ecoturismo enquanto atividade que fomenta o desenvolvimento regional na Amazônia. O Proecotur, principal política para o ecoturismo nesta região, foi analisado em seus detalhes técnicos/operacionais e desafios.

## **Informação sobre a próxima aula**

Na próxima aula, traçaremos um panorama geral das principais políticas públicas de ecoturismo que já existiram no país, bem como as atuais.



# 12

## As políticas públicas de ecoturismo no Brasil

*Virginia Martins Fonseca*

### Meta da aula

Apresentar os aspectos das políticas públicas de ecoturismo, por meio da discussão de conceitos de segmentação turística, destinos de referência e diretrizes para a visitação em unidades de conservação para contribuir no entendimento dos pressupostos teórico-práticos no sentido de estabelecer uma base política, legal e administrativa do ecoturismo.

### Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 explicar a importância da segmentação da atividade turística para determinação das políticas norteadoras do desenvolvimento do ecoturismo;
- 2 descrever a trajetória histórico-contemporânea das políticas relacionadas à atividade ecoturística no Brasil;
- 3 correlacionar os processos para estabelecer uma base política, legal e administrativa.

## Introdução

Nesta aula, vamos discutir as políticas nacionais acerca do ecoturismo no Brasil, considerando a importância desse tema para nosso país, que tem grande potencial para desenvolver esse segmento. Para tal, destacaremos alguns pressupostos teóricos, bem como avaliar a trajetória legislativa desse setor.

Foi a partir da Lei nº 8.181/91, que na época reestruturou a Embratur e apresentou os objetivos e as diretrizes para a formulação de uma Política Nacional de Turismo (1996), que surgiu a primeira mudança no cenário político da atividade turística quanto às premissas legais do que hoje associamos ao ecoturismo, visto que era perceptível a substituição da ênfase no desenvolvimento, para a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país e para a valorização do homem (BECKER; EGLER, 1995). A partir da criação do Ministério do Turismo – MTur –, em 2003, as políticas públicas no Brasil evoluíram bastante. Primeiramente, houve uma reestruturação das funções da Embratur como órgão destinado à promoção e apoio à comercialização turística internacional. O MTur, assim, se tornou o suporte para as Secretarias Nacionais de Políticas e de Programas de Turismo, no intuito de centralizar programas existentes em outros órgãos do governo e assumir a responsabilidade pela execução da política por meio dos Planos Nacionais de Turismo. No entanto, essa história você já conhece, pois foi abordada em aulas anteriores, não é?! Então, vamos chamar sua atenção para um aspecto que tem importância direta em nosso tema de aula, uma vez que os Planos Nacionais de Turismo, de forma geral,

Procuram traduzir uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística (BRASIL, 2003, p. 7).

Assim, se justifica a importância de mencionarmos a relevância da segmentação turística para o contexto das Políticas Nacionais do Ecoturismo, pois será a partir desse entendimento que poderemos apresentar os aspectos da trajetória histórica das políticas de ecoturismo, até os dias de hoje. Como essa atividade vem sendo priorizada como segmento turístico, por meio das políticas públicas? O Brasil possui potencial para tal segmento, mas quais são os marcos legais que norteiam seu desenvolvimento com responsabilidade, ética e seriedade? Tentaremos responder a essas perguntas e despertar seu interesse para buscar mais conhecimentos acerca do tema, no decorrer desta aula, O.K.?!

## **Ecoturismo: segmentação e importância**

A segmentação da atividade turística possibilita o conhecimento dos principais destinos geográficos, dos tipos de transporte, da composição demográfica dos turistas e da sua situação social e seu estilo de vida, entre outros elementos, segundo Ansarah (2001). Tal conhecimento possibilita tanto a criação de novos produtos, serviços e roteiros turísticos, como a estruturação da oferta turística de um destino receptor. Isto atenderá a demanda turística dos prováveis consumidores daquele segmento.

Fernando de Noronha, por exemplo, é um destino que se destaca no cenário turístico brasileiro por sua beleza cênica e, apenas por esse motivo, já se torna um sonho de consumo de milhares de pessoas. No entanto, o início da segmentação desse destino está na situação socioeconômica e no estilo de vida do possível consumidor (turista), pois a própria organização, estruturação e legislação do arquipélago de Fernando de Noronha partem de pressupostos preservacionistas, como a cobrança pela taxa de preservação.

Para muitos, essa taxa não tem o menor sentido, sendo considerada indevida a cobrança de diária pelo uso do espaço geográfico, simplesmente por estar em Noronha. Já para outros, essa taxa é um avanço em termos de política estruturadora de destinos

ecoturísticos. A taxa representa uma preocupação das condições ambientais e ecológicas do arquipélago, incidente sobre o trânsito e a permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito Estadual. Tal fato se justifica diante da utilização, efetiva ou potencial, por parte das pessoas visitantes, da infraestrutura física implantada e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico da localidade. Esse simples fato pode influenciar na escolha do destino ou não, como opção de lazer, para o turista potencial de Noronha.

Segundo o Ministério do Turismo (2008), os segmentos turísticos podem ser estabelecidos a partir dos elementos de identidade da oferta e também das características e variáveis da demanda. No que se refere à oferta, o Brasil apresenta recursos ímpares que, aliados à criatividade do povo brasileiro, possibilitam o desenvolvimento de diferentes experiências que definem tipos de turismo: ecoturismo, turismo cultural, turismo rural, turismo de aventura e tantos outros. A transformação de tais recursos em atrativos, de modo a constituírem roteiros e produtos turísticos, utiliza a segmentação como estratégia principal. Para tanto, são necessárias medidas que visem à estruturação, ao desenvolvimento, à promoção e à comercialização adequadas à singularidade de cada segmento e de cada região turística.

## **Biomassas de atratividade no Brasil**



**Figura 12.1:** Imagem de atratividade no Brasil – Pantanal.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/767512>





**Figura 12.2:** Imagem de atratividade no Brasil – Pantanal.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/643144>



**Figura 12.3:** Imagem de atratividade no Brasil – Amazônia.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/571526>



**Figura 12.4:** Imagem de atratividade no Brasil – Cerrado.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/599034>

O cenário paisagístico do Brasil possibilita a estruturação de várias práticas turísticas, com aptidão especial para o ecoturismo. Dessa forma, o ecoturismo se destaca como segmento turístico, sendo prioritário o estabelecimento e conhecimento das políticas públicas relacionadas. Mas, antes, é importante contextualizarmos a importância de ecoturismo, de forma objetiva e sucinta.

Um dos primeiros ambientalistas a definir o turismo em áreas naturais foi o mexicano Héctor **Ceballos-Lascuráin**, que popularizou o termo “ecoturismo” no mundo por meio da publicação *Ecotourism: the potential and the pitfalls* (BOO, 1990).

### **Ceballos-Lascuráin**

foi diretor do Ministério Mexicano de Desenvolvimento e Ecologia, e presidente de Organização Não Governamental de proteção ao meio ambiente. Lascuráin buscava encontrar meios para a conservação das terras alagadas do norte de Yucatán (loais de procriação e alimentação dos flamingos americanos), em riscos de impactos advindos de projetos desenvolvimentistas. Lascuráin, bem como um grupo de ambientalistas em todo o mundo, convenciam-se de que turistas poderiam ter um papel importante na criação de áreas preservadas, e no incremento da economia rural local, criando novos empregos e preservando a “ecologia” da área. A definição e utilização do termo “ecoturismo” viria então a descrever esse fenômeno, fazendo com que o turismo em áreas naturais merecesse maior atenção.



Ecoturismo ou turismo ecológico consiste em viagens ambientalmente responsáveis com vistas a áreas naturais relativamente sem distúrbios, para desfrutar e apreciar a natureza – juntamente com as manifestações do passado ou do presente que possam existir, e que ao mesmo tempo promove a conservação, proporciona baixo impacto pelos visitantes e contribui positivamente ao envolvimento sócio econômico ativo das populações locais (...) É a realização de uma viagem a áreas naturais que se encontram relativamente sem distúrbios ou contaminação, com o objetivo específico de estudar, admirar e desfrutar a paisagem juntamente com as suas plantas e animais silvestres, assim como qualquer manifestação cultural (passada ou presente) que ocorre nesta área.

(...) É uma forma de ecodesenvolvimento que representa um meio prático e efetivo de atrair melhorias sociais e econômicas para todos os países, e é um poderoso instrumento para a conservação das heranças naturais e culturais pelo mundo. (...) O turismo ecológico supõe abordagens científicas, estéticas e filosóficas, embora o turista não precise ser um profissional cientista, artista ou filósofo (CEBALLOS-LASCURÁIN apud GONTIJO, 2003, p.173).

Quase 25 anos depois das primeiras discussões acerca do ecoturismo, conforme OMT/Unesco, nota-se que na Conferência de Desenvolvimento Sustentável Rio+10 (Joanesburgo – África do Sul, 2002) foi enfatizado que o turismo deve ser mundialmente

visto como prioridade por seu potencial fator de contribuição para a erradicação da pobreza e para a conservação dos ecossistemas ameaçados, haja vista que:

(...) o ecoturismo compreende em si os princípios do turismo sustentável considerando seus impactos econômico, social e ambiental. Ele também traz consigo os seguintes pontos: contribui para a conservação das heranças naturais e culturais; em seu planejamento, desenvolvimento e operações, inclui as comunidades locais e indígenas e contribui para seu bem-estar; interpreta as heranças naturais e culturais para seus visitantes; funciona de forma ideal para indivíduos e pequenos grupos organizados. (DECLARAÇÃO... [n.p.]).

Vale ressaltar, entretanto, que a Declaração pondera tanto acerca dos aspectos positivos da atividade turística, quando planejada e organizada, como também quanto aos aspectos negativos. Haja vista que, uma vez mal planejada e desenvolvida, a atividade do turismo em áreas naturais e rurais pode contribuir para o aumento da pobreza, deterioração das paisagens, enfraquecimento das culturas tradicionais, redução da qualidade e quantidade de água, assim como constitui ameaça para a vida selvagem e a biodiversidade local. A Declaração, ainda, atribui à corresponsabilidade dos visitantes na promoção da sustentabilidade do destino e do meio ambiente em geral, seja por meio das suas escolhas dos passeios, atividades e/ou comportamento adotado.

Atualmente, o entendimento de ecoturismo no Brasil, segundo o Manual de Segmentação do Turismo – Marcos Conceituais (BRASIL, 2005, p. 9) produzido pelo Ministério do Turismo, se deve ao fato de conduzir a apreciação cênica e o desenvolvimento sustentado da atividade.

Um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações.

Devemos entender que embora ainda pareça prematuro apresentar uma correta abordagem sobre o turismo em área natural e seus conceitos, por se tratar de uma atividade recente, que está em processo de discussões teórico-científicas e político-institucionais, o entendimento do ecoturismo, atualmente, avança cada vez mais. Atualmente os conceitos de ecoturismo integram marcos legais e políticos, princípios de pesquisas científicas interdisciplinares, documentações técnicas de organizações consolidadas do terceiro setor, opiniões dos profissionais de classe e experiências pessoais dos consumidores desse segmento turístico.

É notória a importância do ecoturismo como modalidade que tem liderado a introdução de práticas sustentáveis no setor turístico, mas é importante ressaltar a diferença entre ecoturismo e turismo sustentável, haja vista que muitos autores apresentam entendimentos de que se trata do mesmo segmento, quando não é.

(...) Os princípios que se almejam para o Turismo Sustentável são aplicáveis e devem servir de premissa a todos os tipos de turismo em quaisquer destinos <Enquanto> (...) que o Ecoturismo caracteriza-se pelo contato com ambientes naturais e pela realização de atividades que possam proporcionar a vivência e o conhecimento da natureza, e pela proteção das áreas onde ocorre. Ou seja, assenta-se sobre o tripé interpretação, conservação e sustentabilidade. Assim, o Ecoturismo pode ser entendido como as atividades turísticas baseadas na relação sustentável com a natureza, comprometidas com a conservação e a educação ambiental (BRASIL, 2005, p.11).

Avaliar criteriosamente a evolução das definições oficiais de ecoturismo ajuda a identificar a tendência das políticas públicas para o segmento no país, segundo Bossa (2007).

Atualmente, segundo a Abeta (2007), 20% dos estrangeiros que visitam o Brasil buscam natureza, ecoturismo e aventura. Segundo o Relatório Final do Estudo sobre o turismo praticado em ambientes naturais conservados (BRASIL, 2002), os números do

Instituto de Ecoturismo do Brasil mostram a atratividade desse novo negócio no Brasil. Em 1994, o ecoturismo foi responsável pela movimentação de R\$ 2,2 bilhões. Em 1995, essa cifra pulou para R\$ 3 bilhões, um salto de 36% em apenas um ano, muito acima da média mundial, de 20%, que já é muito superior à expansão de qualquer segmento de negócios. No Brasil não existem dados precisos sobre os atuais percentuais da movimentação desse segmento, o que evidencia a carência de estudos relacionados à temática. Sabe-se, no entanto, que em 2005 o ecoturismo deveria movimentar U\$ 10,8 bilhões no Brasil. Ainda segundo o Relatório, dados do World Travel-Tourism Council (WTTC), extraídos da internet, informam que o turismo ecológico poderia representar entre 5 a 8% do negócio turístico, devendo atingir 15% do movimento total em 2005.

Nesse sentido, após breve discussão sobre as definições oficiais do ecoturismo, vamos nos ater às políticas públicas do mesmo em âmbito nacional, avaliando seu histórico e atual cenário e entendendo as diretrizes essenciais para o desenvolvimento ordenado dessa atividade tão promissora.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 1

1. A partir do que foi apresentado até este momento da aula, identifique quais os principais aspectos relacionados ao ecoturismo e faça uma análise dos aspectos que você considera positivos e negativos.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta atividade você deve demonstrar que compreendeu a importância do ecoturismo como um segmento turístico que possui aspectos diferenciais nas formas de implantação, ordenamento e manutenção da atividade em núcleos receptores. Você deve, ainda, evidenciar como a iniciativa pública influencia na organização e na promoção do ecoturismo, como segmento turístico e apresentar quais foram os avanços no processo de construção desse segmento.*

*É importante associar como as premissas do ecoturismo se baseiam nos aspectos sustentáveis desse segmento, visando resultados na contribuição efetiva para a conservação das áreas naturais, participação e benefícios comunitários, educação e interpretação, e as práticas ambientais no desenvolvimento e operação de instalações, estabelecimentos e serviços ecoturísticos. É importante, ainda, perceber quais são os possíveis impactos socioculturais advindos dessa relação; para tanto é necessário perspicácia e sensibilidade para lidar com tais conflitos. Quanto aos problemas ambientais possíveis, é prudente fazer uso de novas tecnologias “verdes” para manter o ambiente natural, da melhor forma possível, em equilíbrio com o uso antrópico.*

*Por fim, uma análise ampla e crítica do ecoturismo, pois evidencia os limites do desenvolvimento do mesmo, bem como as competências e habilidades necessárias para a implantação do ecoturismo em localidades com potencial, cientes das responsabilidades de todos os envolvidos. Para tanto, é prudente o acompanhamento e o monitoramento constante das ações, para identificar estratégias de melhoria e adequações constantes, diante da dinâmica inerente à atividade ecoturística!*

## **Políticas públicas de ecoturismo no Brasil: da história à contemporaneidade**

A discussão do ecoturismo no Brasil foi iniciada em meados de 1985, quando o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) encabeçou o projeto Turismo Ecológico. Tal projeto tinha como objetivo ordenar a atividade, diante dos significativos interesses

apresentados pela sociedade civil e iniciativa privada associada à falta de organização e atitudes preservacionistas, inerentes à atividade. A iniciativa, no entanto, só ocorreu de fato a partir da criação, em 1987, de uma Comissão Técnica Nacional constituída por técnicos da Embratur, da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).



Sema – A Secretaria foi criada em 1973 por meio do Decreto nº 73.030 de 30 de outubro e substituída pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em 1989. Já o IBDF era uma autarquia federal do governo brasileiro vinculada ao Ministério da Agricultura, encarregado dos assuntos pertinentes e relativos a florestas e afins. Também foi extinto, por meio da Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989, em que foram transferidos seu patrimônio, os recursos orçamentários, extraorçamentários e financeiros, a competência, as atribuições, o pessoal, inclusive inativos e pensionistas, os cargos, funções e empregos para o Ibama, de acordo com a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7735.htm).

Segundo **Karen Grasielle Furlan Basso** (2007), entre algumas ações desenvolvidas por essa iniciativa, podemos destacar a constituição de comissões técnicas estaduais em 12 Unidades Federadas; levantamento de 525 atrativos naturais brasileiros; definição de critérios para a preparação de roteiros ecológicos e a consequente homologação de 186 roteiros preparados por operadores; identificação das atividades e formas de utilização racional dos recursos naturais para fins de turismo; definição do conteúdo mínimo necessário para preparação de guias nos roteiros ecológicos; realização de cursos de capacitação de guias especializados no Rio de Janeiro, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais; cadastramento de 294 guias especializados em ecoturismo; e elaboração de campanha publicitária com patrocínio da iniciativa privada e do Governo Federal.

### **Karen Grasielle**

#### **Furlan Basso**

desenvolveu sua dissertação intitulada *O turismo no Programa Zoneamento Ecológico Econômico do Brasil*, pela Universidade de Brasília. Este tema está associado às políticas nacionais do ecoturismo e é de extrema relevância para fortalecer a atividade. A pesquisadora publicou, ainda, um artigo de referência acerca das políticas nacionais do ecoturismo, que consistiu em um levantamento bibliográfico de documentos do acervo do MTur e da Embratur, ambos localizados em Brasília (DF), além de entrevistas com servidores e colaboradores eventuais. Tal publicação é relevante, haja vista que tais documentos não são facilmente encontrados na internet.

Em 1991, já com a existência do Ibama, foi firmado um convênio entre este instituto e a Embratur para a continuidade das ações referentes ao projeto Turismo Ecológico. Diversas ações foram promovidas, dentre elas a qualificação profissional de condutores de visitantes, primeira do segmento. No entanto, a ação mais significativa foi a elaboração do *Manual operacional do ecoturismo*, cujo objetivo foi oferecer normas para a atuação dos operadores nessa atividade, assim como orientações para a conservação dos recursos naturais.

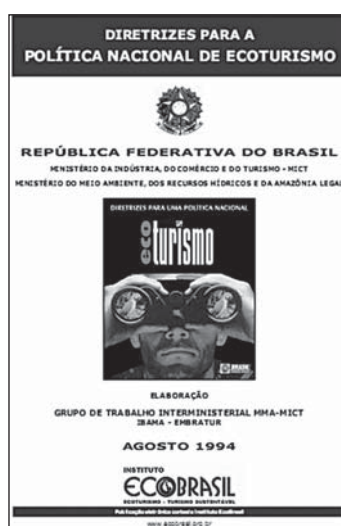
Segundo Basso (2007), é importante lembrar que de meados de 1991 até dezembro de 1992, o país atravessava o processo de *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello e se preparava para sediar um evento de grande relevância, a Rio 92. Tais fatos marcaram a evolução das políticas públicas brasileiras e deram início a uma mudança na forma de pensar o meio ambiente e a democracia no país. Nesse contexto, o ecoturismo se destacou na promoção e no marketing, com a elaboração do primeiro portfólio oficial de produtos ecoturísticos brasileiros, objetivando bem atender os visitantes estrangeiros, com 25 operadoras e 69 produtos nos principais ecossistemas brasileiros, parceria da Embratur com a Associação Brasileira de Agentes de Viagem (Abav).

Em 1992 foi instituído o Plano Nacional de Turismo (Plan-tur) como instrumento de desenvolvimento regional. Formado por sete programas (divididos em subprogramas), vale mencionar que um era denominado Programa de Ecoturismo, no entanto, não saiu do papel, haja vista que o instrumento de efetivação da política é instituído antes de a política de turismo ser implementada, segundo Cruz (2001).

Em 1994, a Embratur promoveu a criação de um grupo de trabalho interministerial composto pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Ibama, Embratur, e outros representantes do poder público, setor privado e terceiro setor. Foi realizada uma oficina na cidade de Goiás Velho (Goiás) para identificar as



questões norteadoras do segmento no Brasil, e o resultado foi o documento *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo* (BRASIL, 1994), que trouxe as definições da atividade, suas premissas, seus objetivos e propôs ações estratégicas para seu desenvolvimento.



Fonte: Brasil/MICT/MMA, 1994.

*Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo* foi um documento inédito e contribuiu significativamente para as discussões da atividade ecoturística nesse período. Foram identificadas as ações estratégicas a serem desenvolvidas para atingir os objetivos básicos da política de ecoturismo, a saber:

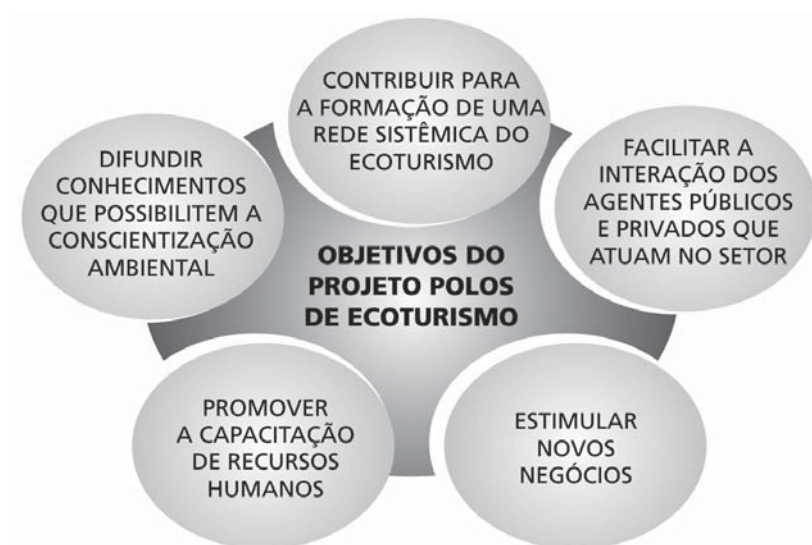
1. regulamentação do ecoturismo;
2. fortalecimento e interação interinstitucional;
3. formação e capacitação de recursos humanos;
4. controle de qualidade do produto turístico;
5. incentivos ao desenvolvimento do ecoturismo;
6. implantação e adequação de infraestrutura;
7. conscientização e informação do turismo;
8. participação comunitária.

Vale a pena consultá-lo, pois ele está disponível em: [www.ecobrasil.org.br](http://www.ecobrasil.org.br)

Segundo Dias (2003), a importância desse documento reside no fato de que o ecoturismo se colocava (e se coloca) como um dos ramos mais promissores do turismo, sendo considerado alternativo em relação ao turismo de massa. O Brasil, pela quantidade de recursos naturais, é potencialmente um dos lugares que podem se desenvolver e se destacar, de forma significativa, nesse ramo de atividades. E as instâncias governamentais colocam-se à frente na organização desse setor, atitude que foi reproduzida por muitos estados que estabeleceram suas políticas estaduais de ecoturismo.

Em 1995, o Ministério do Meio Ambiente lançou o Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur), baseado em estratégias para o desenvolvimento de polos ecoturísticos em áreas de maior viabilidade, conforme você pôde estudar na aula anterior.

Em 1997, a Embratur, em conjunto com o Instituto de Ecoturismo do Brasil (IEB), iniciou o projeto Polos de Desenvolvimento de Ecoturismo no Brasil.



**Figura 12.5:** Objetivos do Projeto Polos de Ecoturismo.

Fonte: Magalhães, 2001 (p. 66).

Nesse documento foram identificadas, em relação ao ecoturismo, atribuições do Poder Público quanto ao estabelecimento de metas e diretrizes para orientar o desenvolvimento socioespacial da atividade, e atuar como elemento centralizador, tanto no que se refere à esfera pública como no que se refere à iniciativa privada. Na ausência de políticas públicas, o turismo se dá à revelia, ou seja, ao sabor das iniciativas e interesses particulares. Assim, são funções do poder público:

Servir de ponto central para a coordenação de todas as atividades relacionadas ao turismo; atuar como elemento de ligação entre todos os níveis de governo, comunidade e a iniciativa privada, para coordenar as ações que se relacionam com a atividade turística; coordenar a coleta e a disseminação de informação; proporcionar a coordenação do marketing turístico; monitorar os impactos turísticos; realizar pesquisas relevantes ou estimulá-las para serem realizadas em outros órgãos; analisar pesquisas e informações sobre o setor; – promover a qualificação de recursos humanos; – estabelecer normas e leis regulamentadoras; garantir a obediência às normas (MAGALHÃES, 2001, p. 22-23).



**Figura 12.6:** Publicação referente ao Projeto Polos de Desenvolvimento de Ecoturismo no Brasil.

Fonte: Magalhães, 2001.



Foram considerados polos de ecoturismo áreas em que as atividades ecoturísticas já vinham sendo desenvolvidas com sucesso, sendo promovidas por um número variável de agentes. Também foram assim considerados os locais com condições naturais especiais, mas com poucas atividades devido à falta de infraestrutura e de organização. Os critérios para a delimitação de um polo ecoturístico foram, essencialmente, os atrativos existentes, os tipos de atividades praticadas e seu elemento agregador, representado pelas vias de acesso, infraestrutura e serviços disponíveis.



Com certeza você já ouviu falar de alguns desses santuários ecológicos! Se não, realize uma pesquisa pela internet e conheça um pouco mais do potencial ecoturístico do Brasil!

A região Norte apresentava 7 polos; a região Nordeste apresentava 47 polos; a região Centro-Oeste apresentava 8 polos; a região Sudeste apresentava 26 polos e; a região Sul apresentava 8 polos.

Com a criação do Ministério do Turismo (MTur), em 2003, se buscou fortalecer ainda mais a relação interministerial (MTur e MMA) por meio da assinatura de um Termo de Cooperação Técnica em 2004. Como resultados do Acordo, houve a elaboração de uma Agenda Ambiental para o Turismo, Plano de Ação Conjunta e a transferência do Proecotur para o MTur.

Até então, era o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT –, a política adotada pelo Ministério de Esportes e Turismo, no governo de Fernando Henrique, o projeto referência de organização do turismo no Brasil, que tinha como premissa o desenvolvimento da atividade turística focado no município. O MTur, então, elaborou o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT – lançado em 2004), com a premissa do desenvolvimento da atividade turística focado na região turística,

baseada na noção de território e sua relação com os arranjos produtivos locais. O PRT tem como objetivo alcançar algumas das metas do Plano Nacional de Turismo 2003-2007, com foco ao Macroprograma 4: Estruturação e Diversificação da Oferta Turística.

O PRT apresentou resultados tangíveis no II Salão do Turismo — Roteiros do Brasil, em 2006, em São Paulo, com 396 roteiros turísticos, envolvendo 149 regiões turísticas e 1.207 municípios de todas as unidades da Federação.

Segundo Basso (2007:06), cabe ressaltar que dos 396 roteiros citados, 237 foram classificados pelas UFs como ecoturísticos, abrangendo 129 regiões do Brasil. Neste sentido, observa-se que alguns estados mantiveram os polos definidos no Programa Polos de Ecoturismo como regiões turísticas do PRT, enquanto outros estabeleceram novas áreas, ou dividiram um polo criando mais de uma região. Todos os roteiros ecoturísticos e suas respectivas regiões apresentados pelos estados no II Salão Brasil de Turismo foram identificados e classificados, totalizando 220 regiões e 157 roteiros.

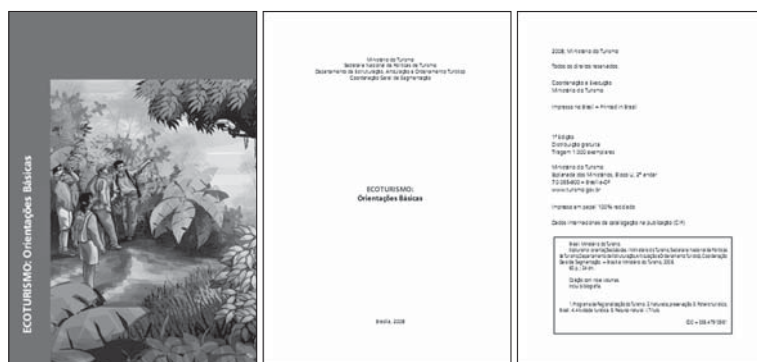
No Plano Nacional de Turismo 2007-2010, foi determinado como eixo de referência o Macroprograma de Regionalização do Turismo, que propõe a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no país, e se constitui no referencial da base territorial do Plano Nacional de Turismo. É, dessa forma, um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios de flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões como estratégia orientadora dos demais macroprogramas, programas e ações do PNT.

Tomando por base as metas previstas no Plano Nacional do Turismo, especialmente no que tange à meta número três: “Estruturar os 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional”; o programa mapeou 200 regiões turísticas no Brasil, envolvendo 3.819 municípios, e se tornou um dos principais elementos da execução da política do turismo e referência para importantes ações do Ministério.

Assim, foi criado o Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, que objetiva definir parâmetros, avaliar o estágio de desenvolvimento e elaborar plano de ação para que os 65 destinos indutores do desenvolvimento alcancem competitividade de nível internacional. Em 2008 foi realizada a primeira edição do estudo, que apresentou o estágio de competitividade turística de cada destino e do país.



A atual política pública nacional está totalmente direcionada à segmentação, e o documento legal em vigor, que é específico ao ecoturismo, é o *Manual de ecoturismo: orientações básicas*, publicação de 2008. O documento integral está disponível para *download* no site do Ministério do Turismo!



Fonte: Brasil, 2008.

O manual aborda aspectos como o entendimento do ecoturismo (meio ambiente e turismo, conceituações, características e fundamentos, o ecoturista); bases para o desenvolvimento do ecoturismo (marcos legais, viabilidade da região para o ecoturismo, agregação de atratividade) e o ecoturismo no mercado (marketing responsável e promoção e comercialização). Sem dúvida alguma, trata-se de uma valiosa contribuição, pois sinaliza alguns aspectos primordiais para o desenvolvimento do ecoturismo com responsabilidade e seriedade.



Em 2009 foi publicada a revista *Roteiros do Brasil*, com 87 roteiros a serem desvendados. Observamos que, destes, a maioria absoluta podem ser caracterizados como roteiros ecoturísticos.



Fonte: Brasil, 2009.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 2

2. Conforme você pode perceber, a trajetória das políticas públicas no Brasil foi significativa para a compreensão da importância dessa atividade para o desenvolvimento socioeconômico das localidades com potencial ecoturístico. Dessa forma, em sua opinião, qual foi o melhor período para o desenvolvimento da atividade ecoturística, em termos de marcos legal disponíveis para ordenamento da atividade?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## **Resposta Comentada**

*Dentre as políticas apresentadas, você pode distinguir, basicamente, cinco momentos. Caso você acredite que o primeiro momento, no fim da década de 1980 e início da década de 1990, tenha sido o mais significativo, você deve apresentar uma resposta que vincule a importância política da atividade em consonância com a crescente preocupação com os temas relativos à natureza, em evidência mundial com a realização do evento Rio 92, associado à influência dos programas de mídia sobre a natureza e vida selvagem. Assim, a política evidenciada com a formação da Comissão Técnica Nacional (Embratur, Sema e IBDF) ia à consonância com as demandas mundiais, estando atenta para o potencial ecoturístico do Brasil, diante de sua diversidade biológica e cultural. Sem dúvida alguma, foi um avanço significativo a questão, para o momento, o que não significa que não havia aspectos negativos na forma em que as discussões foram conduzidas (órgãos representativos do governo), e que a preocupação, apesar de necessária, não estava tão adiantada assim quanto às problemáticas questões ambientais.*

*Caso você acredite que foi o segundo momento o mais significativo da trajetória, é importante evidenciar que a preocupação da Embratur e do Ibama com a qualificação profissional de condutores de visitantes e a elaboração do Manual Operacional do Ecoturismo foram relevantes por serem as primeiras ações direcionadas para normatizar as ações da iniciativa privada. No desenvolvimento da atividade ecoturística, assim como em qualquer segmento do turismo, é essencial normatizar tais ações, pois, apesar de a atividade depender das articulações entre o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada, que é a responsável pela oferta, estrutura de produtos e por serviços de qualidade.*

*Você pode acreditar que o terceiro momento foi o mais significativo da trajetória, diante da criação do documento Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo (BRASIL, 1994), que trouxe as definições da atividade, suas premissas, seus objetivos e propôs ações estratégicas para seu desenvolvimento. Nesse momento, é importante destacar que foi a partir de tal documento, elaborado a várias mãos, pois era o mais democrático, que houve o efeito cascata nas diversas unidades federativas do país para publicação de documentos de referência em âmbito estadual.*

*Outro momento importante, que você pode acreditar ter contribuído significativamente para a estruturação das políticas públicas em ecoturismo, foi implantação do projeto Polos de Desenvolvimento de Ecoturismo no Brasil. É importante registrar que além das orientações, esse documento avança na identificação política dos prováveis destinos ecoturísticos, de forma sistematizada, com levantamento de diversas informações.*



*Por fim, o último momento, dos dias atuais, com a implantação do Macroprograma de Regionalização do Turismo e a elaboração do Manual de Ecoturismo: Orientações Básicas pode ser a política mais importante pra você. Nesse caso é importante mencionar a importância da segmentação para setorização das políticas públicas, ok? Vale evidenciar que todos foram de extrema importância para a atual conjectura da política pública do ecoturismo, e que temos que avançar ainda mais nessa temática, haja vista a carência de pesquisas e estatísticas, dados e projetos, que têm sido implantados pelo Brasil a fora e quais resultados temos alcançado, para que seja possível o monitoramento e a avaliação eficaz das ações empreendidas pelos diversos setores!*

## **Processos para estabelecer uma base política, legal e administrativa**

Segundo Mitraud (2003), o WWF-Brasil, por meio de seu Programa de Turismo e Meio Ambiente, vem articulando com entidades da sociedade civil e órgãos governamentais o fomento ao debate sobre a adoção de uma política de longo prazo para o desenvolvimento responsável do turismo no Brasil. Dessa articulação surgiu o Conselho Brasileiro de Turismo Sustentável, entidade representativa dos setores social, econômico e ambiental do turismo, com objetivo de estabelecer uma estratégia para a implantação de um esquema unificado de certificação do turismo no Brasil. Neste mesmo sentido de participação e representatividade, espera-se do governo que convoque a sociedade para o debate em torno de uma Política Nacional de Turismo Sustentável, que deve considerar as estratégias a seguir.

- *A integração das diversas políticas governamentais que incentivam, afetam ou inibem a atividade turística, envolvendo diferentes órgãos da administração direta e indireta, assim como as instituições públicas e multilaterais de financiamento e investimento no setor.*

- *A normatização e regulamentação da atividade*, principalmente com relação ao uso e ocupação do solo, códigos ambientais e planos de desenvolvimento responsável do turismo, orientando governos estaduais e municipais na adoção de políticas e sistemas de gestão sustentável da atividade.
- *A efetiva participação das comunidades envolvidas* nos destinos turísticos nas tomadas de decisão para planejamento e gestão do turismo.
- *A sustentabilidade de áreas naturais protegidas*, com a efetiva implementação e gestão sustentável e participativa, envolvendo suas populações de entorno, complementando e incrementando suas atividades econômicas sustentáveis e valorizando e priorizando a manutenção da biodiversidade.
- *A capacitação e qualificação profissional* das empresas e das associações comunitárias voltadas ao turismo, facilitando o acesso a tecnologias limpas e outras linhas de crédito.
- *A educação de consumidores, funcionários e fornecedores* de serviços turísticos para o consumo do turismo de forma socialmente e ambientalmente amigável.
- *O estímulo e reconhecimento de esquemas representativos* para a certificação do turismo sustentável, por meio do Conselho Brasileiro de Turismo Sustentável de amplo espectro de representatividade.

E no contexto FINANCIAMENTO/PROMOÇÃO do ecoturismo, para que o Brasil obtenha sucesso de longo prazo, deve ser considerado, entre outras questões, que a partir do estabelecimento de uma Política Nacional do Turismo Sustentável, um acordo deve ser firmado entre o mercado e a sociedade civil. Deve se estabelecer um planejamento e desenvolvimento integrados, por meio da articulação política e intersetorial entre todos os atores da atividade: ONGs (ambientalistas e sociais), comunidades, academia, mercado, governo (Instituto de Biodiversidade Chico Mendes/MTur) e turistas.

## Indicadores para avaliar a gestão do processo e da sustentabilidade do turismo

Segundo Salvati (2004), o uso de indicadores ambientais, econômicos, socioculturais e de gestão é muito importante. Para se avaliar o processo de desenvolvimento participativo do turismo e a sustentabilidade da atividade, tal uso vem sendo apontado como uma forte estratégia para a gestão pública local eficiente.

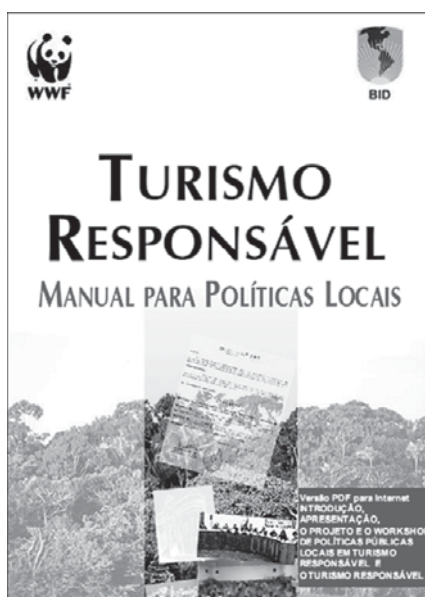
Dessa forma, é de extrema relevância que você conheça alguns desses indicadores, para oportunidades futuras de atuação profissional na gestão pública do ecoturismo. Assim, mediante as devidas adaptações para a realidade local por meio de processos de discussão ampla com os potenciais responsáveis pela sua implantação, deve-se ter em mãos instrumentos para avaliar e monitorar o desempenho da atividade.



Segundo Salvati (2004), indicadores devem ser fáceis de se manipular, de forma a serem melhor entendidos e aceitos inclusive pelo conjunto dos interessados. Devem possuir uma forma simples de verificação, por meio de parâmetros conhecidos e cujos dados sejam de fácil obtenção. Assim, se os indicadores forem debatidos e decididos de forma participativa sua validação e implementação serão facilitadas.



A publicação a seguir, de Sérgio Salazar Salvati, é de extrema importância para atuação dos profissionais em Turismo. Ela está disponível para *download* no site do WWF-Brasil! Tal publicação trata de diversos aspectos importantíssimos para o desenvolvimento de políticas públicas locais em destinos ecoturísticos.



Possíveis indicadores de gestão do turismo responsável, segundo Salvati (2004, p. 187-188):

#### **Indicadores de gestão**

- porcentagem de entidades interessadas em assuntos de turismo participando da gestão e dos conselhos implantados;
- porcentagem da presença em reuniões das entidades participantes dos conselhos perante o total;
- porcentagem de normas e deliberações de interesse aprovadas nos conselhos e no legislativo, frente ao total proposto;

- tempo necessário para se articular atores e deliberar normas e leis;
- número de parcerias formalizadas entre o poder público e atores locais;
- número de convênios firmados com universidades e ONGs;
- número de convênios firmados com municípios vizinhos e órgãos estaduais e federais;
- número de reclamações de entidades sobre processos participativos em andamento;
- número de metas estabelecidas no Plano de Turismo, alcançadas no prazo;
- número de projetos previstos e em andamento de modo satisfatório.

### **Indicadores econômicos**

- renda per capita e concentração de renda;
- PEA (população economicamente ativa) do turismo;
- número de empresas turísticas atuantes;
- número de parcerias empresariais entre os atores locais;
- volume de arrecadação de ISS;
- volume anual de visitantes;
- volume de recursos arrecadados por meio de taxas turísticas;
- preços de terras e produtos comerciais básicos;
- preço do metro quadrado construído;
- nível e quantidade de emprego e desemprego;
- satisfação do consumidor quanto a preços e qualidade de produtos e serviços.

### **Indicadores sociais**

- número de casos de relacionamentos conflituosos entre residentes e visitantes;
- número de reclamações populares e de visitantes;
- porcentagem de percepção das populações locais e dos visitantes em relação aos impactos sociais da atividade;

- número de casos comprovados de alterações nos costumes locais;
- número de crimes, delitos e acidentes de trânsito;
- número de congestionamentos viários por dia/mês;
- número de casos relatados de prostituição e consumo/venda de drogas;
- número de casos de doenças incomuns nas populações locais nas temporadas de turismo;
- porcentagem de acesso da população total aos serviços básicos oferecidos;
- porcentagem de atendimento às demandas sociais por serviços públicos, tais como lixo, abastecimento e consumo de água, iluminação pública etc.;
- porcentagem de participação da população nativa na PEA das atividades de turismo;
- número de parcerias do setor privado com associações comunitárias locais;
- números de grupos culturais locais (artísticos, folclóricos etc.) atuantes e participantes de festas e eventos públicos e particulares.

### **Indicadores ambientais**

- volume de lixo;
- porcentagem de áreas desmatadas no município x porcentagem de áreas protegidas;
- grau de poluição dos diferentes recursos naturais (solo, águas, ar) e urbanos (ruas, praças, vias etc.);
- número de empresas turísticas certificadas ou em processo de certificação;
- existência de códigos empresariais voluntários de responsabilidade social e ambiental;
- índices de qualidade de água, notadamente aqueles vinculados à presença de esgotos domésticos;
- número de atropelamento de animais silvestres;

- número de casos de degradação ambiental (desmatamento, venda de animais silvestres etc.);
- número de reservas privadas implementadas.

Observamos, assim, que os processos para estabelecer uma base política, legal e administrativa dependem da discussão entre todas as partes envolvidas e interessadas no desenvolvimento da atividade ecoturística. No entanto, é de extrema relevância seguir alguns princípios, como os apontados pelo WWF, para obter sucesso na experiência com responsabilidade. Você deve estar atento a sempre seguir diretrizes político-institucionais para obter apoio e manter a legitimidade das ações a serem desenvolvidas. Como futuro profissional do turismo, você deve estar atento aos aspectos peculiares de cada localidade.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 3

3. Das diretrizes apresentadas, mencionadas pelo documento técnico do MMA para visitaç o em unidades de conserva o, estabele a indicadores para viabilizar a implanta o e o monitoramento das a o s empreendidas.

[illegible]

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Será importante você acessar o documento sugerido para conhecer melhor quais são essas diretrizes e então exemplificar quais poderiam ser os indicadores, mas vamos supor que você opte pelas diretrizes para atividades realizadas por portadores de necessidades especiais. É importante que a equipe responsável por adequar o espaço, por meio de projetos e obras de intervenções necessárias para garantir a acessibilidade aos atrativos, tenha uma preocupação em manter a harmonia do espaço. Assim, para avaliar tal aspecto, pode-se adotar como indicador da pesquisa a realidade de outras UCs que já têm uma infraestrutura como modelo, além de realizar um questionário constante com usuários, portadores ou não de necessidade especiais, para avaliar o projeto e sugerir melhorias. Além do mais, pode-se observar se o número de visitantes do segmento aumentou ou não, conforme as campanhas publicitárias para tal.*

Esperamos que esta aula tenha te proporcionado subsídios para pesquisas futuras sobre o tema, pois as fontes de pesquisa são essenciais para melhor entendimento e compreensão pessoal! Esperamos que esta tenha sido uma aula especial e que tenha ressaltado para você alguns aspectos primordiais para futuros debates teóricos, científicos e profissionais quanto aos aspectos das políticas públicas de ecoturismo. Por fim, esperamos que tenham ficado claros os aspectos abordados e a relação existente entre eles, haja visto que a segmentação turística é um importante instrumento para determinação de estratégias específicas para cada modalidade da atividade turística, envolvendo atores com experiências diferenciadas e conhecimento específico do tema, sendo importante a interdisciplinaridade nas discussões e elaboração de políticas específicas para o ecoturismo, conforme as particularidade de cada localidade.





## Atividade Final

---

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Considerando as visões da comunidade e do mercado apresentadas a seguir, segundo Mitraud (2003), de um destino ecoturístico qualquer, estabeleça cinco diretrizes para implantação de uma política pública municipal:

#### Visões da Comunidade

*Atendendo para os conflitos culturais* – Em se tratando do ecoturismo de uma atividade com forte característica de integração cultural, muitas vezes observa-se a sobreposição das culturas urbanas contemporâneas da origem do turista e empresários turísticos sobre aquelas tradicionais e rurais. Sabe-se que outras influências econômicas e sociais também agem dessa forma, e que nenhuma cultura é estática. Mas o ecoturismo desordenado ou indesejável tem o caráter de potencializar as alterações que sobrepõem valores e riquezas tradicionais locais. Desta forma, o inventário também deve considerar a pesquisa sobre valores e costumes tradicionais e históricos que precisam ser resgatados, tais como linguagem, danças, gastronomia e artesanato, maiores chances de se manter a autenticidade dos futuros produtos.

*Atendendo aos anseios e expectativas das comunidades envolvidas* – Diante de um possível cenário de alterações no cotidiano e na economia das comunidades pela implantação de projetos de ecoturismo, é importante conhecer o que a comunidade pensa sobre isso, sendo presente ou não a atividade. Esse conhecimento pode direcionar a escala desejada de desenvolvimento do turismo, indicar as causas de desconforto da comunidade com os problemas gerados pela visitação ou as necessidades de informação da comunidade em relação ao turismo. O descontentamento da população torna o ambiente hostil ao turismo, diminuindo a qualidade da “atmosfera” e, portanto, podendo causar redução do fluxo de turistas.

*Ampliando os benefícios do desenvolvimento do ecoturismo* – Para que a comunidade obtenha vantagens econômicas do turismo, ao mesmo tempo em que proporciona maior qualidade à experiência do turista, a infraestrutura e os serviços são planejados e criados. O levantamento daquilo que existe ou necessita ser criado em termos de infraestrutura turística, serviços e equipamento de apoio, do montante de empregos e de produtos



---

### **Resposta Comentada**

*Sua resposta dependerá e muito das diretrizes que você tomou como essenciais para o ordenamento da atividade ecoturística por meio das políticas públicas. Assim, daremos apenas um exemplo de como você poderá fazer essas relações. Vamos supor que você identifique como diretriz fundamental a questão da regulamentação do ecoturismo; para tanto será necessário realizar oficinas participativas para desenvolver um diagnóstico (atual situação das atividades desenvolvidas na localidade), para então estabelecer um prognóstico com a determinação de quais serão as estratégias adotadas para regulamentar o ecoturismo, como por exemplo, estudos de capacidade de carga, certificações e promoção por meio de selos ambientais etc.*

*Esse exercício é muito importante para que você identifique não apenas as diretrizes, mas também as ações para implantá-las, o que implica conhecer mais sobre o assunto e avaliar experiências de outras localidades.*

### **Resumo**

Nesta aula tivemos a oportunidade de discutir diversos aspectos relevantes para as políticas públicas de ecoturismo, mas vale ressaltar que existem vários aspectos que precisam ser aprofundados por meio de uma pesquisa bibliográfica e na internet, que disponibiliza artigos, dissertações e teses sobre o tema! Afinal, esta aula foi apenas uma síntese dos marcos políticos sobre o fato. Tivemos a oportunidade de discutir a importância da segmentação turística para as políticas públicas e como o ecoturismo é um conceito em formação, a necessidade de integrar profissionais multidisciplinares para estabelecer as diretrizes para todos os setores envolvidos, seja comunidades locais e tradicionais, iniciativa privada, organizações do terceiro setor, poder público e turistas. Percebemos que o início das políticas de ecoturismo no Brasil tiveram relação com o evento que marcou mundialmente as discussões ambientais, a Rio 92. Desde então, vários grupos foram sendo envolvidos para discutir a questão, sempre sendo elaborados documentos técnicos que direcionavam o setor para adoção de medidas e ideias mitigadoras dos impactos. As publicações foram de extrema valia, mas é necessário que as mesmas sejam popularizadas entre os envolvidos, pois várias ações ainda são desenvolvidas no âmbito

do amadorismo e “achismo” de que pode dar certo. Uma questão tão delicada e sensível como os aspectos ambientais e culturais que permeiam a problemática precisa ser amplamente debatida, com a devida previsão e percepção ambiental, para evitar futuros transtornos irreversíveis.

Tivemos oportunidade, ainda, de conhecer a atual conjectura das políticas públicas do ecoturismo, e perceber que as criações do Ministério de Turismo e do Programa de Regionalização do Turismo no Brasil têm direcionado ações estratégicas para o ordenamento dessa atividade; mas é necessário que cada destino também se mobilize. Os poderes executivos e legislativos em âmbito municipal devem procurar conhecimento técnico e científico para promoverem sua localidade como destino ecoturístico. Haja vista que a demanda desse segmento é altamente especializada e crítica quanto aos produtos, serviços e roteiros turísticos comercializados, bem como as próprias estratégias de promoção e marketing e suas possíveis relações de responsabilidade sócio-cultural-ambiental. Notamos, por fim, que sempre outras organizações institucionais (outros ministérios e o terceiro setor) podem contribuir significativamente para o estabelecimento de tais políticas, e que sempre se faz necessária essa interligação, justamente devido às especificidades dos destinos ecoturísticos.

## **Informação sobre a próxima aula**

Na próxima aula discutiremos sobre as legislações que embasam a realização do ecoturismo, desenvolvendo um estudo sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e o Plano Nacional de Áreas Protegidas, que propiciaram um entendimento melhor das diretrizes para o desenvolvimento do ecoturismo sob uma ótica responsável.

# 13

## Legislações que embasam a realização do ecoturismo: um estudo sobre o SNUC e a PNAP

*Virginia Martins Fonseca*

### Meta da aula

Apresentar a importância das legislações que embasam a realização do ecoturismo no Brasil, a partir da análise sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).

### Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 contextualizar a importância histórico-contemporânea na implantação das áreas naturais protegidas;
- 2 caracterizar as unidades de conservação presentes no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC);
- 3 explicar a importância do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas;
- 4 listar aspectos gerenciais para a realização de atividade turística nas áreas naturais protegidas.

## **Introdução**

O ecoturismo pode ser entendido como a busca por formas de lazer, educação e recreação por meio de uma aproximação efetiva com as áreas naturais. Então, que lugar você buscaria para praticar ecoturismo? Provavelmente você respondeu alguma localidade que se destaca por sua área natural protegida. Essas, em razão de suas características, são privilegiadas para a prática de atividades ecoturísticas. Mas o que são áreas naturais protegidas, afinal?

É importante conhecermos alguns aspectos legais e os conceitos que norteiam sua caracterização. Isso é necessário para que possamos saber identificar as zonas com potencial para o desenvolvimento ecoturístico e distinguir aquelas onde tal prática é proibida, ou realizada com restrições.

Assim, nesta aula, vamos apresentar alguns pressupostos básicos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Essa lei propõe o estabelecimento e a gestão das Unidades de Conservação (UCs), bem como seus conceitos, objetivos, diretrizes e estrutura. Pelo SNUC, as UCs são divididas em dois grupos de proteção compostos por diferentes categorias de manejo: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, que em breve saberemos como distinguir as características.

Além disso, vamos conhecer os princípios e diretrizes do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Este tem como intuito orientar as ações que são desenvolvidas para o estabelecimento de um sistema abrangente, que seja representativo das áreas protegidas ecologicamente, efetivamente manejado, integrado às áreas terrestres e marinhas mais amplas, até 2015. Para, por fim, contextualizarmos essa teoria na prática, apresentando alguns destinos referenciais no Brasil, conforme o Ministério de Turismo, quando falamos em ecoturismo em Unidades de Conservação.

## **Importância histórico-contemporânea na implantação das áreas naturais protegidas**

No mundo todo, o estabelecimento de áreas naturais protegidas tem sido uma das principais estratégias para a conservação da biodiversidade e de remanescentes de recursos naturais. E, no Brasil temos seguido esta tendência!

Existem duas definições internacionalmente aceitas sobre áreas protegidas: Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) que entende como: “área definida geograficamente que é destinada ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” e Comissão Mundial de Áreas Protegidas da IUCN (International Union for Conservation of Nature “União Internacional de Conservação da Natureza” – 1994) que define como “área de terra ou de mar definida especificamente para a proteção e a manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, e gerida por meios legais ou outros que sejam efetivos”.

Assim, o histórico de criação das Unidades de Conservação no Brasil foi reflexo das sensibilizações mundiais para a preservação e necessidade de manutenção de espaços naturais institucionalmente protegidos por lei, datados de meados do século XIX.

Entretanto, é notório que, naquele período, a criação estava relacionada principalmente à conservação da natureza, preservação de belezas cênicas e espaços para a recreação. No entanto, cada vez mais, o conceito tem sido ampliado, dando maior importância à biodiversidade e aos recursos hídricos, evidenciando a importância do manejo desses recursos. Assim, é estimulado o desenvolvimento de pesquisas científicas bem como a manutenção de sistemas ecológicos e climáticos. Além, é claro, de considerar a diversidade cultural, fator indispensável à conservação de qualquer área natural.

Vale enfatizar que o histórico relacionado às unidades de conservação ou áreas protegidas está intimamente ligado com

a trajetória da criação da legislação pertinente, tendo em vista que esta tem sido a melhor alternativa encontrada até então para justificar tal preservação ambiental. Infelizmente, na nossa sociedade, muitas vezes, as atitudes mais sensatas com o próximo e o meio ambiente devem ser orientadas por meio da lei, diante à diversidade de valores sociais, ambientais, financeiros, dentre outros. Este é o instrumento que viabiliza o respeito recíproco e o uso responsável de qualquer bem comum à sociedade.

Portanto, não podemos ignorar a importância da Lei nº 9.985/2000, que institui o SNUC, ou Sistema Nacional de Unidades de Conservação, mas antes de discutirmos melhor acerca das características do SNUC, vamos apresentar alguns aspectos primordiais do contexto histórico-contemporâneo do tema.

As primeiras áreas protegidas surgiram nos Estados Unidos, no final do século XIX (Parque Nacional de Yellowstone – 1872) que, adotou um modelo de área protegida que exclui as comunidades residentes. Esse modelo de Parque Nacional, que proíbe a permanência de populações humanas em seu interior, rapidamente se espalhou por todo o mundo.

Anos mais tarde, começaram a surgir, em diversos países, outras categorias de áreas protegidas e, em 1933, pela primeira vez, tentaram padronizar uma terminologia internacional para áreas protegidas.

Com a criação da IUCN, em 1948, e a realização de diversos eventos internacionais sobre áreas protegidas, ocorreu um maior fortalecimento mundial dos movimentos que reivindicavam a causa.

Neste período após 1948, foram organizados diversos eventos. Um dos mais importantes foi o Clube de Roma, em 1968, que reuniu cientistas de países desenvolvidos para discutir o consumo de massa e o possível esgotamento das reservas de recursos naturais não renováveis, devido ao grande crescimento populacional previsto até meados do século XXI. Pela primeira vez, a problemática ambiental é colocada a nível mundial. O Relatório Limites do Crescimento, publicado em 1972, foi resultado



desse encontro do Clube de Roma e previa o fim do crescimento econômico para o fim do século XXI, como forma de evitar o aumento dos problemas ambientais.

Outro evento importante foi a Conferência de Estocolmo (1972), primeira conferência mundial para discutir assuntos referentes ao Meio Ambiente. Organizada pela ONU, reuniu chefes de Estados de diferentes países para discutir os problemas ambientais mundiais. O Relatório Nosso Futuro Comum foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1988, sob a presidência da primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, e ficou conhecido também como Relatório Brundtland. A partir desse relatório, o conceito de desenvolvimento sustentável passou a constituir a base para a reorientação das políticas de desenvolvimento e sua relação direta com as questões ambientais.

Devemos dar destaque, dentre os diversos documentos relevantes assinados desde então, à Convenção sobre Diversidade Biológica, na Eco-92. Este evento contribuiu significativamente para o fortalecimento dos movimentos ambientalistas pela criação de áreas protegidas em todo o mundo.

De acordo com o artigo 8º da Convenção sobre Diversidade Biológica, cada parte contratante, ou seja, envolvida na questão de proteção ambiental, deve, na medida do possível e conforme o caso:

- (a) estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;

- (b) desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;

- (c) regulamentar ou administrar recursos biológicos importantes para a conservação da diversidade biológica, dentro ou fora de áreas protegidas, a fim de assegurar sua conservação e utilização sustentável;

(d) promover a proteção de ecossistemas, habitats naturais e manutenção de populações viáveis de espécies em seu meio natural;

(e) promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes às áreas protegidas, a fim de reforçar a proteção dessas áreas.

Portanto, desde a criação dos primeiros parques nacionais, ainda no final do século XIX, os debates sobre a importância das áreas protegidas têm crescido muito. Isso tem refletido no aumento significativo da quantidade de áreas demarcadas e do tamanho da área abrangida por elas. Para se ter uma ideia, em 2008, a lista de áreas protegidas da IUCN registrou aproximadamente 105 mil áreas protegidas em todo o mundo, cobrindo uma área de aproximadamente 1,8 bilhões de hectares, equivalente a aproximadamente 13% da superfície terrestre (IUCN, 2008).



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 1

1. Vimos que existem duas definições internacionalmente aceitas sobre áreas protegidas: Convenção sobre Diversidade Biológica (1992), que entende como: “área definida geograficamente que é destinada ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”; e Comissão Mundial de Áreas Protegidas da IUCN (International Union for Conservation of Nature – 1994), que define como “área de terra ou de mar definida especificamente para a proteção e a manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, e gerida por meios legais ou outros que sejam efetivos”. Qual a principal diferença entre as duas definições internacionalmente aceitas sobre áreas protegidas?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*As duas têm o mesmo sentido, no entanto observamos que a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) é mais subjetiva e ampla, diante do entendimento de que a área protegida é aquela definida geograficamente, que é destinada ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação. Enquanto que a Comissão Mundial de Áreas Protegidas da IUCN (International Union for Conservation of Nature – 1994) reflete interesses mais objetivos quanto ao aspecto natural e cultural, pois trata-se de área de terra ou de mar definida especificamente para a proteção e a manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, e gerida por meios legais ou outros que sejam efetivos.*

## **Caracterização das unidades de conservação presentes no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)**

No Brasil, a criação de áreas protegidas aconteceu bem mais tarde do que nos Estados Unidos, sendo que, só em 1937, foi criado o primeiro parque nacional brasileiro, o Parque Nacional do Itatiaia, com o objetivo de incentivar a pesquisa científica, oferecer lazer às populações urbanas e proteger a natureza.



**Figura 13.1:** Maciço das Prateleiras, um dos pontos mais procurados no Parque Nacional do Itatiaia, o primeiro parque nacional do Brasil.

Fonte: [http://turismo.itamonte.mg.gov.br/img/Agulhas\\_PNI2.jpg](http://turismo.itamonte.mg.gov.br/img/Agulhas_PNI2.jpg)

Vamos discutir, assim, aspectos relevantes das legislações que embasam a realização do ecoturismo, em especial o SNUC e o PNAP (Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas), mas vale ressaltar que existem várias outras legislações pertinentes, como o Código Florestal (Lei nº 7.803/1989), que determina as formas de uso dos ecossistemas terrestres, de uma maneira mais generalizada. Essa lei vem sendo alvo de várias propostas de alterações e emendas, que ainda se encontram em tramitação no Congresso Nacional. Temos, ainda, Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), que se refere à proteção da fauna e da flora brasileiras; a Lei nº 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA); Lei nº 9.433/1997 e Decreto nº 24.643/1934, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, respectivamente; o Decreto nº 1.992/1996, que dispõe sobre a instituição e reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN); o Decreto nº 99.556/1990, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas, dentre várias outras legislações. É de extrema importância que, caso você tenha interesse em atuar nessa área, ter o conhecimento dessas legislações, bem como pesquisas e bibliografias a respeito de cada uma delas.

Ao analisar os instrumentos legais criados no Brasil nos anos 1990 e 2000, Santilli (2005) conclui que, diferentemente das décadas anteriores, as novas leis ambientais têm um caráter mais abrangente, especialmente a Lei nº 9.433/1997 (que institui o Sistema Nacional de Recursos Hídricos) e a Lei nº 9.985/2000 (que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação), pois preveem mecanismos e instrumentos de gestão dos bens sócio-ambientais, e não mais apenas a repressão a determinadas condutas e atividades (SANTILLI, 2005).

Segundo Scalco (2009), Santilli (2005) entende que a Lei de SNUC avança no sentido de privilegiar a interface entre biodiversidade e sociodiversidade, como forma de se atingir os objetivos de conservação previstos na lei. Além disso, prevê como um desses objetivos a manutenção da qualidade de vida

das populações locais. Para ela, o SNUC deve ser entendido como um sistema de unidades de conservação socioambiental, baseado na indissociabilidade entre ambiente e cultura, e entre homem e natureza.

Não podemos ignorar que o SNUC reuniu, em um único instrumento normativo, praticamente toda a dinâmica de criação e gestão de unidades de conservação no Brasil. No entanto, apesar dos avanços, algumas considerações devem ser feitas. Há autores, como Diegues (2000), que critica o sistema de áreas protegidas do Brasil por considerá-lo um sistema fechado, isolado da realidade, como “ilhas” de conservação em meio ao mar de degradação. Para ele deveria haver uma mudança na forma de relacionamento entre homem e natureza, que permitisse um desenvolvimento menos predatório.

Outro fato que merece ser citado é que alguns gestores de unidades de conservação e das próprias políticas ambientais brasileiras pensam única e exclusivamente na gestão das unidades e não do sistema como um todo. Apesar dos corredores ecológicos e das reservas da biosfera serem previstos em lei, na prática, as unidades de conservação permanecem, ainda, bastante fragmentadas, sem conectividade, o que não garante o fluxo gênico das espécies.

Corredores ecológicos são áreas que unem os remanescentes florestais possibilitando o livre trânsito de animais e a dispersão de sementes das espécies vegetais. Isso permite o fluxo gênico entre as espécies da fauna e flora e a conservação da biodiversidade. Também garante a conservação dos recursos hídricos e do solo, além de contribuir para o equilíbrio do clima e da paisagem. Os corredores podem unir Unidades de Conservação, reservas particulares, reservas legais, áreas de preservação permanente ou quaisquer outras áreas de florestas naturais.



Assim, uma maior reflexão sobre as diversas categorias previstas no SNUC se torna relevante no sentido de possibilitar o seu entendimento como um sistema, onde cada categoria tem o seu valor e deve ser implantada de acordo com a realidade local.

O SNUC considera a Unidade de Conservação como o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Lei nº 9.985/2000).

A lei define, também, diversos outros conceitos pertinentes à abordagem ambientalista e com o intuito de normatizar todas as ações empreendidas nas UCs e disponibilizar recursos distintos para cada caracterização. Além dos conceitos, a lei apresenta sua abrangência, seus objetivos, suas diretrizes e órgãos responsáveis pela sua gestão.

**Quadro 13.1:** Objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

<b>Objetivos do SNUC associados à preservação ambiental do uso turístico</b>	
Promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais	Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica
Promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento	Proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental
Favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico	Proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural
Proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica	

Fonte: Lei nº 9.985/2000, adaptado pela autora.

O SNUC dispõe sobre as categorias das UCs, que se distinguem em dois grupos: proteção integral e uso sustentável.

As Unidades de Conservação de Proteção Integral têm por objetivo “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (Lei nº 9.985, art. 7º, 2000). São admitidas, portanto, apenas as atividades relacionadas à pesquisa científica, lazer, turismo e educação ambiental em seu interior. Desta forma, este grupo de unidades de conservação é mais restritivo e, de forma geral, mais eficaz na proteção da biodiversidade, uma vez que as unidades de conservação pertencentes a ele são instituídas em terras públicas ou desapropriadas e não permitem a presença de populações humanas em seu interior.



**Figura 13.2:** Parque Nacional do Iguaçu.

Fonte: [http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/portal2/home\\_turismo/img/Parque%20Nacional%20vista%20aérea.jpg](http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/portal2/home_turismo/img/Parque%20Nacional%20vista%20aérea.jpg)

Já as Unidades de Conservação de Uso Sustentável têm como objetivo básico “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais” (Lei nº 9.985, art. 7º, 2000), sendo admitido, portanto, coleta e uso, comercial ou não, de parte de seus recursos naturais. Desta forma, as unidades que compõem esse grupo são menos restritivas, permitindo a realização, desde que de forma manejada, de diversas atividades econômicas. Esse grupo de

unidades de conservação destina-se a regular e normatizar a ocupação do solo e o uso dos recursos naturais, compatibilizando as atividades econômicas com a proteção ambiental. Além disso, muitas delas podem ser instituídas em áreas privadas, com certo grau de urbanização, o que acaba fazendo com que, muitas vezes, essas unidades não sejam tão eficazes na manutenção da biodiversidade como as pertencentes ao grupo anterior.

Mas quais são os tipos de Unidades de Conservação, seja de proteção integral, seja de uso sustentável, que o SNUC contempla? A tabela abaixo irá contextualizar, de forma dinâmica, a resposta para esta questão!

**Quadro 13.2:** Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável

Unidades de Proteção Integral			
Categoria	Objetivo	Atividades de Uso	Proibições afins ao turismo
Estações Ecológicas (EE)	Preservação da natureza e pesquisa científica	Pesquisas científicas, visitação pública com objetivos educacionais	Visitação aberta ao público em geral
Reservas Biológicas (Rebio)	Preservação integral da biota e demais atributos naturais sem interferência humana direta	Pesquisas científicas, visitação pública com objetivos educacionais com autorização prévia	Visitação aberta ao público em geral
Parque Nacional (Parna)	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica Educação e interpretação ambiental, recreação e ecoturismo	Pesquisas científicas, recreação, turismo e educação ambiental que não causem danos	Qualquer forma de exploração dos recursos ou atividades que provoquem alteração nos ecossistemas protegidos



Monumentos Naturais	Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica, geralmente de reduzida extensão	Visitação pública (de acordo com plano de manejo) Educação e interpretação ambiental, recreação e ecoturismo	Construção de obras que reduzam a visibilidade ou escondam o bem protegido Instalação de anúncios ou cartazes
Refúgios de Vida Silvestre	Proteger ambientes naturais e assegurar condições para a existência ou reprodução de espécies da flora ou fauna silvestres	Pesquisa científica, recreação, turismo e educação ambiental que não causem danos	Manejo da área sujeita a limitações especialmente em determinadas épocas do ano

Unidades de Uso Sustentável			
Categoria	Característica	Objetivo	Atividades de Uso
Área de Proteção Ambiental (APA)	Área extensa, pública ou privada, com atributos importantes para a qualidade de vida das populações humanas locais	Proteger a biodiversidade, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais	São estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada
Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	Área de pequena extensão, pública ou privada, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias	Manter os ecossistemas naturais e regular o uso admissível dessas áreas	Respeitando os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada
Floresta Nacional (Flona)	Área de posse e domínio público com cobertura vegetal de espécies predominantemente nativas	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais para a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas	Visitação pública, pesquisa científica e manutenção de populações tradicionais

Reserva Extrativista (Resex)	Área de domínio público com uso concedido às populações extrativistas tradicionais	Proteger os meios de vida e a cultura das populações extrativistas tradicionais, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais	Extrativismo vegetal, agricultura de subsistência e criação de animais de pequeno porte. Visitação pode ser permitida
Reserva de Fauna (Refau)	Área natural de posse e domínio público, com populações animais adequadas para estudos sobre o manejo sustentável	Preservar populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias	Pesquisa científica
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	Área natural, de domínio público, que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais	Preservar a natureza e assegurar as condições necessárias para a reprodução e melhoria dos modos e da qualidade de vida das populações tradicionais	Exploração sustentável de componentes do ecossistema. Visitação e pesquisas científicas podem ser permitidas
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	Área privada, gravada com perpetuidade	Conservar a diversidade biológica	Pesquisa científica, atividades de educação ambiental e turismo

Fonte: Magalhães (2001), adaptado pela autora.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 2

2. Como você aprendeu, o SNUC propõe o uso público para visitação turística em alguns tipos de Unidades de Conservação. Estas estão divididas em dois grandes grupos, Unidades de Conservação de Uso Sustentável e as Unidades de Conservação de Proteção Integral. Diferencie estes grupos apresentando suas categorias e ressaltando suas características. Feito isso, pesquise um exemplo no Brasil para cada uma das categorias!

[illegible]

### **Resposta Comentada**

*Dentre os tipos de Unidades de Conservação, devemos destacar as Unidades de Conservação de Uso Sustentável e as Unidades de Conservação de Proteção Integral.*

As Unidades de Conservação de Proteção Integral têm por objetivo “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (Lei nº 9.985, art. 7º, 2000). São admitidas, portanto, apenas as atividades relacionadas à pesquisa científica, lazer, turismo e educação ambiental em seu interior. Desta forma, este grupo de Unidades de Conservação é mais restritivo e, de forma geral, mais eficaz na proteção da biodiversidade, uma vez que as Unidades de Conservação pertencentes a ele são instituídas em terras públicas ou desapropriadas e não permitem a presença de populações humanas em seu interior. Esse grupo é composto pelas seguintes categorias: Estação Ecológica (ESEC de Guanabara – RJ), Reserva Biológica (Rebio do Tinguá – RJ), Parque Nacional (Parna Chapada dos Guimarães – MT), Monumento Natural (MN do Rio São Francisco – BA), Refúgio de Vida Silvestre (RVS Rio dos Frades – BA). Já as Unidades de Conservação de Uso Sustentável têm como objetivo básico “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais” (Lei nº 9.985, art. 7º, 2000), sendo admitidos, portanto, coleta e uso, comercial ou não, de parte de seus recursos naturais. Desta forma, as unidades que compõem esse grupo são menos restritivas, permitindo a realização, desde que de forma manejada, de diversas atividades econômicas. Esse grupo de Unidades de Conservação destina-se a regular e normatizar a ocupação do solo e o uso dos recursos naturais, compatibilizando as atividades econômicas com a proteção ambiental. Além disso, muitas delas

*podem ser instituídas em áreas privadas, com certo grau de urbanização, o que acaba fazendo com que, muitas vezes, essas unidades não sejam tão eficazes na manutenção da biodiversidade como as pertencentes ao grupo anterior. Constituem esse grupo as seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental (APA Cavernas do Peruaçu – MG), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE Javari Buruti – AM), Floresta Nacional (Flona Rio Preto – ES), Reserva Extrativista (Resex de Recanto das Araras de Terra Ronca – GO), Reserva de Fauna (RAN – Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Répteis e Anfíbios – GO), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS Itatupã-Baquiá – GO) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN do Caraça – MG).*

## **Plano estratégico nacional de áreas protegidas**

O Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP – adotou como conceito de áreas protegidas a abrangência de áreas naturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade.

Por sua abrangência, o plano enfoca prioritariamente o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, as terras indígenas e os territórios quilombolas. Sendo que as demais áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente e as reservas legais são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas.

Vale ressaltar que o plano define objetivos, metas e estratégias para o Brasil estabelecer um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrado a paisagens terrestres e marinhas mais amplas, até 2015.

Assim, a principal estratégia para alcançar tal objetivo é a implementação do SNUC e a gestão integrada das unidades de conservação com demais áreas protegidas, públicas ou privadas, conforme dispõe o art. 26 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. A elaboração do PNAP pelo Ministério do Meio Ambiente –

MMA – visou dar consequência às deliberações da Conferência Nacional de Meio Ambiente (2003 e 2005) e aos acordos internacionais, como a adoção do programa de trabalho sobre áreas protegidas da Convenção da Diversidade Biológica – CDB (Decisão VII/28, 2004), entre outros.



A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) foi assinada pelo Presidente da República durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD –, em junho de 1992; ratificada pelo Congresso Nacional, pelo Decreto Legislativo nº 2/94, em 8 de fevereiro de 1994, e promulgada através do Decreto nº 2.519, em 17 de março de 1998.

A Convenção sobre Diversidade Biológica é um tratado internacional do qual o Brasil é signatário, tendo, portanto, acatado seus princípios e determinações, devendo segui-los e implementá-los.



Vale a pena consultar, na íntegra, o Plano Nacional de Áreas Protegidas, pois este documento é uma referência para atuação dos profissionais em turismo nas áreas protegidas. Ele está disponível para *download* no site:

<http://www.bioatlantica.org.br/Plano%20Nacional%20de%20Areas%20Protegidas.pdf>



Ministério do  
Meio Ambiente



O documento apresenta os princípios, diretrizes, premissas e marco legal que orientam o desenvolvimento das ações previstas no plano. Assim, como marco legal, o documento discorre, sucintamente, sobre a importância da legislação ambiental brasileira. Dentre os 14 princípios identificados nas oficinas de trabalho para elaboração do documento, todos têm uma relação direta ou indireta com a atividade turística nas áreas protegidas, a saber:

1. Respeito à diversidade da vida e ao processo evolutivo, considerando o seu valor intrínseco.

2. Reconhecimento das áreas protegidas como o melhor instrumento para a conservação da biodiversidade.

3. Reconhecimento da necessidade de estratégias complementares às áreas protegidas para a conservação da biodiversidade.

4. Participação como processo de inclusão social e exercício da cidadania, tendo como parâmetro a busca permanente da legitimidade e da equidade social.

5. Consideração do equilíbrio de gênero, geração, cultura e etnia na gestão das áreas protegidas.

6. Garantia de disponibilidade das informações e facilitação de seu acesso à sociedade.

7. Priorização dos interesses coletivos e difusos sobre os interesses individuais.

8. Sustentabilidade ambiental como premissa do desenvolvimento socioeconômico.

9. As ações de estabelecimento e gestão de áreas protegidas devem ser articuladas com as diferentes políticas públicas e com diferentes segmentos da sociedade.

10. Fortalecimento do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – Sisnama – em termos de sua estruturação, consolidação, difusão e construção de capacidade institucional para implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – e apoio às outras áreas protegidas.

11. Avaliação e ajuste permanentes das metas e resultados, efeitos e impactos, assegurando a funcionalidade e eficiência das ações.

12. Valorização da Lei nº 9.985/2000 – SNUC – como marco legal.

13. Valorização dos aspectos éticos, étnicos, culturais, estéticos e simbólicos da conservação da natureza.

14. Respeito e reconhecimento das diferentes formas de conhecimentos e práticas de manejo de recursos naturais.

Enfatizamos isso porque o desenvolvimento do turismo em áreas protegidas deve considerar todos estes aspectos. Por exemplo, a avaliação e ajuste permanentes das metas e resultados, efeitos e impactos, assegura a funcionalidade e eficiência das ações. Estas medidas são importantíssimas para mensurar os aspectos positivos e negativos da prática do turismo na região, na área protegida propriamente dita, seu entorno e atores envolvidos no processo (comunidades, empreendedores, poder público e visitantes). Nesse sentido, devemos estar atentos, pois promover o turismo em áreas protegidas não significa apenas divulgar a região, mas sim desenvolver uma série de ações para estruturar o destino (mobilização, qualificação, estruturação, avaliação e monitoramento, dentre outras). Isso quando esta é a alternativa socioeconômica pela qual a região opta!

Dentre as diretrizes notamos, também, que todas estão relacionadas direta e indiretamente à atividade turística, mas vamos evidenciar apenas estas:

- Criar mecanismos e instrumentos para promover o processo participativo e a repartição de benefícios, com a perspectiva da melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas. Afinal, o desenvolvimento do turismo na região deve ser de interesse da maioria envolvida no processo. A atividade turística responsável poderá, por meio da manutenção da biodiversidade, ofertar oportunidades associadas à geração de renda e emprego, se tratarmos da questão, única e exclusivamente, em uma perspectiva socioeconômica.
- Criar mecanismos para transformar as áreas protegidas em polos de desenvolvimento regional, pois a prática

do turismo responsável na região pode se tornar referência mundial. Lógico que não podemos nos esquecer que o desenvolvimento da atividade turística deve ser associado a estudos de capacidade de carga. A infraestrutura turística também deve ser construída em harmonia com o meio, estimulada pela própria comunidade, o que, sem dúvida, propicia um círculo virtuoso, quando discutido de forma democrática e apartidária.

Não estamos dizendo que este é um trabalho fácil e que seja o desejo de todos. Muito pelo contrário, quando nos propomos a discutir algo, inclusive o ecoturismo em áreas protegidas, nos deparamos com diversos interesses, nem sempre tão otimistas e benéficos para a região. Por isso, a busca constante de conhecimento, informações técnicas, análise de estudos de caso e, principalmente, a observação crítica da realidade na qual estamos envolvidos se faz necessária para alcançarmos êxito na nossa atuação profissional!

Assim, para finalizarmos este item, vale ressaltar que foram determinados quatro eixos temáticos de atuação. Para cada um destes, foram traçados objetivos, metas e estratégias distintas para a implantação do PNAP. No entanto, mesmo diante da importância sistêmica de cada um deles, todos estão interligados mutuamente, em uma perspectiva holística de transformação da realidade das áreas protegidas.

Resta, assim, o desafio de implantar as estratégias determinadas para alcançar o objetivo proposto pelo PNAP, que dependerá de uma série de ações articuladas entre si, para que, de fato, a utopia de assegurar a conservação e biodiversidade de forma sustentável prevaleça perante o capitalismo desenfreado de nossa sociedade contemporânea.





## Atividade

### Atende ao Objetivo 3

3. A partir dos temas apresentados acerca do PNAP, avalie quais premissas estão certas e quais devem estar erradas nas afirmações a seguir. Comente porque as afirmativas devem estar erradas, ao final, também!

1. Para efeito do Plano Nacional de Áreas Protegidas, devemos entender que: áreas protegidas abrangem as áreas naturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade, enfocando prioritariamente o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, as terras indígenas e os territórios quilombolas. (V) ou (F)

2. O desenho do sistema de áreas protegidas deve contemplar a diversidade ecossistêmica, étnica e sociocultural associada ao interesse de desenvolvimento urbano dos grandes centros metropolitanos do Brasil. (V) ou (F)

3. As potencialidades de uso sustentável dessas áreas devem ser desenvolvidas e fortalecidas, visando ao acesso e à repartição de benefícios que podem e devem ser gerados pelas áreas. (V) ou (F)

4. As ações do PNAP deverão visar à desarticulação dos gestores das áreas protegidas, dos povos indígenas, dos quilombolas e comunidades locais. (V) ou (F)

5. Garantia de continuidade político-partidária. (V) ou (F)

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Os itens 2, 4 e 5 estão errados porque:*

*2. O desenho do sistema de áreas protegidas deve contemplar a diversidade ecossistêmica, étnica e sociocultural associada a esses ambientes relacionados com a própria região da área protegidas e não para atender às demandas de “compensação ambiental” dos grandes centros urbanos do país.*

*4. As ações do PNAP deverão visar ao fortalecimento dos gestores das áreas protegidas, dos povos indígenas, dos quilombolas e comunidades locais, haja vista que é primordial o envolvimento das comunidades do entorno para definição de estratégias pertinentes, por meio da participação ativa, para a manutenção e conservação dessas áreas.*

*5. Garantia de continuidade administrativa e gerencial e jamais da política partidária, pois é necessária a democracia apartidária para resguardar os interesses das áreas naturais protegidas.*

## **Aspectos gerenciais da atividade turística nas áreas naturais protegidas e principais destinos ecoturísticos**

Podemos concluir que a atividade turística fortalece a apropriação das áreas naturais protegidas pela sociedade, haja vista que, no Brasil, devido à riqueza de seus biomas e diversidade cultural, possuímos diversas regiões que são atrativos singulares para a oferta de produtos diversificados e de qualidade.



**Figura 13.3:** Pantanal, bioma protegido por um Parque Nacional.

Fonte: <http://eco.ib.usp.br/lepac/conservacao/ensino/imagens/IMG0007.jpg>

O ecoturismo em áreas naturais protegidas incrementa a economia e promove a geração de emprego e renda para as populações locais. Por fim, a visitação turística em Unidades de Conservação funciona como uma forma de incrementar o apoio econômico para a conservação da natureza nestas áreas e potencializar a utilização sustentável dos serviços vinculados aos ecossistemas, segundo MMA/SBF/DAP (2006).

Nesse sentido, o documento técnico *Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação* elaborado em 2006, pelo Ministério do Meio Ambiente, representa uma publicação significativa para orientar as ações de planejamento, gestão e implementação da visitação em Unidades de Conservação.



*Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação* é um documento muito interessante para seus aprofundamentos teóricos quanto ao tema proposto! Está disponível para download em: <https://public.grad.rosana.unesp.br/fernando/ECO%20I/Diretrizes%20para%20Visitacao%20em%20Unidades%20de%20Conservacao.pdf>



Fonte: MMA/SBF/DAP, 2006.

SUMÁRIO	
APRESENTAÇÃO	001
OBJETIVO	002
PRINCÍPIOS PARA A VISITAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	003
DIRETRIZES PARA OS DIFERENTES SETORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	004
1. DIRETRIZES GERAIS	005
2. DIRETRIZES PARA A INTERVENÇÃO AMBIENTAL	007
3. DIRETRIZES PARA PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES LOCAIS	008
4. DIRETRIZES PARA A INTERVENÇÃO NA GESTÃO DA VISITAÇÃO EM UC	009
5. DIRETRIZES PARA A INTERVENÇÃO NA VISITAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL	010
6. DIRETRIZES PARA ATIVIDADES RECREATIVAS POR PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS	011
7. DIRETRIZES PARA PRESTACÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO	012
8. DIRETRIZES PARA A CONDUÇÃO DE VISITANTES	013
9. DIRETRIZES PARA A SEGURANÇA DURANTE A VISITAÇÃO	014
10. DIRETRIZES PARA ATIVIDADES ESPECÍFICAS	015
10.1 CAMINHADA	015
10.2 CANOAGEM E RAFTING	016
10.3 VOO LIVRE	017
10.4 CANOAGEM E RAFTING	018
10.5 CANOAGEM E RAFTING	019
10.6 MONITORAMENTO E ESCALADA	020
10.7 O GÊNEIO	021
10.8 BOTA CAÇAPÉ	022
10.9 OBSERVAÇÃO BINOCULAR	023
10.10 UTILIZAÇÃO DE ANIMAIS DE MONITORIA	024
10.11 APOIO TÉCNICO	025
RECOMENDAÇÕES PARA A PRÁTICA RESPONSÁVEL DAS ATIVIDADES DE VISITAÇÃO	026
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	027
ANEXOS	028

No entanto, não podemos nos esquecer de que a atividade turística também gera diversos impactos negativos, quando não planejada e discutida amplamente entre a sociedade, principalmente os atores envolvidos. Assim, é primordial a elaboração de planos de uso turístico nas áreas naturais protegidas, inclusive nas Unidades de Conservação e Entorno, para a promoção responsável do ecoturismo na região, conforme teremos oportunidade de ver!



Joel Rocha

**Figura 13.4:** Estação Ecológica Ilha do Mel – Paraná.

Fonte: BRASIL/MTUR/Revista Roteiros do Brasil, 2009.



Werner Zotz

**Figura 13.5:** Parque Nacional do Jalapão.

Fonte: BRASIL/MTUR/Revista Roteiros do Brasil, 2009.



Werner Zotz

**Figura 13.6:** Parque Nacional das Cataratas do Iguaçu.

Fonte: BRASIL/MTUR/Revista Roteiros do Brasil, 2009.



Ângelo Cavalli

**Figura 13.7:** Parque Nacional da Tijuca.

Fonte: BRASIL/MTUR/Revista Roteiros do Brasil, 2009.

Vamos começar pela orientação de que é primordial existir um Plano de Manejo para as áreas naturais protegidas. Este visa regulamentar, inclusive, a visitação pública, com normas e restrições estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração. É importante frisar que o Plano de Manejo é um instrumento de planejamento e, para o desenvolvimento da atividade turística, é imprescindível que o Plano ou Programa de Uso Público da UC tenha total coerência com os objetivos específicos e com o zoneamento da área. O Plano de Manejo deverá ser implantado por meio de diversos projetos complementares e interdependentes para efetivar o uso público em Unidades de Conservação de forma responsável e profissional.

Vale enfatizar que, como qualquer Plano ou Programa, é vital estar atento aos aspectos peculiares da UC: o detalhamento das ações propostas e a diversificação das atividades, diante de variedades, métodos, público-alvo e complementaridade. Esses aspectos, dentre outros, serão apresentados ora no diagnóstico, ora no prognóstico, sendo a maioria das vezes suscitado em ambos.

Neste contexto, é possível, na **Figura 13.8**, observar a abrangência do planejamento do uso público na UC, conforme recomendações do Projeto Doces Matas:



**Figura 13.8:** Planejamento do uso público na Unidade de Conservação.

Fonte: Grupo temático de ecoturismo (1998), adaptado pela autora.

Assim as Unidades de Conservação devem direcionar uma atenção constante para a elaboração, implantação e monitoramento de um Plano de Manejo. É necessário que o profissional esteja atento às tendências e experiências mundiais!

Nesse sentido, é necessário afirmar que a organização e a articulação de todas as esferas da sociedade (poder público, iniciativa privada e comunidade local) devem priorizar a adoção de tais medidas para transformar a atividade turística em fator positivo. Assim, será possível a inserção de diversas oportunidades locais para o desenvolvimento efetivo de uma economia socioambiental.

Vale a pena conhecermos os princípios para o planejamento e a gestão da visitação em uma Unidade de Conservação, que deverão estar de acordo com os objetivos de manejo da Unidade de Conservação. Os princípios propiciam um sentido lógico, harmônico e coerente às atividades de visitação em UC. São as estruturas fundamentais para que as políticas, diretrizes, normas e regulamentações sejam melhor desenvolvidas e aplicadas.

- A visitação é instrumento essencial para aproximar a sociedade da natureza e despertar a consciência da importância da conservação dos ambientes e processos naturais, independentemente da atividade que se está praticando na Unidade de Conservação.
- A visitação deve ser promovida de forma democrática, possibilitando o acesso de todos os segmentos sociais às Unidades de Conservação.
- As atividades de visitação possíveis de serem desenvolvidas em Unidades de Conservação devem estar previstas em seus respectivos instrumentos de planejamento.
- O desenvolvimento das atividades de visitação requer a existência de infraestrutura mínima, conforme previsto nos instrumentos de planejamento da Unidade de Conservação.
- A visitação é uma alternativa de utilização sustentável dos recursos naturais e culturais.



- A manutenção da integridade ambiental e cultural é essencial para sustentar a qualidade de vida e os benefícios econômicos provenientes da visitação em Unidades de Conservação.
- A visitação deve contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social das comunidades locais.
- O planejamento e a gestão da visitação devem buscar a excelência na qualidade dos serviços oferecidos aos visitantes.
- A visitação deve procurar satisfazer as expectativas dos visitantes no que diz respeito a qualidade e variedade das experiências, segurança e necessidade de conhecimento.
- O planejamento e a gestão da visitação devem considerar múltiplas formas de organização da visitação, tais como: visitação individual, visitação em grupos espontâneos, visitação em grupos organizados de forma não comercial e visitação organizada comercialmente, entre outras.

O profissional que irá atuar no desenvolvimento das atividades ecoturísticas em Unidades de Conservação deve conhecer as diversas diretrizes apresentadas nesse documento, como:

- diretrizes dos órgãos gestores de Unidades de Conservação;
- diretrizes para a interpretação ambiental;
- diretrizes para a promoção quanto à participação das comunidades locais e populações tradicionais;
- diretrizes na gestão da visitação em UC;
- diretrizes quanto à integração, para que a visitação promova desenvolvimento local e regional;
- diretrizes para atividades realizadas por portadores de necessidades especiais;
- diretrizes para prestação de serviços de apoio à visitação;
- diretrizes para a condução de visitantes; diretrizes para a segurança durante a visitação;
- diretrizes para atividades específicas (caminhadas, mergulho, canoagem e rafting, voo livre, canionismo e ca-

choeirismo, montanhismo e escalada, ciclismo, visita a cavernas, observação embarcada, utilização de animais de montaria e acampamento).

Além disso, é importante que o profissional promova diversas recomendações para os atores envolvidos (visitantes e instituições prestadoras de serviços em Unidades de Conservação), principalmente diante das informações de que com apenas 1.827 servidores para cuidar de 77 milhões de hectares em Unidades de Conservação, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio – vai terceirizar os serviços de atendimento ao turista nos parques nacionais. Assim, a estimativa é que pelo menos 25 parques terão venda de ingresso, passeios, manutenção de trilhas e hospedagem nas mãos da iniciativa privada.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 4

4. Conforme você pode perceber, os aspectos gerenciais para desenvolver a atividade turística em áreas protegidas se relacionam a diversas diretrizes. Nesse sentido, assinale aquelas diretrizes referentes aos órgãos gestores de unidades de conservação que você acredita que são essenciais para o efetivo sucesso da visitação em tais áreas:

- ( ) Buscar a integração das políticas e dos procedimentos de planejamento e gestão da visitação nas Unidades de Conservação.
- ( ) Prever a atualização dos instrumentos de planejamento e demais instrumentos normativos da UC, visando ao aprimoramento das atividades de visitação.
- ( ) Incentivar a realização de expedições de caráter técnico visando ao levantamento de subsídios para o planejamento e gestão da visitação na UC.
- ( ) Considerar o zoneamento da unidade, os resultados de pesquisas científicas e o monitoramento dos impactos e dos fatores objetivos de risco para definir restrições à visitação.



( ) Promover a capacitação continuada da equipe gestora no que diz respeito às técnicas de manejo da visitação, monitoramento de impactos, manutenção de trilhas, técnicas de mínimo impacto em áreas naturais, atendimento ao público, entre outras.

( ) Desenvolver e implementar ações para a gestão da visitação, a fim de assegurar que os usos e as atividades realizadas na UC sejam condizentes com as normas específicas para cada área e que os impactos negativos sobre os recursos sejam minimizados.

( ) Conhecer e adotar diversas técnicas de manejo e procedimentos de monitoramento dos impactos da visitação, visando à minimização dos efeitos negativos e à maximização dos efeitos positivos.

( ) Estabelecer, quando necessário, um sistema de agendamento da visitação para evitar o excesso de visitantes em determinadas áreas.

( ) Estabelecer um sistema de registro de visitantes e realizar pesquisas periódicas para identificar o perfil, a opinião e a satisfação dos visitantes com relação às oportunidades de visitação oferecidas nas Unidades de Conservação.

( ) Buscar o estabelecimento de infraestrutura adequada e equipamentos para a realização das atividades de visitação, considerando que algumas atividades podem ser realizadas mesmo com um mínimo de equipamento e infraestrutura, como trilhas preexistentes e informação sobre percursos.

( ) Avaliar criteriosamente a utilização de veículos motorizados, como também a realização de sobrevoos e demais atividades que possam causar distúrbio ou perturbar o ambiente local.

( ) Desenvolver mecanismos eficientes para a disposição e o tratamento dos resíduos sólidos provenientes da visitação.

( ) Incentivar o serviço voluntário nas Unidades de Conservação, visando à contribuição da sociedade nas atividades de apoio ao manejo e gestão da visitação nas UC.

( ) Promover e fortalecer a participação e a corresponsabilidade dos atores interessados no planejamento e gestão da visitação, incluindo comunidade local, entidades representativas dos praticantes de atividades recreativas, operadores de turismo, associações locais, entre outros.

( ) Incentivar a discussão de aspectos da visitação pública no âmbito dos conselhos gestores das Unidades de Conservação.

- ( ) Considerar as potencialidades e vocações do entorno das Unidades de Conservação no planejamento e gestão da visitação.
- ( ) Promover parcerias com instituições do governo, da sociedade civil organizada, da iniciativa privada e de instituições de ensino e pesquisa para alcançar os objetivos de manejo e a adequada visitação nas UC.
- ( ) Estabelecer o monitoramento dos indicadores vinculados à satisfação dos visitantes, tais como: aglomerações/encontro de grupos, conservação do ambiente, ruído e segurança, conflitos de uso entre diferentes usuários, número de infrações, entre outras.
- ( ) Estabelecer regras claras de visitação, fundamentadas em estratégias de manejo reconhecidas e comunicá-las de forma eficiente e abrangente.
- ( ) Compreender a diversidade de expectativas dos visitantes, procurando atendê-las com um amplo leque de estratégias de manejo que maximizem a variedade de oportunidades oferecidas.
- ( ) Disponibilizar informações para o visitante antes e durante a visita à Unidade de Conservação, para que os mesmos possam prevenir acidentes, minimizar impactos ambientais e culturais e maximizar a qualidade de sua experiência.
- ( ) Divulgar e estimular a adoção dos princípios do Programa de Conduta Consciente em Ambientes Naturais do Ministério do Meio Ambiente e outras iniciativas de promoção de condutas responsáveis.

---

### ***Resposta Comentada***

*Dentre as diretrizes apresentadas, todas são de extrema importância para o desenvolvimento de atividades turísticas em unidades de conservação, assim, é primordial que os gestores dessas áreas naturais protegidas tenham conhecimento de tais diretrizes e busquem implantá-las em suas respectivas UCs para promover a atividade turística de forma sustentável.*

Esperamos que esta tenha sido uma aula produtiva, pois é primordial para o futuro profissional em turismo discernir sobre as legislações que embasam a prática do ecoturismo em áreas naturais protegidas. Vale ressaltar que existem muitas outras leis que regulam a prática, mas optamos por estas duas apenas, por

se tratem de referenciais para o setor. Esperamos, ainda, que esta aula tenha proporcionado subsídios para pesquisas futuras sobre o tema, pois as fontes de pesquisa são essenciais para melhor entendimento e compreensão! Por fim, esperamos que tenham ficado claros os aspectos abordados e a relação existente entre eles; o SNUC e o PNAP são legislações ambientais que têm aplicabilidade direta em destinos turísticos com foco para as áreas naturais e são importantes instrumentos para determinação de estratégias específicas para cada tipo de unidade de conservação. Buscam sempre interligar as ações em uma perspectiva macro e micro da atividade turística, a partir de discussões interdisciplinares para promover com eficácia e eficiência o gerenciamento turístico em tais áreas.



## Atividade Final

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Sabemos que o turismo é uma atividade capaz de gerar muitos impactos positivos, mas também negativos para as localidades visitadas. Considerando os pontos positivos e negativos proporcionados pelo turismo em Unidades de Conservação, destacados por Serrano (2003), estabeleça ações estratégicas para potencializar ou minimizar tais efeitos:

#### Pontos positivos e negativos do turismo em unidades de conservação

Pontos Positivos	Pontos Negativos
Possibilidade de uma maior integração das UCs com comunidades locais e com a sociedade mais ampla	Necessidade de “sacrifício” de áreas para descanso, abertura de trilhas e acesso, construção de infraestrutura etc.
Circulação de informação ambiental por meio de programas educativos e da própria visitação	Pisoteamento, compactação, erosão na abertura de atalhos em trilhas
Aumento da oferta regional de espaços de recreação e lazer	Depredação da infraestrutura, das árvores e das rochas por pichações ou coleta de suvenires
Adesão de visitantes às tarefas de fiscalização	Deposição inadequada de lixo, que interfere na alimentação da fauna e polui solo e cursos d’água

Facilidade do controle sobre grupos organizados	Incêndios
Divulgação da própria unidade e o estabelecimento de “redes” de interessados em sua manutenção	Distúrbio do ambiente sonoro, visual e olfativo da fauna, por barulho, excesso de cores e odores estranhos ao meio

Fonte: Serrano, 2003.

[illegible]

### ***Resposta Comentada***

*Sua resposta dependerá das sugestões de ações estratégicas que você definir para maximizar os pontos positivos e minimizar os pontos negativos apresentados pela autora, mas seguem algumas sugestões:*

*Maximizar os pontos positivos*

- Possibilidade de uma maior integração das UCs com comunidades locais e com a sociedade mais ampla – por meio da adoção das premissas apresentadas no PNAP, buscando promover a

*democracia apartidária na gestão das áreas naturais protegidas entre todos os atores envolvidos;*

- *Circulação de informação ambiental por meio de programas educativos e da própria visitação – por meio de ações de educação e interpretação ambiental, conforme orientações das diretrizes para visitação em Unidades de Conservação;*
- *Aumento da oferta regional de espaços de recreação e lazer – identificando atividades específicas de uso turístico como as caminhadas, mergulho, canoagem e rafting, voo livre, canionismo e cachoeirismo, montanhismo e escalada, ciclismo, visita a cavernas, observação embarcada, utilização de animais de montaria e acampamento, buscando sempre seguir as diretrizes de implantação sugeridas pelos órgãos competentes e instituições de ensino e pesquisa;*
- *Adesão de visitantes às tarefas de fiscalização – desenvolvendo ações que façam com que os turistas de áreas protegidas se apropriem da região, buscando integrar aspectos relacionados ao “conhecer para preservar!”;*
- *Facilidade do controle sobre grupos organizados – na implantação de ações de avaliação e monitoramento da atividade ecoturística desenvolvida;*
- *Divulgação da própria unidade e o estabelecimento de “redes” de interessados em sua manutenção – promovendo a interlocução de experiências e estudos de caso, para viabilizar o conhecimento de todos, sobretudo no intuito de adequar experiências positivas para determinada área natural protegida, quando houver compatibilidade.*

#### *Minimizar os pontos negativos*

- *Necessidade de “sacrifício” de áreas para descanso, abertura de trilhas e acesso, construção de infraestrutura etc. – buscando aproveitar as áreas já antropizadas da área natural protegida para disponibilizar os equipamentos para a infraestrutura necessária (centro de visitantes, alojamento, casa do gerente, áreas de camping etc.);*
- *Pisoteamento, compactação, erosão na abertura de atalhos em trilhas – desenvolvendo estudos sistemáticos acerca da capacidade de carga da UC para verificar necessidade de implantação de roteiros turísticos em formato de circuitos, evitando que o mesmo acesso seja utilizado para ir e voltar de determinado atrativo;*
- *Depredação da infraestrutura, das árvores e das rochas por pichações ou coleta de suvenires – por meio de mobilização para a importância da educação ambiental, bem como o acompanhamento de condutores pelas trilhas, visando manter a integridade física tanto dos visitantes como do patrimônio natural;*

- *Deposição inadequada de lixo, que interfere na alimentação da fauna e polui solo e cursos d'água – implantando um sistema de gerenciamento dos resíduos produzidos pelos visitantes nas UCs bem como campanhas constantes de educação e interpretação ambiental;*
- *Distúrbio do ambiente sonoro, visual e olfativo da fauna, por barulho, excesso de cores e odores estranhos ao meio – por meio de análises físicas, estudos científicos e pesquisas constantes para identificar estratégias de equilíbrio na relação homem–natureza;*
- *Incêndios – por meio de campanhas de educação ambiental e formação de grupos de brigadistas de incêndio da própria comunidade, para controle imediato da adversidade natural ou provocada.*

## **Resumo**

Nesta aula, tivemos a oportunidade de discutir aspectos relevantes das principais legislações que embasam a realização do ecoturismo, o SNUC e a PNAP, porque acreditamos que em qualquer ambiente natural protegido é importante aplicar as premissas, diretrizes e ações estratégicas apresentadas em tais legislações, pois é notória a relação que tudo isso tem com o desenvolvimento da atividade turística de forma responsável nas Unidades de Conservação.

Vale ressaltar que toda a abordagem desse tema, por mais que tenha procurado ser abrangente, é muito restrita diante da diversidade de documentos que temos acesso hoje na internet!

Tivemos a oportunidade de discutir a trajetória histórico-contemporânea das áreas protegidas e sem dúvida alguma reconhecer que o Brasil merece destaque quanto às discussões ambientais. No entanto, temos que estar mais atentos não apenas para a discussão do tema e a elaboração de documentos técnicos de extrema qualidade. E sim, principalmente, na aplicação de todo esse conhecimento que vem sendo construído, bem como nossa contribuição, como profissional e indivíduo de uma sociedade, no processo de fiscalização para a implantação eficaz de tais diretrizes. Temos muito ainda a contribuir no processo do SNUC, haja vista que sociedade brasileira ainda entende que a principal unidade de conservação são os Parques Nacionais, sendo que temos vários outros tipos interessantes para cada realidade socioambiental.

Tivemos oportunidade, ainda, de conhecer a importância do PNAP, que visa implantar, de fato, a proposta do SNUC, numa perspectiva de orientação às partes envolvidas quanto às prioridades, eixos temáticos e formas de alcançar os objetivos propostos. Assim, devemos entender que o PNAP, documento recente, que muitos desconhecem ainda, deve ser popularizado em regiões que estejam relacionadas às áreas naturais protegidas!

Notamos, por fim, que um dos instrumentos mais balizadores do desenvolvimento da atividade turística em áreas naturais são as *Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação*. Esse documento deve ser uma referência básica para discutir o turismo em áreas protegidas, pois de forma muito objetiva e sucinta contribuiu, significativamente, para o pronto atendimento eficaz de todas as partes envolvidas (gestores, comunidades, empreendedores, visitantes, dentre outros).

Na próxima aula, discutiremos sobre a regionalização turística em âmbito estadual, por meio da análise da experiência dos circuitos turísticos de Minas Gerais, que proporcionará uma interessante discussão acerca das políticas públicas no Brasil!





# 14

## **Regionalização turística em âmbito estadual: a experiência dos circuitos turísticos de Minas Gerais**

*Erika Aleixo*

### **Meta da aula**

Aprofundar as questões sobre a atuação dos órgãos de turismo na esfera dos estados, com especial atenção para o caso do estado de Minas Gerais.

### **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1** identificar a participação dos órgãos estaduais responsáveis pelo turismo do Brasil;
- 2** relacionar o Programa de Regionalização do Turismo às políticas públicas nos estados;
- 3** analisar os circuitos turísticos em Minas Gerais.

## **Introdução**

Nos últimos anos, tem-se discutido a importância dos municípios no planejamento do turismo e das políticas públicas para o setor. Isto porque é nas cidades que o turismo se realiza, ou seja, é no espaço dos municípios que se encontram os atrativos e também os equipamentos turísticos necessários para que o turismo aconteça. É essencial o estudo das políticas locais para entender o turismo. Contudo, as políticas estaduais, embora exerçam um papel fundamental, ainda são pouco discutidas no meio acadêmico. Os estados podem exercer a função de regulador e promotor do turismo, assim como também planejador. Por isso, é importante avaliar a função dos estados na política de Turismo para entender como este atua na organização do turismo.

No Brasil, os estados têm exercido a função complementar do Governo federal, gozando de certa autonomia nas suas decisões. Contudo, o Governo federal ainda ocupa uma posição de centralidade em termos de elaboração das políticas públicas.

De forma mais madura, os primeiros organismos estaduais irão surgir no contexto do PNMT – Política Nacional de Municipalização do Turismo – que propunha a criação dos Comitês Estaduais e dos Conselhos Nacionais de Turismo. Essa forma de organização descentralizada permitiu o fortalecimento dos órgãos estaduais, na elaboração de seus planos de desenvolvimento do turismo.

Assim, nesta aula, iremos nos deter na atuação do estado na política pública de turismo e principalmente no que se refere ao histórico de seus órgãos. Neste pensamento, o primeiro item da aula faz um breve histórico sobre os organismos estaduais do turismo e a atuação do Estado no turismo.

Não é possível analisarmos, somente em um estudo, todos os estados da Federação. Por isso nos deteremos no caso de Minas Gerais. Esta escolha se justifica por este ser o estado que mais se aproximou de um turismo de base comunitária. Assim, nos itens 3 e 4, trataremos dos circuitos mineiros de turismo.

No item 2, veremos uma breve descrição do Programa de Regionalização do Turismo presente no Plano Nacional de Turismo 2007/2010. Este programa se tornou o carro chefe da política de turismo no segundo mandato do governo Lula e traz uma perspectiva diferenciada de se ver o turismo. Essa experiência se tornou única no país embora com algumas limitações.

Assim, após esta aula, poderemos refletir sobre o alcance das políticas públicas do turismo na esfera dos estados.

## **O turismo nas esferas estaduais brasileiras**

Nos dias atuais, o estudo da atuação da esfera estadual na gestão e planejamento do turismo, tornou-se essencial. Atuando de forma complementar com o Governo Federal, os estados têm cumprido um papel fundamental em se tratando de políticas públicas para o setor.

Neste sentido, a autora Solha (2005), analisa, em um estudo pioneiro, a atuação das políticas públicas do turismo na escala estadual.

Para ela, a análise histórica da atuação do Governo Federal vem sendo muito discutida nos últimos anos. O mesmo acontece com os municípios que, na última década, devido aos Programas PNMT (Programa Nacional de Municipalização do Turismo) e PRT (Programa de Regionalização do Turismo), têm sido muito estudados. Contudo, os programas estaduais não receberam a mesma atenção nos meios acadêmicos.

Com o PRT e a mudança da estrutura administrativa em 2003, os órgãos de turismo estaduais vêm ganhando cada vez mais espaço na gestão do setor. Essa mudança administrativa atuou no sentido de abrir o canal de comunicação entre os estados, federação e municípios, buscando uma integração das três esferas.

Solha (2005) aponta que, ao longo do tempo, os organismos de turismo estaduais foram sendo mudados, incorporados e/ou fundidos. Este fato dificulta entender a história do turismo nos estados, pelo menos como ações públicas.

Constatamos que os estudos da atuação dos organismos estaduais podem ser divididos em três fases ao longo da História:

- primeiras experiências (1930-1969);
- aumento das ações institucionais (1970-1979);
- desafios da gestão pública do turismo (1990-2003) (SOLHA, 2005).

As primeiras atuações dos estados em termos de políticas públicas remontam à própria história do turismo no Brasil. No período compreendido entre 1930 e 1969, o turismo brasileiro desenvolveu algumas de suas bases, como a consolidação das estâncias turísticas, balneárias e litorâneas. Os principais segmentos do turismo desenvolvidos nesta época foram o de saúde e o de hotéis cassinos.

Outras iniciativas vêm da década de 1950, que apontam para uma preocupação maior com o turismo, contudo ainda muito tímida. Somente na década de 1960, um número maior de estados incorporou organismos de turismo em sua estrutura. O objetivo, de modo geral, era desenvolver a atividade turística em seus estados (SOLHA, 2005).

É preciso dizer que a atuação desses órgãos era mais no sentido de implantação e modernização da hotelaria e menos no sentido de planejamento da atividade. Além disso, verifica-se que a estrutura estabelecida para o turismo no âmbito federal também se repete na maioria dos estados. Ou seja, o Governo Federal serve como modelo para as políticas a serem implementadas nos estados. Daí se observa um número grande de empresas de turismo (autarquias) vinculadas aos estados.

No segundo momento, podemos afirmar que a década de 1970 foi um período em que o poder público estadual demonstrou grande interesse pelo desenvolvimento do turismo. Nesta época, buscou-se implantar em sua estrutura administrativa organismos que pudessem desenvolver o setor.

Assim, diferentes estruturas passaram a fazer parte da esfera estadual. Algumas mais complexas do que as outras.

Segundo Solha (2005), houve uma predominância na criação de órgãos, representados por empresas e companhias de turismo, com flexibilidade para captar e gerenciar recursos financeiros.

Em alguns estados, como Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do Norte, a criação destes organismos refletia a necessidade de gerenciar os recursos obtidos através de convênios com o Governo Federal.

Esses convênios refletem a preocupação do Governo Federal, com a expansão da hotelaria nacional. Através do Fungetur – Fundo Geral do Turismo – foram financiados investimentos na construção e remodelação dos equipamentos hoteleiros. Além de elaborar a regulação geral do setor hoteleiro, os estados também investiram no seu crescimento.

Outra característica do segundo momento foi uma grande mudança nas estruturas administrativas. É o início da criação de vários órgãos dentro da estrutura estadual:

- consultivos e normativos como os Conselhos;
- executivos, como Empresas e Companhias;
- de administração direta, como Departamentos e Divisões de Turismo.

Ao longo da década, os ajustes ocorreram no sentido de reduzir essas estruturas (SOLHA, 2005). Chegaram a atribuir as responsabilidades pela formulação, elaboração e execução das políticas para um único órgão, normalmente empresa ou companhia de turismo do estado.

Isto pode estar relacionado ainda às expectativas extremamente otimistas para o turismo no início da década de 1970. Expectativas essas, que sofreram fortes abalos no final do período, em decorrência da crise mundial do petróleo, que parece ter se refletido nos estados, provocando a diminuição das ações estaduais nessa área.



A crise do petróleo aconteceu em cinco fases. Todas depois da Segunda Guerra Mundial e foram provocadas, em sua maioria, pelo embargo dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) e Golfo Pérsico.



São características do segundo momento: descontinuidade das ações estaduais decorrentes das descontinuidades administrativas; cumprimento das diretrizes do Governo Federal, principalmente naquilo que se refere à modernização do parque hoteleiro; fragilidade das estruturas desses órgãos em função da falta de recursos, ocasionando dependência dos recursos federais; papel empreendedor do órgão público estadual; visão da atividade turística limitada à hotelaria e à divulgação.

O período de 1990 a 2003 caracterizou-se pelas mudanças em todos os setores. No turismo, resumidamente, representou um crescimento e a necessidade de superar as dificuldades. Para os estados foi um período de ajustes e uma nova maneira de ver o turismo.

Também se destacam as negociações com o BID – Banco Internacional de Desenvolvimento –, com a finalidade de obter financiamentos que tinham o objetivo de obter recursos para o desenvolvimento do turismo.

A partir de 1990, de maneira geral, os estados formalizaram suas estruturas administrativas, criando um organismo para atender ao setor. Nessa época, começa-se a discutir a necessidade do estabelecimento de políticas estaduais e da elaboração de planos de desenvolvimento.

Os estados das regiões Nordeste e Norte se destacam nessa época, principalmente pelas exigências do BID para elaborar seus planos a fim de serem beneficiados pelos programas de financiamento. Contudo, somente aqueles que priorizavam o

turismo estabeleceram uma estrutura administrativa eficiente e conseguiram atender ao BID e implementar seus projetos, como foi o caso da Bahia e Ceará. Também percebe-se, nesse período, o aprimoramento de estruturas já existentes e a criação de outras novas. Atualmente, os estados ganharam destaque nas políticas públicas federais como iremos ver no próximo tópico.



Acesse alguns sites de órgãos estaduais do turismo, contendo as diretrizes políticas para o setor. Outros divulgam seus atrativos turísticos:

Bahia: [www.bahiatursa.ba.gov.br](http://www.bahiatursa.ba.gov.br); Ceará: [www.setur.ce.gov.br](http://www.setur.ce.gov.br); Goiás: [www.agetur.go.gov.br](http://www.agetur.go.gov.br); Maranhão: [www.turismo.ma.gov.br](http://www.turismo.ma.gov.br); Mato Grosso: [www.sedtur.mt.gov.br](http://www.sedtur.mt.gov.br); Minas Gerais: [www.descubraminas.com.br](http://www.descubraminas.com.br); Pará: [www.paratur.pa.gov.br](http://www.paratur.pa.gov.br); Paraná: [www.pr.gov.br/turismo](http://www.pr.gov.br/turismo); Pernambuco: [www.empetur.com.br](http://www.empetur.com.br); Piauí: [www.piemtur.pi.gov.br](http://www.piemtur.pi.gov.br); Rio Grande do Norte: [www.setur.rn.gov.br](http://www.setur.rn.gov.br); Rondônia: [www.rondonia.ro.gov.br](http://www.rondonia.ro.gov.br); Santa Catarina: [www.santur.sc.gov.br](http://www.santur.sc.gov.br); São Paulo: [www.ciencia.sp.gov.br](http://www.ciencia.sp.gov.br)

De forma geral, as estruturas dos órgãos estaduais do turismo são marcadas por inúmeras transformações devido a um processo de fusões, extinções, criação de diferentes órgãos, entre outros. Isso demonstra a fragilidade do setor do turismo, que não é uma área prioritária para a maioria dos estados brasileiros.

Além disso, há muita descontinuidade no setor, geralmente ligada às mudanças político-partidárias. Durante a análise do histórico dos órgãos estaduais, percebe-se também uma ação centralizadora dos organismos federais, na qual os organismos estaduais quase não participaram dos processos de decisão.

Contudo, em alguns estados, este panorama tem se modificado nos últimos anos.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 1

1. Os organismos estaduais de turismo foram marcados por inúmeras dificuldades, principalmente relacionadas à continuidade de suas ações. Faça uma busca no site do seu estado, verifique se há algum plano de desenvolvimento para o turismo e identifique os principais programas e projetos em andamento. Em seguida responda:

a) O Governo estadual se organiza para atuar no desenvolvimento do turismo? Como?

b) As estratégias de ação previstas no plano são adequadas para as características dos estados? E a comunidade? Este plano estadual atende às necessidades da comunidade receptora? Justifique.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Nesta atividade, você deverá realizar uma pesquisa sobre o funcionamento do órgão de turismo estadual e se este está de acordo com as características do seu estado. Por exemplo: o estado do Rio de Janeiro pode ter um site que informe apenas as características das localidades, mas que não faça menção a um planejamento para o turismo. Nesse caso, o que pode acontecer é a atração de visitantes, mas sem ter uma infraestrutura adequada para recebê-los. Isso pode causar impactos em comunidades receptoras, no patrimônio histórico e natural. Outro fator a considerar, é se este plano atende às características do estado. Por exemplo: se no estado há grandes desigualdades sociais, o plano de turismo pode atender a essas demandas, no sentido de diminuir esta desigualdade através da distribuição correta de empregos.*



## **Programa de regionalização do turismo**

Atualmente, os estados ganharam destaque no programa do Governo Federal. O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, é um programa do Plano Nacional de Turismo 2003/2007 (PNT I), realizado no primeiro período do governo Lula e que permanece até o final de seu segundo mandato.

É preciso dizer que o Programa de Regionalização do Turismo – PRT – está em consonância com a filosofia do PNT I e II. O PNT propunha uma visão do futuro em que o turismo no Brasil se enquadrava como vetor de redução das desigualdades regionais, propondo a geração e a distribuição de renda, a geração de emprego e o equilíbrio no balanço de pagamentos. Assim, o PNT, tanto o I como o II, propõem um modelo de desenvolvimento para o turismo brasileiro, calcado em dois pontos estruturantes: parcerias e gestão descentralizada.

A estrutura política do PNT se baseia no recém-criado Ministério do Turismo como órgão aglutinador, assessorado pelo Conselho Nacional de Turismo (apoiado por dez Câmaras Temáticas) e pelo Fórum de Secretários Estaduais do Turismo. Em um nível intermediário se encontram os estados, com parcerias com os órgãos estaduais e com os representantes de todos os setores do turismo que poderiam ser representados pelos fóruns e conselhos estaduais de turismo. Estes têm como função identificar problemas e elaborar propostas em sugestões para o desenvolvimento do setor, baseado nas requisições dos conselhos/comitês municipais de turismo.

É preciso salientar que a essência desta estrutura deverá ter continuidade no mandato Dilma. Contudo, o PNT deverá sofrer algumas adaptações devido à mudança de governo.



**Figura 14.1:** Estrutura da coordenação.

A partir desta estrutura, definiu-se a importância de se tratar o turismo brasileiro de forma regional.

Há que se dizer que, apesar de ter sido previsto como um programa inserido dentro do Macroprograma 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, o PRT acabou extrapolando essa posição e se tornando um programa transversal a todos os macroprogramas do PNT.

Assim, de acordo com dados do próprio Ministério do Turismo, foram identificadas 219 regiões turísticas em um mapeamento feito em 2004. Em 2006, tal mapeamento foi revisto e esse número foi reduzido a 200 regiões consideradas turísticas.

O PRT e todos os novos roteiros foram divulgados para o público em dois eventos de marketing, realizados nos anos de 2005 e 2006 na cidade de São Paulo, denominados Salão Nacional de Turismo. Os eventos tinham como objetivo apresentar, promover e incentivar a organização e a comercialização dos roteiros turísticos do Brasil e podemos dizer que, com algumas

ressalvas, os objetivos de divulgação foram atingidos. Contudo, o PRT não conseguiu aglomerar diversas cidades em torno de objetivos comuns, que poderiam ser a união de forças e atrativos para desenvolver o turismo para a região.

O maior obstáculo enfrentado pelo PRT era (e é até o presente momento) a falta de articulação. Embora tenha propostas de direcionar a criação de produtos turísticos regionais e sugerir o envolvimento de praticamente todos os agentes sociais envolvidos com o turismo, o PRT não conseguiu resultados efetivos como os esperados, sinalizando a falta de interação entre os municípios. Os produtos regionais deveriam ser o resultado da organização dos agentes envolvidos e, para que isto ocorra, torna-se necessário que essas interações sejam intermitentes e concretas.

A dificuldade de articulação exigiu da equipe do MTur uma revisão das suas metodologias e uma nova investida nas ações de articulação e de sensibilização dos agentes sociais das regiões classificadas como turísticas.

Assim, no segundo período do governo Lula (2006 a 2010), 65 destinos foram selecionados pelo Ministério do Turismo, em conjunto com os órgãos e conselhos estaduais de turismo. Estes teriam que ter capacidade de induzir o desenvolvimento regional.

O objetivo era fazer com que alguns municípios pudessem ser vistos como modelos para as demandas do mercado externo e estes seriam trabalhados prioritariamente até 2010. Segundo o MTur, os destinos indutores de desenvolvimento são aqueles que possuem infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados, sendo capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno e dinamizar a economia do território em que está inserido (BRASIL, 2007).

No universo dos 87 roteiros turísticos selecionados anteriormente, esses 65 destinos (leia-se municípios) foram escolhidos por critérios de:

Avaliações e valorações do Plano de Marketing Turístico Internacional – Plano Aquarela, do Plano de Marketing Turístico Nacional –, além de outros estudos e investigações sobre investimentos do Governo Federal e sobre as potencialidades desses destinos (BRASIL, 2006, p. 52).

**Quadro 14.1:** Destinos indutores (MTUR, 2006)

<b>Macro Região Norte / UFs</b>	<b>Destinos Indutores</b>	<b>Destinos Indutores</b>	<b>Destinos Indutores</b>	<b>Destinos Indutores</b>	<b>Destinos Indutores</b>
AC	Rio Branco				
AM	Barcelos	Manaus	Parintins		
AP	Macapá				
PA	Belém	Santarém (Tapajós)			
RO	Porto Velho				
RR	Boa Vista				
TO	Mateiros (Jalapão)	Palmas			
<b>Macro Região Centro-Oeste</b>					
DF	Brasília				
GO	Caldas Novas	Goiânia	Pirenópolis	Alto Paraíso (Chapada dos Veadeiros)	
MS	Campo Grande	Corumbá (Pantanal Sul)	Bonito		
MT	Cáceres (Pantanal Norte)	Cuiabá			
<b>Macro Região Sul</b>					
PR	Foz do Iguaçu	Paranguá (Ilha do Mel)			
RS	Bento Gonçalves	Gramado	Porto Alegre		
SC	Balneário Camboriú	Florianópolis	São Joaquim		

<b>Macro Região Sudeste</b>					
ES	Vitória				
MG	Belo Horizonte	Diamantina	Ouro Preto	Tiradentes	
RJ	Angra dos Reis	Armação dos Búzios	Paraty	Rio de Janeiro	Petrópolis
SP	São Paulo	Ilhabela			
<b>Macro Região Nordeste</b>					
AL	Maceió	Maragogi			
BA	Lençóis	Maraú	Mata de São João	Porto Seguro (Arraial d'Ajuda, Trancoso e Caraíva)	Salvador
CE	Fortaleza	Aracati (Canoa Quebrada)	Jijoca de Jericoacoara	Nova Olinda (Cariri)	
MA	Barreirinhas	São Luís			
PB	João Pessoa				
PE	Fernando de Noronha	Ipojuca (Porto de Galinhas)	Recife		
PI	Parnaíba (Delta)	São Raimundo Nonato (Serra da Capivara)	Teresina		
RN	Natal	Tibau do Sul (Pipa)			
SE	Aracaju				

Fonte: MTur, 2006.

Segundo a Meta 3 do PNT II, até 2008 15 desses 65 destinos deveriam estar estruturados dentro dos modelos de qualidade de padrão internacional estabelecidos pelo MTur (2007d, p. 52). Contudo, até o presente momento não há estudos que indiquem os resultados destas ações.

Ainda de acordo com esta meta, esses destinos turísticos priorizados deveriam assumir a função de “modelos indutores para o desenvolvimento turístico-regional” (2007b, p. 52). As experiências destes destinos deveriam servir de modelos para outros destinos que integram as regiões turísticas do país.



**Figura 14.2:** Santarém (rio Tapajós) – PA, Paranaguá – PR e Ilhabela – SP.

Fonte: <http://www.santarém.pa.gov.br/conteudo/?item=199&fa=194>; <http://www.paranaguá.pr.gov.br/conteudo/guia-turístico/pontos-turísticos>; [http://www.ilhabela.sp.gov.br/portugues/ver\\_conteudo\\_foto2.php?cod\\_conteudo=0003802](http://www.ilhabela.sp.gov.br/portugues/ver_conteudo_foto2.php?cod_conteudo=0003802)

No intuito de facilitar e estimular a implantação do modelo proposto pelo PRT, o MTur desenvolveu uma coleção de 13 cadernos técnicos, cada um abordando um dos pontos teóricos e operacionais do programa. Estes cadernos nada mais são do que as diretrizes e técnicas para que os municípios se integrem em torno dos objetivos do PRT.

A partir da análise da metodologia dos cadernos técnicos, percebe-se a constante preocupação do MTur em promover a regionalização, mas mantendo o foco no município. Isto se justifica devido à falta de integração entre os municípios uma vez que a regionalização passa necessariamente por eles. Se não há integração e articulação, a união em torno da regionalização pode se tornar fragmentada e difícil.

Assim, há um estímulo contido na metodologia visando estimular novas estruturas organizacionais de gestão do desenvol-

vimento turístico local e regional. Como por exemplo, o Caderno Técnico III, especificamente, se destina a orientar os agentes sociais para a institucionalização de instâncias de governanças regionais, no formato de consórcios ou conselhos regionais de turismo (BRASIL, 2007).

Para Fratucci (2008), a fragmentação dos territórios em regiões funcionais, propostas em muitas políticas públicas de turismo, visa permitir apenas uma administração mais conservadora das ações da gestão pública. Seria importante que as políticas públicas observassem como os municípios se aglutinam para compor produtos turísticos regionais, incorporando esses movimentos às suas ações. Do contrário, por mais que se deseje a autonomia e a descentralização das decisões, estas ainda estarão sendo exercidas de cima para baixo, com pouca ou nenhuma participação dos agentes envolvidos.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 2

2. O Programa de Regionalização do Turismo foi um dos principais programas do Plano Nacional de Turismo II. Em alguns estados foram desenvolvidos roteiros respeitando as diretrizes do PNT II, como no caso do Rio de Janeiro. Baseado no site do governo do Rio de Janeiro – <http://www.turisrio.rj.gov.br/projetos.asp> – pesquise de qual roteiro sua cidade faz parte e responda às questões:

a) A sua cidade elaborou, de alguma forma, uma regionalização do turismo? Este se encontra em consonância as diretrizes políticas do estado? Justifique.

b) A regionalização do turismo em sua cidade está em consonância com as políticas do PNT II? Por quê?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta resposta, você deve primeiro pesquisar se sua cidade participa de algum roteiro ou circuito turístico. Faça isso, principalmente, através do mapa, e se quiser, de sites e reportagens. Você também pode entrar em contato com os setores da Prefeitura Municipal. A partir disso, responda se este roteiro está em consonância com as diretrizes do PNT II. Você pode se basear nas aulas anteriores para isso. Assim, analise se seu estado também segue as mesmas diretrizes. A principal crítica é a falta de articulação entre município, estado e federação. Portanto, analise se a inserção de uma determinada cidade em algum roteiro atraiu mais visitas e se ela estava preparada para isso. Em muitos casos, embora participante de alguns circuitos, como não há articulação entre os demais órgãos, os municípios não desenvolveram o turismo de forma satisfatória, com uma política de turismo descolada dos contextos nacional e/ou estadual.*

## **A experiência de Minas Gerais – circuitos turísticos**

A escolha de Minas Gerais para esta análise se deve ao fato de que este estado se tornou referência devido aos seus roteiros turísticos, ou como ficou denominado, circuitos turísticos.

A consolidação da regionalização do turismo neste estado ocorreu por diversos fatores. O principal deles é a grande experiência de algumas localidades que já tinham o turismo como uma atividade expressiva, como é o caso das “cidades históricas” (Ouro Preto e Tiradentes) ou das cidades onde se desenvolveu o ecoturismo (Aiuruoca e Carrancas). Os outros fatores que contribuíram para facilitar a regionalização, veremos a seguir.





**Figura 14.3:** As cidades de Ouro Preto e Tiradentes são importantes destinos do turismo histórico de Minas Gerais.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/110869> e <http://www.sxc.hu/photo/124715>

A falta de articulação das cidades ainda era um problema em Minas Gerais. Contudo, já havia certa predisposição para a aglutinação devido à própria conformação público-administrativa já existente no estado. Ou seja, os municípios já se agregavam em torno de regiões para fins de planejamento administrativo, tais como Zona da Mata, Vertentes, Triângulo, Norte de Minas etc., formando um ambiente propício para unir as localidades em torno da formação dos roteiros.



O estado de Minas Gerais é o terceiro estado mais rico do país, ficando atrás somente de São Paulo e Rio de Janeiro. Seu Produto Interno Bruto – PIB – é de 192,611 bilhões de reais. É também um dos maiores em termos de extensão territorial com 586.528 km<sup>2</sup> ficando na região Sudeste do Brasil. Para se ter uma ideia do tamanho deste estado, esta é a mesma extensão da França.

Pelos critérios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, o estado de Minas Gerais pode ser dividido geograficamente em doze mesorregiões. Contudo, o governo estadual utiliza, desde 1985, outra segmentação territorial para fins administrativos dividindo-o em Regiões de Planejamento (RP), nem sempre coincidentes com as definições do IBGE. São elas: RP Noroeste de Minas, RP Norte de Minas, RP Rio Doce, RP Zona da Mata, RP Sul de Minas, RP Triângulo, RP Alto do Paranaíba, RP Centro-Oeste, RP Jequitinhonha/Mucuri e RP Central (Região metropolitana de Belo Horizonte) (disponível em [www.ibge.gov.br/home/](http://www.ibge.gov.br/home/)).

Assim, em outubro de 1999, com o objetivo de planejar, coordenar, fomentar e fiscalizar o turismo, foi criada a primeira Secretaria de Turismo do Estado de Minas Gerais. Junto a ela, a Turminas, Empresa Mineira de Turismo, que exercia a função de secretaria, desde a década de 1970, mas que com esta nova formação passa a ser subordinada ao órgão estadual.

A Turminas, se tornou um braço ágil da Secretaria de Turismo – Setur –, pois como empresa pública tinha autonomia para realizar as atividades sem estar subordinada à burocracia do estado. Além disso, foi estabelecida uma metodologia onde as comunidades se envolveram em torno das promoção do turismo, através da formação dos circuitos turísticos.

A partir desta nova estrutura, inicia-se um processo de elaboração de uma política pública para o setor, seguindo as diretrizes do PNT, propondo um novo modelo de gestão descentralizada e participativa. Podemos dizer que o caráter pioneiro de Minas se deu não só por seguir à risca a filosofia do PNT, mas por ter ido além dos aspectos técnicos.

A justificativa do projeto de regionalização turística em Minas Gerais, junto com a descentralização das decisões, se baseou na concepção de que o estado possuía uma extensão territorial e um número muito grande de municípios (853 no total), o que dificultaria um maior controle por parte dos órgãos públicos. Além disso, pela sua própria formação histórica, Minas Gerais tem uma conformação de muitos municípios, sendo a maioria deles de pequeno porte, com a média da população de, aproximadamente, 20.000 habitantes.

Entendia-se, ainda, que o poder público não possuía condições de assumir sozinho toda a gestão do turismo e que os municípios e demais setores deveriam também participar do desenvolvimento e promoção do turismo. A partir disso, a Setur passou a estimular uma espécie de associativismo regional no qual não só os municípios, mas também agentes privados e população em geral, ligados ao setor turístico deveriam se aglutinar em torno de determinada área geográfica com potenciais turísticos semelhantes.

É nesse momento que surgem os circuitos. Vale ressaltar que, não só as dificuldades que o estado de Minas Gerais impunha em termos de gestão do turismo estimularam a regionalização, mas também as condições pré-estabelecidas pelo Plano Nacional de Turismo, e a sua própria ideologia focada na descentralização e na divisão do território.

Os circuitos são roteiros preestabelecidos que envolvem um conjunto de municípios de uma mesma região. A Setur entende que os circuitos compreendem determinada área geográfica, com características em comum. Ou seja, estes municípios têm que ter elementos da cultura, da história e da natureza, similares (BOLSON, 2006).



Acesse o site <http://www.descubraminas.com.br/Home/> para conhecer todos os circuitos turísticos em Minas Gerais.

Embora a Setur trabalhe com a ideia dos circuitos, o projeto só se institucionalizou em junho de 2003, por meio do Decreto Lei 43.321 posteriormente legitimado pela Resolução nº 007/2003 que versava também sobre o Selo de Certificação de Reconhecimento do Circuito.

Após regulamentação, o circuito passava a ser administrado por uma entidade sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira, regido por um estatuto, formado por membros da sociedade civil e do poder público. Além disso, surgiu a figura do gestor. Este era subordinado à uma diretoria executiva e exercia a função de elo entre o circuito e a Setur, os municípios, a comunidade e os parceiros.

Cabia a ele viabilizar a capacidade de mão de obra e detectar possíveis projetos turísticos com o objetivo de aumentar o fluxo e a permanência do turista, visitando periodicamente todos os municípios do circuito do qual era integrante. Além disso, o

gestor tinha a incumbência de assessorar a diretoria no planejamento de ações, captar recursos, captar eventos para o circuito, conhecer bem a instituição da área trabalhada, sensibilizar as comunidades em conjunto com parceiros, por meio de reuniões mensais e itinerantes, viabilizar roteiros precificados com agências receptivas, entre outros (BRASIL, 2007).

A ideia dos circuitos mineiros permitem a integração de diversos atrativos, equipamentos e serviços de uma região, na tentativa de aumentar a permanência do turista, objetivando a geração de emprego e renda. Assim, os municípios menores, carentes de infraestrutura turística, podem participar do turismo.

Os municípios pertencentes ao circuito foram classificados como “Centros Turísticos” e “Unidades Turísticas”, conforme hierarquia utilizada por Boullón (2002), em seu livro *Planejamento do espaço turístico*. Assim, o Centro Turístico seria o município polo, onde a infraestrutura do turismo é mais completa por possuir o maior número de equipamentos e serviços turísticos, além de exercer influência sobre os municípios do entorno.

Por sua vez, as Unidades Turísticas são municípios menores, que têm atrativos potenciais, mas que não oferecem infraestrutura necessária para atender os visitantes. A inter-relação entre os centros e as unidades é responsável pela dinâmica do circuito. É o que se chama complementaridade, onde os centros turísticos suprem as necessidades básicas das unidades (BOULLÓN, 2002).

O projeto da Secretaria de Turismo delimitou a distância entre os municípios participantes de um mesmo circuito em, no máximo 100 km, pois esta distância permitiria o deslocamento e o retorno no mesmo dia.

Além disso, os nomes dos circuitos dizem respeito à identidade do lugar. Por exemplo, se a principal característica do local tiver alguma ligação histórica expressiva, esta será o atrativo principal assim como irá denominar o roteiro. O **Quadro 14.2** traz os nomes de alguns circuitos e suas respectivas regiões.

**Quadro 14.2:** Circuitos turísticos de Minas Gerais

Nome do circuito	Região a qual representa
1 – Circuito Caminho Novo	Antônio Carlos, Santos Dumont, Ewbank da Câmara, Juiz de Fora, Matias Barbosa, Santana do Deserto e Simão Pereira (Zona da Mata).
2 – Circuito Áreas Proibidas	Além Paraíba, Estrela D’Alva, Pirapetinga, Volta Grande e Santo Antônio do Aventureiro (Zona da Mata).
3 – Circuito das Águas	São Lourenço, Caxambu, Cambuquira, Lambari, Baependi, Campanha, Heliódora, Conceição do Rio Verde, Carmo de Minas e Soledade de Minas (Sul de Minas).
4 – Circuito das Grutas	Baldim, Capim Branco, Cordisburgo, Jequitibá, Lagoa Santa, Matozinhos e Sete Lagoas (Central)
5 – Circuito do Ouro	Bom Jesus do Amparo, Caeté, Catas Altas, Congonhas, Itabira, Itabirito, Mariana, Nova Era, Nova Lima, Ouro Branco, Ouro Preto, Piranga, Raposos, Rio Acima, Sabará, Santa Bárbara, Santa Luzia (Central)

Fonte: Fecitur, 2010.

Ao final do período 1999/2003, já existiam 43 circuitos formatados, envolvendo mais de 400 municípios. O decreto-lei que institucionalizou os circuitos e a metodologia de construção participativa do processo induziu a continuidade da política por parte do estado. Na administração 2003/2007 constavam mais de 50 circuitos, abrangendo todas as regiões do estado de Minas Gerais, envolvendo, diretamente mais de 600 municípios. Ao analisar a cartografia dos circuitos, percebemos que são tantos os circuitos que mais confundem do que orientam o turista.

A essa proliferação de circuitos pode ser atribuída a questão das cidades seguirem as regras do mercado, onde se busca uma segmentação cada vez maior para um tipo muito específico de turismo. Contudo, essa pulverização de circuitos, pode acarretar uma gama tão variada de atrativos e produtos que causa um efeito contrário.

Há também o fato de que, embora tenham se organizado regionalmente, muitos circuitos não deram continuidade ao processo, ou se encontram caminhando a passos muito lentos. Segundo Bolson (2006), por meio de informações obtidas na Secretaria de Turismo, somente três circuitos estão desenvolvendo ações integradas e efetivas até o presente momento: o Circuito do Ouro, Circuito do Diamante e Circuito Serras Verdes do Sul de Minas.

Vários fatores podem influenciar na paralisação ou continuidade dos circuitos turísticos. As localizações geográficas de regiões mais próximas a grandes mercados emissores, como São Paulo e Rio de Janeiro, têm maior probabilidade de êxito.

As comunidades locais também têm papel fundamental. Cabe a ela participar de todas as etapas do processo, caso contrário pode ocorrer a descontinuidade dos circuitos.

A principal força da regionalização do turismo em Minas Gerais é a ideia de se trabalhar em conjunto, unir as cidades em torno de objetivos em comum, participar dos lucros e dividir as despesas com propaganda e marketing. Ao oferecer tantos circuitos, poucas cidades estarão juntas em torno desses objetivos, diminuindo suas forças de atração. O que fica evidente é que os municípios tratam as localidades vizinhas como concorrentes, tornando a união cada vez mais distante.

Além disso, há outro fator determinante para a não continuidade dos circuitos. Os interesses da política estadual de turismo estavam direcionados a empenhar maiores esforços nos municípios pertencentes ao produto turístico estrada real. Este foi o produto turístico eleito pelo estado e pelo Governo Federal para representar Minas Gerais na mídia turística nacional e internacional. A Estrada Real é composta de 162 municípios, onde se integram os municípios de Minas Gerais e Rio de Janeiro (Paraty). Contudo, seus críticos apontam que o programa Estrada Real seria mais teórico, “virtual”, do que efetivamente uma realidade.

O MTur parece não reconhecer a divisão de circuitos adotados pelo Setur, pois apoia e investe no Projeto Estrada Real.

Somente os municípios que estão localizados no percurso da Estrada Real recebem incentivos do Governo Federal.

Verifica-se, portanto, que o programa estruturante do Governo Federal – Programa de Regionalização do Turismo – não está em sintonia com a política estadual. Fica claro o interesse do MTur para incentivar o Projeto Estrada Real.

Este, por não ter sido iniciativa da Secretaria de Estado de Turismo de MG, não obteve, inicialmente, o seu apoio. Pelo contrário, existiu, durante certo tempo, um constrangimento entre a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – Fiemg – (proponente do Projeto Estrada Real) e a Setur.

Tal situação só se reverteu em 2006, quando a Secretaria de Planejamento e Gestão e a referida secretaria, se incorporaram ao programa, por meio da assinatura de convênio que repassaria a quantia de R\$ 1,05 milhões direcionados a investimentos no polo turísticos da Serra do Cipó, Diamantina, entre outros (AGÊNCIA DO ESTADO, 2007).

Esta união de interesses coloca o Projeto Estrada Real em condição de estruturador da política de turismo mineira. Entende-se aqui que a Secretaria de Planejamento, em seu orçamento para 2008, o projeto turístico Estrada Real aparece como destino estratégico, eleito para receber melhor estruturação e promoção, sendo que o projeto Circuitos Turísticos de Minas Gerais não consta no texto da lei orçamentária.

Confirmando a supervalorização do primeiro projeto em relação ao outro, foi percebido um incremento na infraestrutura de cidades pertencentes ao Projeto Estrada Real: o Circuito do Ouro, o Circuito do Diamante e o Circuito Serras Verdes do Sul de Minas. Contudo, embora tenha recebido muitos investimentos, a Estrada Real parece ter se realizado, mais como propaganda e mídia, do que, realmente, como fornecedor das ferramentas necessárias para a gestão do turismo nos municípios.



Para conhecer melhor os municípios participantes da Estrada Real acesse o link:

[http://www.estradareal.org.br/cidad/onde\\_ir/index.asp?codigo=155](http://www.estradareal.org.br/cidad/onde_ir/index.asp?codigo=155)

Em relação à metodologia da formação dos circuitos, a Setur propôs oficinas participativas. Entre os anos 1999–2002, foram realizadas 54 oficinas, atingindo mais de 400 municípios, contando com a participação direta de mais de três mil pessoas (BOLSON, 2006).

As oficinas tinham a duração de dois dias. Eram iniciadas por uma palestra do então secretário de estado do Turismo. Segundo Bolson (2006), a presença do secretário garantiria a credibilidade do projeto.

Essa metodologia buscava a participação popular no intuito de que o turismo poderia se desenvolver independente das gestões políticas, garantindo sua continuidade. Com tal enfoque o trabalho buscou discutir a atividade turística, explorando a experiência de cada município e contextualizando-o regionalmente.

A metodologia destes encontros eram baseadas nas diretrizes do pensamento do planejamento estratégico, onde os participantes destacavam a importância do turismo em seus municípios, os pontos fortes e fracos, os entraves e as oportunidades, a regionalização como opção para o desenvolvimento turístico; o papel de cada participante, as parcerias, as prioridades, e os próximos passos para implementação do processo. Ao final dos dois dias, foram realizadas plenárias onde os participantes eram convidados a apresentar os resultados de cada grupo.

Bolson (2006) afirma que as oficinas participativas alcançam um relativo sucesso em termos de sensibilização e envolvimento da comunidade. A partir destes encontros, os grupos começaram a ser organizar regionalmente. Nasceram, a partir daí, os circuitos turísticos.



A principal contribuição destas oficinas é que, com a agregação dos municípios em circuitos – alcançou-se certo nível de autonomia em relação ao governo estadual. Assim, quebrou-se a visão paternalista de que caberia ao estado a gestão das políticas públicas do turismo. A gestão das políticas públicas do turismo, em cada circuito, caberia aos próprios municípios, pois a Setur fazia somente a instrumentalização inicial e a continuidade das ações seria a cargo de cada um dos participantes.

Em suas diretrizes, a Setur afirma que poderem participar do circuito setores do poder público e os cidadãos que queiram contribuir para o desenvolvimento turístico do seu município, além de comerciantes, empresários, empreendedores e proprietários de áreas de potencial turístico. A manutenção do circuito é feita por meio das taxas de adesão e contribuições mensais dos membros citados acima. Este grupo de pessoas, com a ajuda do poder público municipal, se constitui em um circuito, instala um conselho e contrata um gestor que não pode ser funcionário público.

É importante salientar que esta é uma experiência inovadora e por isso não há metodologias ou modelos a serem seguidos. Os modelos de organização e gestão são construídos a partir das experiências de cada região.

De início a Setur precisou “convencer” os próprios órgãos e secretarias de estado sobre a importância da atividade turística e como ela se inseria em suas respectivas áreas de atuação. Este também foi um caráter inovador das políticas públicas de Minas, uma vez que trataram o turismo de forma transversal, ou seja, trabalhados em todos os setores da administração pública, mantendo um órgão coordenador.

A Setur conseguiu, por exemplo, mudar a ótica da Secretaria de Transportes e Obras Públicas e do DER (Departamento de Estradas de Rodagem) sobre a prioridade da construção de estradas, acessos e sinalização rodoviária. Historicamente, para estes órgãos interessavam somente o escoamento de carga e o turismo não era visto como prioritário.

Depois de várias reuniões, os dirigentes e técnicos passaram a perceber a importância de pequenos acessos e trechos que poderiam impulsionar o turismo e o desenvolvimento da atividade em vários municípios.

A proposta dos circuitos turísticos foi lançada e construída de forma participativa. A sua implementação também se deu da mesma forma. Ficou a cargo dos municípios a decisão de participar ou não do processo.

Ao longo do tempo, os integrantes dos circuitos, sentiram a necessidade de uma forma de organização legítima e reconhecida. Alguns optaram por associações, outros por organizações não governamentais, agências de desenvolvimento regionais e até mesmo OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

Segundo relatório da Setur (2006)

O Circuito é administrado por uma entidade sem fins lucrativos com autonomia administrativa e financeira, regida por um estatuto, membros da sociedade civil e do poder público, e com a participação mais ativa das empresas que compõem a Cadeia Produtiva do Turismo.

Os modelos de organização e gestão se construíram a partir das experiências de cada região. Não houve nenhuma influência da Setur para uniformizar ou padronizar o tipo de organização e os métodos de gestão dos circuitos. Verificou-se posteriormente que a forma jurídica com melhor desempenho foi a de organizações em forma de associações.

Como se vê, o processo de formação dos Circuitos Mineiros permitiu a inversão de papéis quando os circuitos organizados definiam o que queriam do estado, e não o contrário. Este modelo regionalizado permite a integração de diversos atrativos. Uma cidade sozinha, não seria capaz de gerar uma visita satisfatória. Contudo, a união pode aumentar a taxa de visita e de permanência.

Os circuitos também fortaleceram o turismo mineiro, tradicionalmente voltado para as “cidades históricas”. A incursão de

outras localidades fez com que outras manifestações culturais fossem valorizadas, principalmente por sua própria comunidade.

Possibilitou-se, então, uma política pública mais democrática e inclusiva, com a participação de municípios menores e desprovidos de infraestrutura turística mas que, com seus atrativos, puderam promover o turismo no estado. Por exemplo: o município de Ewbank da Câmara, na zona da mata mineira, com população de 3.676 habitantes, com Produto Interno Bruto *per capita* de 4.296 reais, nenhum hotel e nenhuma instituição bancária, pertence ao Circuito do Caminho Novo, juntamente com Juiz de Fora, população de 526.706 habitantes e PIB *per capita* de 12.671 reais, com diversas instituições bancárias e com uma malha hoteleira satisfatória (IBGE, 2010).

Tendo um polo com maior capacidade de atração e dotado de uma melhor infraestrutura de atendimento, o circuito turístico agrega outros pontos de atrativos, permitindo ao visitante a oportunidade de conhecer melhor a região e seu potencial.

Em uma reflexão sucinta, pode se afirmar que os circuitos mineiros tiveram alguns avanços, mas, em termos de inclusão social, ainda se encontram com muitas limitações. À luz das teorias e tendências contemporâneas do planejamento regional, do planejamento turístico e da sustentabilidade, os circuitos alcançaram relativa descentralização. Contudo, as estruturas de gestão regional e local ainda carecem de estímulos. A presença de conselhos municipais de turismo ainda é pequena. Considerando as atuais tendências de planejamento e gestão, podemos argumentar que a política estadual para o turismo vem fortalecendo a participação e a descentralização, mas a interdisciplinaridade das ações estaduais e a inclusão não têm sido uma prioridade do governo.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 3

3. Os circuitos mineiros são, em muitos aspectos, um exemplo de gestão descentralizada. Em determinados aspectos, seguem a tendência do PNT II. Em outros, é uma experiência que se distancia do plano nacional. Destaque as principais convergências e divergências entre os Circuitos Mineiros e as diretrizes do PNT II.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Em termos de convergência, você pode destacar que os Circuitos Mineiros seguem a cartilha do PNT no que se refere à descentralização da gestão do turismo, à união de municípios em torno da divulgação das cidades (mas muito pouco na questão do estabelecimento do planejamento do turismo nas localidades) e à própria estrutura básica de cada circuito – com um gerenciador e um conselho. Contudo, os circuitos divergem do projeto federal, pois não partem de suas diretrizes em termos da metodologia da regionalização, ou seja, não seguem suas diretrizes técnicas. Mas, sim, aposta em uma metodologia própria com uma ênfase muito grande nos municípios. A eles cabe o papel de gerenciar o circuito/regionalização e adaptar a suas próprias necessidades.*

## Conclusão

No final da década de 1990, o governo de Minas Gerais adotou um modelo de planejamento turístico, baseado na regionalização. Observa-se que esse programa aconteceu alguns anos antes do governo Lula apostar na regionalização como saída para o turismo nacional. Assim, nasciam os Circuitos Turísticos de Minas Gerais.

Os circuitos nascem à luz das teorias e tendências contemporâneas do planejamento regional, do planejamento turístico e da sustentabilidade. Seu foco é na descentralização e a participação das comunidades. Percebe-se que em muitos momentos os circuitos foram democráticos. A adesão dos municípios ao programa era voluntário e igualmente promovido. O que possibilitou uma política mais inclusiva, com a participação de localidades que até então não participavam de forma efetiva e planejada do turismo.

Com isso, os circuitos possibilitaram uma identidade mais fortalecida das localidades principalmente pelos seus moradores. Além de promover a diversidade de atrativos, a complementaridade da oferta interna e o aumento da infraestrutura e serviços.

Por outro lado, por ser um setor que demanda uma ação intersetorial, pode-se falar que os circuitos não incentivaram a integração com outros setores. Por se realizar em cidades médias e pequenas, há uma necessidade de investimento em infraestrutura urbana ou até mesmo rural. Estes investimentos nas cidades, embora não sejam atribuição essencialmente do setor turístico, são fundamentais não só para o desenvolvimento do turismo, mas também para a qualidade de vida do cidadão.

A experiência de Minas Gerais demonstra que, com alguns ajustes, a regionalização do turismo pode ser considerada a saída para um planejamento do turismo que gere a justiça social e uma melhor distribuição do turismo, sem prejuízo para as comunidades.



## Atividade Final

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Você é um turismólogo contratado por uma prefeitura para realizar um pequeno estudo sobre o desenvolvimento do turismo local. A partir da experiência pioneira de Minas Gerais, com seus alcances e limitações, você decide que a regionalização é a melhor forma de desenvolver o turismo. Assim, redija uma proposta de um plano de desenvolvimento do turismo para sua região, atendendo às diretrizes a seguir.

- Verifique os municípios que têm as características comuns, justificando suas escolhas (descrever brevemente os pontos em comum – história, geografia, dados econômicos, população e possíveis atrativos – para isso consulte os sites das prefeituras locais e IBGE).
- Pesquise o Programa de Regionalização de Turismo no site do Ministério do Turismo e consulte as principais linhas de ação, assim como da política do seu estado (se houver).
- Busque as principais características positivas da experiência dos circuitos mineiros e tente sanar seus principais problemas;
- Aplique estes conhecimentos no seu plano de desenvolvimento do turismo (formação de parcerias, adesão voluntária, inclusão de diversos setores da comunidade, tais como iniciativa privada e setores públicos etc.).

[illegible]

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Esta atividade tem o objetivo de fazer um exercício para que você atue como um planejador do turismo. A partir da experiência de Minas Gerais você pode desenvolver um pequeno estudo da viabilidade da regionalização do turismo na sua região. Trace as principais estratégias utilizadas pelos Circuitos Mineiros, tais como, indicar uma cidade polo, tendo em vista sua infraestrutura e a capacidade de receber turistas. Em seguida, as cidades que podem fazer parte deste roteiro, devido às características comuns. Busque, também, incorporar no seu plano a metodologia utilizada pelos circuitos, tais como as oficinas participativas, o estímulo à criação dos conselhos, com participação de diversos setores da sociedade. Você também pode utilizar sua criatividade e seus conhecimentos para propor ações que julgue salutar para o processo, mas que não estão previstas nos planos oficiais do turismo ou nesta aula.*

### **Resumo**

Nesta aula, você estudou a experiência do estado de Minas Gerais na promoção de uma regionalização do turismo. São os circuitos turísticos mineiros. Esta política faz um paralelo com o Plano de Regionalização do Turismo – PRT – proposto pelo Governo Federal. A importância do estudo deste caso se dá no pioneirismo em que as cidades foram envolvidas no turismo de forma democrática e participativa. Embora com algumas carências, os circuitos e o PRT foram importantes no sentido de estender a outras cidades a participação de um turismo planejado e mais justo socialmente.





# 15

## A política nacional de turismo, Lei nº 11.771/08

*Virginia Martins Fonseca*

### Meta da aula

Apresentar os aspectos da Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, por meio de comentários acerca dos artigos que compõem a lei e a importância da discussão dos vetos da referida lei.

### Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 apontar os marcos constitucionais presentes nos capítulos iniciais da Lei Geral do Turismo que contribuíram para o desenvolvimento do turismo;
- 2 analisar os capítulos da Lei Geral de Turismo, associando-os às relações práticas, existentes na atividade turística;
- 3 indicar novas formas para incrementar o turismo no Brasil, por meio de considerações dos vetos, feitos no texto.

## **Introdução**

Nesta aula, vamos discutir a Lei Geral do Turismo, um marco regulatório para o setor turístico brasileiro. Podemos considerar que na criação dessa lei, praticamente todas as demais leis, referentes à atividade turística, foram condensadas em um único instrumento normativo, o que favoreceu um novo ciclo político institucional para o turismo no Brasil. Por isso, é necessário apresentar o contexto democrático acerca da criação da lei.

Nesta aula, vamos discutir única e exclusivamente a Lei Geral do Turismo, apresentando a importância de cada capítulo e, quando necessário, de artigos, para melhor interpretação da abrangência que esta lei possui no nosso país. Assim, será possível discutir possibilidades de incrementar melhor ainda a atividade turística no Brasil, a partir de análises críticas acerca do tema.

## **Cenário político institucional da Lei Geral do Turismo**

Como você poderá perceber no decorrer desta disciplina, os aspectos relacionados à Legislação brasileira sobre a atividade turística surgiram no fim da década de 1930, a partir da criação do Decreto-Lei 406/38, que dispunha sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Desde então, outros decretos foram implantados, associados à regulamentação das atividades das empresas e agências de viagens e turismo, à instituição da Comissão Brasileira de Turismo, da Embratur, do Sistema Nacional de Turismo e à concessão de incentivos fiscais e a outros estímulos à atividade turística nacional, já na década de 1970.

No entanto, você sabia que a legislação turística não parou por aí? Diante da complexidade da atividade, iam surgindo diversos outros decretos, decretos-lei e leis para manter a legalidade da atividade turística no Brasil, ainda que timidamente. Assim, ainda podemos citar que passou a ser necessário registrar as empresas operadoras turísticas junto à Embratur, como também

regulamentar serviços turísticos, como meios de hospedagens, restaurantes de turismo, acampamentos turísticos, agências de turismo, transportes turísticos e empresas de eventos.

No fim da década de 1980, outro marco regulatório importante para o Brasil, como um todo e em particular para a atividade turística, foi a Constituição Brasileira, como Lenhart e Cavalhero (2008) apontam os artigos 24 e 180 que merecem referências. O artigo 24 destaca-se devido à necessidade de proteção do patrimônio turístico nacional, tal qual como um patrimônio tão relevante como os demais (histórico, artístico, natural etc.), cuidando da preservação do passado e dos recursos naturais. Já o artigo 180 é dedicado ao futuro, pois estimula que o Estado deve apoiar a atividade turística, demonstrando sua relevância econômica para o nosso país.

Em 1991, a Lei nº 8.181 deu uma nova denominação para a Embratur, que passou a se chamar Instituto Brasileiro de Turismo. No entanto, manteve a mesma sigla e com um diferencial mais significativo, a partir de então, vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República, ampliando suas competências. A Embratur, portanto, expediu várias e distintas deliberações normativas, relacionadas à atividade turística.

Em 2003, devido ao aumento significativo de documentos técnicos para ordenar o turismo no Brasil, foi criado o Ministério do Turismo. Mas observava-se que, apesar do aumento das discussões acerca da atividade e de políticas terem sido ampliadas e implantadas para os mais diversos segmentos, havia no país várias normas, direta ou indiretamente, vinculadas à atividade turística. Tal constatação provocou o início de um debate democrático para a unificação da legislação sobre o turismo no país.

Assim, segundo Lenhart e Cavalhero (2008), o primeiro fórum de trabalho que tratou da criação da Lei Geral do Turismo ocorreu durante uma reunião extraordinária da Câmara Brasileira de Turismo da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CBTUR/CNC), que se denominou como uma Oficina de

Discussão do Anteprojeto da Lei Geral do Turismo, realizada na cidade de Gramado – RS, entre os dias 18 e 19 de novembro de 2004.

O evento teve como objetivo identificar, com especialistas e representantes da cadeia produtiva do turismo, pontos críticos e sugestões com relação aos dispositivos da proposta do projeto de lei que havia sido apresentada pelo Ministério do Turismo. A presença e a colaboração de todos os participantes daquela oficina, enfatizando o valor e as bases do enfoque participativo, foram de primordial importância para que se pudesse elaborar um Anteprojeto da Lei Geral do Turismo, que foi apresentado no VI Congresso Brasileiro da Atividade Turística – CBRATUR (LENHART; CAVALHERO, 2008, p. 13-14).

Assim, no VI Congresso Brasileiro da Atividade Turística, ocorrido em Brasília, no mesmo ano de 2004, os componentes do CBTUR/CNC reuniram-se com representantes do Poder Legislativo e do Poder Executivo, sendo este considerado o marco inicial de todos os trabalhos, alusivos à Lei Geral do Turismo – LGT. Assim, durante quatro anos, tal texto foi amplamente discutido entre empresários, diversos técnicos do setor de turismo, profissionais da área jurídica e representantes do poder público.

Em primeiro lugar, a LGT é uma grande conquista, acredito que a maior de 2008, porque agora estão claras as atribuições do poder público e da iniciativa privada, para o desenvolvimento do turismo. Todos ganham com a nova legislação: os investidores terão maior segurança jurídica e as empresas poderão ter incentivos fiscais e aporte financeiros por meio de linhas de crédito oficiais. O turista terá mais tranquilidade, porque a lei estabelece regras para a fiscalização dos serviços prestados pelos hotéis, agências de viagens, transportadoras e outras empresas (BARRETO FILHO, 2009).

Podemos dizer que os debates para definição dos parâmetros da referida lei foram de grande valia, tendo em vista a consolidação da legislação turística e o discernimento da iniciativa

privada para a sua realização. Assim, o projeto foi apresentado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, em março de 2008, e teve sua aprovação final em agosto do mesmo ano. A publicação no Diário Oficial da União, em setembro de 2008, destacou o empenho de todos os atores envolvidos nesta ampla discussão e enfatizou a necessidade de continuidade dos debates dos temas, relacionados ao turismo no Brasil, para que haja além do parâmetro legal, legitimidade para a implantação efetiva.

Por fim, o decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010, foi publicado, regulamentando a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.

Portanto, a unificação das leis na LGT favorece a atividade turística no Brasil. Assim, podemos entender que a importância de ter uma lei única para a regulamentação da atividade turística no Brasil, decorre da reestruturação de outras leis, relacionadas a um debate mais democrático, amplo e atual. Além disso, a Lei dispõe acerca da Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, bem como disciplina a prestação de serviços turísticos, por meio de cadastros, classificações e fiscalização dos mesmos.

## **Comentários acerca dos capítulos e artigos da LGT**

A LGT é composta por quarenta e nove artigos que estão divididos em seis capítulos, a saber:

- CAPÍTULO I – Disposições Preliminares;
- CAPÍTULO II – Da Política, do Plano e do Sistema Nacional de Turismo;
- CAPÍTULO III – Da Coordenação e Integração de Decisões e Ações no Plano Federal;
- CAPÍTULO IV – Do Fomento à Atividade Turística;

- CAPÍTULO V – Dos Prestadores de Serviços Turísticos e
- CAPÍTULO VI – Disposições Finais.

## **Capítulos I e II**

No primeiro capítulo, estabelece-se a intenção em regulamentar e definir os parâmetros da atividade turística no país, no que tange ao fomento, enquadramento e fiscalização do turismo brasileiro.

Para tanto, a lei define a importância da Política Nacional de Turismo, que deve obedecer aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social, em consonância com o Plano Nacional do Turismo – PNT, definindo conceitos e atribuições da esfera pública, no ordenamento da atividade turística.

Art. 1º Esta Lei estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos. (...) Art. 3º Caberá ao Ministério do Turismo estabelecer a Política Nacional de Turismo, planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional. Parágrafo único. O poder público atuará, mediante apoio técnico, logístico e financeiro, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro (BRASIL, 2008).

No Capítulo II são definidos os objetivos da Política, do Plano e do Sistema Nacional de Turismo. Este capítulo é muito importante, pois estabelece em lei as atribuições do planejamento ordenado do turismo no Brasil, determinando que o Poder Público deverá programar as atividades turísticas no Brasil, evidenciando sua importância no contexto nacional. Vale ressaltar que, até en-

tão, a manutenção da política de turismo no Brasil era responsabilidade apenas da Presidência da República, mediante decreto. Com esta lei, fica estabelecido em norma que somente por meio do Congresso Nacional será possível alterar tanto a composição como a extinção do Ministério de Turismo, por exemplo.

Os objetivos da Política Nacional de Turismo mostram a preocupação do governo em desenvolver um modelo equitativo e justo de desenvolvimento turístico no Brasil. São objetivos da Política Nacional de Turismo:

- a democratização de acesso ao turismo no País a todos os segmentos populacionais, contribuindo para a elevação do bem-estar geral;
- a redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda;
- a ampliação dos fluxos turísticos, da permanência e do gasto médio dos turistas nacionais e estrangeiros no País, mediante a promoção e o apoio ao desenvolvimento do produto turístico brasileiro.

Outros objetivos da Política Nacional de Turismo já demonstram que é necessária a determinação de estratégias eficazes para alcançar as metas de ordenamento do turismo nacional, como por exemplo:

- o estímulo à criação, à consolidação e à difusão dos produtos e destinos turísticos brasileiros, com vistas a atrair turistas nacionais e estrangeiros, diversificando os fluxos entre as unidades da Federação e buscando beneficiar, especialmente, as regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social;
- o suporte a programas estratégicos de captação e apoio à realização de feiras e exposições de negócios, viagens de incentivo, congressos e eventos nacionais e internacionais; e
- a promoção, descentralização e regionalização do turismo, estimulando estados, Distrito Federal e municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sus-

tentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios, advindos da atividade econômica.

Vale pontuar os demais objetivos da política:

- propiciar os recursos para investimento e aproveitamento do espaço turístico nacional, de forma a permitir a ampliação, a diversificação, a modernização e a segurança dos equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às preferências da demanda, e, também, às características ambientais e socioeconômicas regionais existentes;
- aumentar e diversificar linhas de financiamentos para empreendimentos turísticos e para o desenvolvimento das pequenas e microempresas do setor pelos bancos e agências de desenvolvimento oficiais;
- contribuir para o alcance de política tributária justa e equânime, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, para as diversas entidades componentes da cadeia produtiva do turismo;
- promover a integração do setor privado como agente complementar de financiamento em infraestrutura e serviços públicos, necessários ao desenvolvimento turístico;
- propiciar a competitividade do setor por meio da melhoria da qualidade, eficiência e segurança na prestação dos serviços, da busca da originalidade e do aumento da produtividade dos agentes públicos e empreendedores turísticos privados;
- estabelecer padrões e normas de qualidade, eficiência e segurança na prestação de serviços por parte dos operadores, empreendimentos e equipamentos turísticos;
- promover a formação, o aperfeiçoamento, a qualificação e a capacitação de recursos humanos para a área do turismo, bem como a implementação de políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho;



- implementar a produção, a sistematização e o intercâmbio de dados estatísticos e informações relativas às atividades e aos empreendimentos turísticos instalados no país, integrando as universidades e os institutos de pesquisa públicos e privados na análise desses dados, na busca da melhoria da qualidade e credibilidade dos relatórios estatísticos sobre o setor turístico brasileiro.

Dessa forma, é possível que a Política Nacional do Turismo estimule e oriente a sociedade civil, a iniciativa privada e o poder público a:

- criar e implantar empreendimentos destinados às atividades de expressão cultural, de animação turística, entretenimento e lazer e outros atrativos com capacidade de retenção e prolongamento do tempo de permanência dos turistas nas localidades;
- propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental, e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural;
- preservar a identidade cultural das comunidades e populações tradicionais, eventualmente afetadas pela atividade turística;
- prevenir e combater as atividades turísticas relacionadas aos abusos de natureza sexual e outras que afetem a dignidade humana, respeitadas as competências dos diversos órgãos governamentais envolvidos; desenvolver, ordenar e promover os diversos segmentos turísticos; e
- implementar o inventário do patrimônio turístico nacional, atualizando-o regularmente.

Na LGT, fica evidente a responsabilidade do Plano Nacional de Turismo – PNT. Ele deverá ser elaborado pelo Ministério do Turismo, ouvindo os segmentos públicos e privados interessados,

inclusive o Conselho Nacional de Turismo, e aprovado pelo presidente da República, para a promoção de aspectos relacionados à política de créditos, imagem turística nacional e internacional, e características da demanda associadas aos impactos econômicos, sociais, ambientais e culturais.

Para tanto, o PNT deverá ter suas metas e programas revisitos a cada 4 (quatro) anos, em consonância com o plano plurianual, ou quando necessário. Deve ser observado o interesse público, tendo por objetivo ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo.

A avaliação desse plano ocorrerá por meio do Ministério do Turismo, em parceria com outros órgãos e entidades integrantes da administração pública, que deverão publicar, anualmente, relatórios, estatísticas e balanços, consolidando e divulgando dados e informações sobre o movimento turístico receptivo e emissivo, as atividades turísticas e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos e os efeitos econômicos e sociais, advindos da atividade turística.

Por fim, neste primeiro capítulo, fica instituído o Sistema Nacional de Turismo, composto pelo Ministério do Turismo, Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo, Conselho Nacional de Turismo e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Conforme a LGT, poderão ainda integrar o Sistema os fóruns e conselhos estaduais de turismo, os órgãos estaduais de turismo e as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais.

O objetivo do Sistema Nacional de Turismo é promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a atingir as metas do PNT, estimular a integração dos diversos segmentos do setor, atuando em regime de cooperação com os órgãos públicos, entidades de classe e associações representativas, voltadas à atividade turística, promover a regionalização do turismo, mediante o incentivo à criação

de organismos autônomos e de leis facilitadoras do desenvolvimento do setor, descentralizando a sua gestão e promover a melhoria da qualidade dos serviços turísticos prestados no país.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 1

1. Nos comentários sobre o primeiro e o segundo capítulos da LGT, quais os itens que você acredita que foram marcos constitucionais para o desenvolvimento do turismo?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Esta resposta dependerá da análise crítica que você fez de cada capítulo e/ou artigo. Vale ressaltar que o Capítulo I refere-se às disposições gerais, ou seja, o que propõe a lei, a quem atende e qual o entendimento que se tem de viagens e estadas. Já o Capítulo II pode ser um marco, pois determina a legitimidade da política de turismo no Brasil, regulamentando-a na esfera do Congresso Nacional e não apenas pela presidência da República, por exemplo. Além do mais, o Capítulo II determina os objetivos da Política, Plano e do Sistema Nacional de Turismo.*

## Capítulos III e IV

No Capítulo III, sobre a Coordenação e Integração de Decisões e Ações no Plano Federal, fica evidente a necessidade de envolvimento de todo o setor turístico, principalmente o poder

público e não somente o Ministério do Turismo, em considerar o turismo como um diferencial para o desenvolvimento do país.

Nesse sentido, foi criado o Comitê Interministerial de Facilitação Turística, com a finalidade de compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo e das metas do PNT com as demais políticas públicas, de forma que os planos, programas e projetos das diversas áreas do Governo Federal venham a incentivar a política de crédito e financiamento ao setor. Tal comitê é responsável, também:

- pelo incentivo na adoção de instrumentos tributários de fomento à atividade turística mercantil, tanto no consumo como na produção;
- pelo incremento ao turismo pela promoção adequada de tarifas aeroportuárias, em especial a tarifa de embarque, preços de passagens, tarifas diferenciadas ou estimuladoras relativas ao transporte turístico;
- pelas condições para afretamento, relativas ao transporte turístico;
- pela facilitação de exigências, condições e formalidades, estabelecidas para o ingresso, saída e permanência de turistas no país; e
- pelas medidas de controle, adotadas nos portos, aeroportos e postos de fronteira, respeitadas as competências dos diversos órgãos governamentais envolvidos.

Por fim, mas não menos importante, o comitê deve incentivar:

- o levantamento de informações, quanto à procedência e nacionalidade dos turistas estrangeiros, faixa etária, motivo da viagem e permanência estimada no país;
- a metodologia e o cálculo da receita turística contabilizada no balanço de pagamentos das contas nacionais;
- a formação, a capacitação profissional, a qualificação, o treinamento e a reciclagem de mão de obra para o setor turístico e sua colocação no mercado de trabalho;

- o aproveitamento turístico de feiras, exposições de negócios, congressos e simpósios internacionais apoiados logística, técnica ou financeiramente por órgãos governamentais, realizados em mercados potencialmente emissores de turistas para a divulgação do Brasil como destino turístico;
- o fomento e a viabilização da promoção do turismo, visando à captação de turistas estrangeiros, solicitando inclusive o apoio da rede diplomática e consular do Brasil no exterior;
- o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte de turismo;
- a geração de empregos, o estabelecimento de critérios de segurança na utilização de serviços e equipamentos turísticos;
- a formação de parcerias interdisciplinares com as entidades da administração pública federal, visando ao aproveitamento e ao ordenamento do patrimônio natural e cultural para fins turísticos.

Sendo assim, o Comitê Interministerial de Facilitação Turística, cuja composição, forma de atuação e atribuições serão definidas pelo Poder Executivo, será presidido pelo Ministro de Estado do Turismo.

A LGT evidencia ainda que o Ministério de Turismo poderá buscar no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior apoio técnico e financeiro para as iniciativas, planos e projetos que visem ao fomento das empresas que exerçam atividade econômica, relacionada à cadeia produtiva do turismo, com ênfase para as microempresas e empresas de pequeno porte.

Buscando minorar os efeitos da sazonalidade turística, caracterizada pelas alta e baixa temporadas, o MTur deve buscar apoio no Ministério da Educação e no Ministério do Trabalho e Emprego para estimular a implantação de férias diferenciadas nas unidades da Federação emissoras de turistas.

Nesse sentido, é de suma importância notar o caráter interdisciplinar da atividade turística, considerando que é necessária uma eficaz articulação entre tais Ministérios para promover de fato o desenvolvimento ordenado do turismo. O envolvimento do Ministério de Educação, por exemplo, implica em promover discussões para modificar o regime de férias em destinos emissores de turistas, contribuindo, significativamente, para minimizar os clássicos efeitos da sazonalidade turística. Ou ainda, com o Ministério das Relações Internacionais, pois a divulgação do país no exterior poderá ocorrer não apenas pela Embratur, o que representa significativo avanço promocional do turismo nacional.

Quanto ao Capítulo IV, do Fomento à Atividade Turística, temos indicadores que estimulam o desenvolvimento do turismo no Brasil, considerando a Habilitação a Linhas de Crédito Oficiais e ao Fundo Geral de Turismo – Fungetur.

O Fungetur tem em vista que as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, com ou sem fins lucrativos, que desenvolverem programas e projetos turísticos poderão receber apoio financeiro do poder público, mediante o cadastro efetuado no Ministério do Turismo, no caso de pessoas de direito privado, e a participação no Sistema Nacional de Turismo, no caso de pessoas de direito público.

Assim, o suporte financeiro ao setor turístico será viabilizado por meio de mecanismos operacionais de canalização de recursos da lei orçamentária anual, alocado ao Ministério do Turismo e à Embratur; do Fundo Geral de Turismo – Fungetur; de linhas de crédito de bancos e instituições federais, de agências de fomento ao desenvolvimento regional alocados pelos estados, Distrito Federal e municípios; de organismos e entidades nacionais e internacionais; e da securitização de recebíveis, originários de operações de prestação de serviços turísticos por intermédio da utilização de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios – FIDC e de Fundos de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios – FICFIDC, observadas as normas do Conselho Monetário Nacional – CMN e da Comissão

de Valores Mobiliários – CVM. Além da possibilidade de o poder público federal criar mecanismos de investimentos privados no setor turístico.

Vale esclarecer que, conforme Lenhart e Cavalhero (2008), o Fungetur foi criado pelo Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, alterado pelo Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975, ratificado pela Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, com a finalidade de fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas, consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional. Era gerido pela Embratur, no entanto, desde 2003, o Fungetur tem seu funcionamento e condições operacionais regulados em ato do Ministro de Estado do Turismo. Assim, segundo a LGT:

Art. 19. O Fungetur tem por objeto o financiamento, o apoio ou a participação financeira em planos, projetos, ações e empreendimentos reconhecidos pelo Ministério do Turismo como de interesse turístico, os quais deverão estar abrangidos nos objetivos da Política Nacional de Turismo, bem como consoantes com as metas traçadas no PNT, explicitados nesta Lei. Art. 20. Constituem recursos do Fungetur: I – recursos do orçamento geral da União; II – contribuições, doações, subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais; III – (VETADO); IV – devolução de recursos de projetos não iniciados ou interrompidos, com ou sem justa causa; V – reembolso das operações de crédito, realizadas a título de financiamento reembolsável; VI – recebimento de dividendos ou da alienação das participações acionárias do próprio Fundo e da Embratur em empreendimentos turísticos; VII – resultado das aplicações em títulos públicos federais; VIII – quaisquer outros depósitos de pessoas físicas ou jurídicas, realizados a seu crédito; IX – receitas eventuais e recursos de outras fontes que vierem a ser definidas e X – superávit financeiro de cada exercício (BRASIL, 2008).

Portanto, ressaltamos que a operacionalização do Fungetur pode ser feita por intermédio de agentes financeiros, sendo sua principal fonte o orçamento da União, como anteriormente a criação da LGT.

No Capítulo V, do *caput* do capítulo acerca dos Prestadores de Serviços Turísticos, do funcionamento e das atividades, a LGT considera prestadores de serviços turísticos as sociedades empresárias; sociedades simples; os empresários individuais e os serviços sociais autônomos que prestem serviços turísticos remunerados e que exerçam atividades econômicas, relacionadas à cadeia produtiva do turismo como meios de hospedagem; agências de turismo; transportadoras turísticas; organizadoras de eventos; parques temáticos e acampamentos turísticos.

No entanto, conforme parágrafo único, poderão ser cadastradas no Ministério do Turismo, atendidas às condições próprias:

- as sociedades empresárias que prestem serviços de restaurantes, cafeterias, bares e similares;
- centros ou locais destinados a convenções e/ou a feiras e a exposições e similares;
- parques temáticos aquáticos e empreendimentos, dotados de equipamentos de entretenimento e lazer; marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva;
- casas de espetáculos e equipamentos de animação turística; organizadores, promotores e prestadores de serviços de infraestrutura, locação de equipamentos e montadoras de feiras de negócios, exposições e eventos;
- locadoras de veículos para turistas; e
- 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.

Portanto, neste capítulo, a LGT determina quais as atividades turísticas são obrigatoriamente consideradas prestadoras de serviços turísticos, diferente das atividades, transcritas no parágrafo único, que permite ao responsável pelo empreendimento, a opção de registrá-lo ou não no Ministério de Turismo. Tal constatação é de extrema importância, pois conforme o *caput* deste artigo



21, existe a obrigatoriedade de registro para os empreendimentos citados. Vale ressaltar que, a partir do momento que a empresa optar pelo cadastramento como prestadora de atividade turística, deverá cumprir todos os deveres e obrigações da LGT.

Vale ressaltar que o cadastro dos empreendimentos turísticos ocorre por meio do Cadastur, que é o sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam na cadeia produtiva do turismo, executado pelo MTur em parceria com os órgãos oficiais de turismo das unidades da Federação. O Sistema recebe cadastros obrigatórios dos prestadores de serviços turísticos de meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos e acampamentos turísticos. Em caráter opcional, também poderão se cadastrar restaurantes, cafeterias e bares, centros de convenções, parques aquáticos, estruturas de apoio ao turismo náutico, casas de espetáculo, prestadoras de serviços de infraestrutura para eventos, locadoras de veículos para turistas, prestadoras especializadas em segmentos turísticos e bacharéis em turismo.

O cadastro permite a participação em eventos, feiras e ações realizados pelo Ministério do Turismo e pela Embratur, tais como o Salão do Turismo, Vai Brasil e Portal de Hospedagem. Disponibiliza também o acesso a linhas de financiamento específicas para o turismo, por meio de bancos oficiais, além da participação em programas de qualificação, promovidos e apoiados pelo MTur.

O cadastro é excelente fonte de consulta do mercado turístico brasileiro. Tem como objetivo promover o ordenamento, a formalização e a legalização dos prestadores de serviços turísticos no Brasil por meio do cadastro de empresas e profissionais do setor. O cadastro terá validade de 2 (dois) anos, contados da data de emissão do certificado. Por fim, ressaltamos que a LGT não abrange a realidade das companhias aéreas, não sendo necessário o cadastro das mesmas, diante das normas vigentes que seguem sendo aplicadas.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 2

2. Na abordagem do terceiro e do quarto capítulos e artigos da LGT, quais os aspectos mais interessantes, evidenciados na aula?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*O Capítulo III, da Coordenação e Integração de Decisões e Ações no Plano Federal, implica a necessidade de articulação da cadeia produtiva do turismo e demais setores da sociedade civil (outros Ministérios, por exemplo) na promoção efetiva de desenvolvimento do turismo no Brasil. Enquanto que o Capítulo IV, do Fomento à Atividade Turística, pois temos indicadores que estimulam o desenvolvimento do turismo no Brasil, considerando a Habilitação a Linhas de Crédito Oficiais e ao Fundo Geral de Turismo – Fungetur, ou seja, o suporte financeiro ao setor turístico será viabilizado por meio de mecanismos operacionais de canalização de recursos da lei orçamentária anual e outros.*

## Capítulo V

O Capítulo V é o mais extenso da LGT, pois além da definição de funcionamento e atividades dos prestadores de serviços, apresenta subseções específicas para cada prestador de serviço turístico, entendido como obrigatório (meios de hospedagens, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de evento, parques temáticos e acampamentos), bem como seções sobre os direitos, deveres, fiscalização e infrações, referentes à prestação de serviço turístico.

Assim sendo, vamos apenas mencionar os aspectos mais relevantes de cada uma destas subseções e seções. A subseção referente aos meios de hospedagem esclarece pontos importantíssimos, como considerar, independentemente da forma de constituição, todo empreendimento que forneça alojamento temporário, como meio de hospedagens e não como condomínios residenciais, como discutido em momentos anteriores, sem a obrigatoriedade de inscrição no Ministério de Turismo.

Além deste aspecto, outro ponto a ser mencionado refere-se à qualificação dos quartos dos meios de hospedagens, no qual a LGT define como locais de frequência individual e de uso exclusivo do hóspede. Esta definição encerra a discussão travada há anos no Poder Judiciário de que as unidades habitacionais são de uso coletivo bem como o entendimento de diária, conforme parágrafo 4º do artigo 23, que se refere ao “preço de hospedagem, correspondente à utilização da unidade habitacional e dos serviços incluídos, no período de 24 (vinte e quatro) horas, compreendido nos horários fixados para entrada e saída de hóspedes”



Para os meios de hospedagens obterem o cadastramento, devem atender a pelo menos um dos seguintes requisitos, conforme o artigo 24:

- I – possuir licença de funcionamento, expedida pela autoridade competente, para prestar serviços de hospedagem, podendo tal licença objetivar somente partes da edificação e
- II – no caso dos empreendimentos ou estabelecimentos, conhecidos como condomínio hoteleiro, flat, flat-hotel, hotel-residence, loft, apart-hotel, apart-service condominial, condohotel e similares, possuírem licença edilícia de construção ou certificado de conclusão de construção, expedidos pela autoridade competente, acompanhados dos seguintes documentos:
  - a) convenção de condomínio ou memorial de incorporação ou, ainda, instrumento de instituição condominial, com previsão de prestação de serviços hoteleiros aos seus usuários, condôminos ou não, com oferta de alojamento temporário para hóspedes mediante contrato de hospedagem no sistema associativo, também conhecido como *pool* de locação;

- b) documento ou contrato de formalização de constituição do *pool* de locação, como sociedade em conta de participação, ou outra forma legal de constituição, com a adesão dos proprietários de pelo menos 60% (sessenta por cento) das unidades habitacionais à exploração hoteleira do empreendimento;
- c) contrato em que esteja formalizada a administração ou exploração, em regime solidário, do empreendimento imobiliário como meio de hospedagem de responsabilidade de prestador de serviço hoteleiro, cadastrado no Ministério do Turismo;
- d) certidão de cumprimento às regras de segurança contra riscos aplicáveis aos estabelecimentos comerciais e
- e) documento comprobatório de enquadramento sindical da categoria na atividade de hotéis, exigível a contar da data de eficácia do segundo dissídio coletivo celebrado na vigência desta Lei.

Assim, podemos entender que a própria lei já determina quais são os documentos necessários para tais serviços inscreverem-se no Ministério de Turismo.

Quanto aos aspectos pertinentes aos meios de hospedagem, vale enfatizar que os Artigos 25 e 26 destacam a importância da classificação hoteleira que, no entanto, somente será implantada após a regulamentação pelo Poder Executivo, além do mais, a responsabilidade do próprio estabelecimento pelo repasse de dados estatísticos ao Ministério de Turismo, como contribuição para a realização de pesquisas periódicas acerca dos dados turísticos nacionais.

A Subseção III, referente às agências de turismo, esclarece que não existem diferenças entre agências e operadoras; logo, a agência de turismo é definida como a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica de intermediação, remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos ou fornece-os diretamente. Sendo assim, o preço do serviço de intermediação é a comissão recebida dos fornecedores ou o valor que agregar ao preço de custo desses fornecedores, sendo facultado à agência de turismo cobrar taxa de serviço do consumidor pelos serviços prestados.

Portanto, as atividades de intermediação de agências de turismo compreendem a oferta, a reserva e a venda a consumidores de um ou mais serviços turísticos, fornecidos por terceiros, como as passagens, acomodações e outros serviços em meios de hospedagem e programas educacionais e de aprimoramento profissional.

Vale enfatizar que a LGT considera como atividade complementar das agências de turismo:

- a intermediação ou execução de serviços de obtenção de passaportes, vistos ou qualquer outro documento necessário à realização de viagens;
- transporte turístico;
- desembaraço de bagagens em viagens e excursões;
- locação de veículos;
- obtenção ou venda de ingressos para espetáculos públicos, artísticos, esportivos, culturais e outras manifestações públicas;
- representação de empresas transportadoras, de meios de hospedagem e de outras fornecedoras de serviços turísticos;
- apoio a feiras, exposições de negócios, congressos, convenções e congêneres;
- venda ou intermediação remunerada de seguros vinculados a viagens, passeios e excursões e de cartões de assistência ao viajante;
- venda de livros, revistas e outros artigos destinados a viajantes; e
- acolhimento turístico consistente na organização de visitas a museus, monumentos históricos e outros locais de interesse turístico.

Já a Subseção IV, das Transportadoras Turísticas entende que:

Art. 28. Consideram-se transportadoras turísticas as empresas que tenham por objeto social a prestação de serviços de transporte turístico de superfície, caracterizado pelo

deslocamento de pessoas em veículos e embarcações por vias terrestres e aquáticas, compreendendo as seguintes modalidades: I – pacote de viagem: itinerário, realizado em âmbito municipal, intermunicipal, interestadual ou internacional que incluam, além do transporte, outros serviços turísticos, como hospedagem, visita a locais turísticos, alimentação e outros; II – passeio local: itinerário, realizado para visitação a locais de interesse turístico do município ou vizinhança, sem incluir pernoite; III – traslado, percurso realizado entre as estações terminais de embarque e desembarque de passageiros, meios de hospedagem e locais onde se realizem congressos, convenções, feiras, exposições de negócios e respectivas programações sociais; e IV – especial, ajustado diretamente por entidades civis associativas, sindicais, de classe, desportivas, educacionais, culturais, religiosas, recreativas e grupo de pessoas físicas e de pessoas jurídicas, sem objetivo de lucro, com transportadoras turísticas, em âmbito municipal, intermunicipal, interestadual e internacional (BRASIL, 2008).

Da prestação de serviços turísticos, referentes às organizadoras de eventos, conforme Subseção V, a LGT entende que se tratam de empresas que têm por objeto social a prestação de serviços de gestão, planejamento, organização, promoção, coordenação, operacionalização, produção e assessoria de eventos, havendo distinção em 2 (duas) categorias: as organizadoras de congressos, convenções e congêneres de caráter comercial, técnico-científico, esportivo, cultural, promocional e social, de interesse profissional, associativo e institucional, e as organizadoras de feiras de negócios, exposições e congêneres.

Segundo Lenhart e Cavalhero (2008), da mesma forma que se deu com as agências de turismo, a lei também definiu qual é o real preço do serviço das organizadoras de eventos. Assim, devemos entender que o valor cobrado pelos serviços de organização, a comissão recebida pela intermediação na captação de recursos financeiros para a realização do evento e a taxa de administração, referente à contratação de serviços de terceiros, deve ser o real preço do serviço.

A Subseção VI, referente aos parques temáticos, é bem sucinta, destacando que o entendimento destes empreendimentos ou estabelecimentos tenham por objeto social a prestação de serviços e atividades implantados em local fixo e de forma permanente, ambientados tematicamente, considerados de interesse turístico pelo Ministério do Turismo. Nesse sentido, podemos afirmar que depende ainda de pronunciamento prévio do Ministério quanto ao enquadramento do serviço turístico.

Por fim, a Subseção VII, dos acampamentos turísticos, define que os mesmos referem-se às áreas especialmente preparadas para a montagem de barracas e o estacionamento de reboques habitáveis, ou equipamento similar, dispondo, ainda, de instalações, equipamentos e serviços específicos para facilitar a permanência dos usuários ao ar livre. No entanto, ficam pendentes de regulamentação pelo Poder Executivo, conforme parágrafo único, quais os equipamentos mínimos necessários para o enquadramento do prestador de serviço na atividade de que trata o *caput* do artigo.

Sendo assim, podemos discutir alguns aspectos, referentes a este capítulo, ainda que analisem melhor os pontos de maior conflito existentes até então, na ausência da LGT. Quando falamos, por exemplo, dos direitos dos prestadores de serviços turísticos cadastrados no Ministério do Turismo, resguardando-se as diretrizes da Política Nacional de Turismo, a saber:

I – o acesso a programas de apoio, financiamentos ou outros benefícios, constantes da legislação de fomento ao turismo; II – a menção de seus empreendimentos ou estabelecimentos empresariais, bem como dos serviços que exploram ou administram, em campanhas promocionais do Ministério do Turismo e da Embratur, para as quais contribuam financeiramente e III – a utilização de siglas, palavras, marcas, logomarcas, número de cadastro e selos de qualidade, quando for o caso, em promoção ou divulgação oficial para as quais o Ministério do Turismo e a Embratur contribuam técnica ou financeiramente (BRASIL, 2008).

Já quanto aos deveres, devemos entender que os empreendimentos devem sempre buscar a legalidade de sua atuação, considerando que poderá receber sanções, caso o mesmo descumpra itens que podem ferir os direitos do consumidor ou a legislação ambiental, por exemplo. Assim, os empreendimentos devem:

- mencionar e utilizar, em qualquer forma de divulgação e promoção, o número de cadastro, os símbolos, expressões e demais formas de identificação determinadas pelo Ministério do Turismo;
- apresentar, na forma e no prazo estabelecido pelo Ministério do Turismo, informações e documentos referentes ao exercício de suas atividades, empreendimentos, equipamentos e serviços, bem como ao perfil de atuação, qualidades e padrões dos serviços por eles oferecidos;
- manter, em suas instalações, livro de reclamações e, em local visível, cópia do certificado de cadastro; e
- manter estrita obediência aos direitos do consumidor e à legislação ambiental, no exercício de suas atividades.

Já o Artigo 35 menciona a fiscalização das atividades enquadradas como obrigatoriamente prestadoras de serviços turísticos que será feita pelo Ministério de Turismo, prioritamente. Este artigo mostra que estas empresas poderão ser fiscalizadas, cadastradas ou não no Ministério.

Por fim, este capítulo discute aspectos referentes às infrações e penalidades dos prestadores de serviços turísticos, tendo em vista que a não observância do disposto na LGT sujeitará os prestadores de serviços turísticos a penalidades, como: advertência por escrito, multa, cancelamento da classificação, interdição de local, atividade, instalação, estabelecimento empresarial, empreendimento ou equipamento e cancelamento do cadastro, observado o contraditório e a ampla defesa. Com a publicação da LGT, o Ministério do Turismo passou a ter poderes para interditar empreendimentos que estejam descumprindo a Lei.



Assim, devemos destacar o terceiro parágrafo, referente ao Artigo 36, quanto à determinação dos valores da multa que, conforme Lenhart e Cavalhero (2008), foram objetos de controvérsia durante todo o processo de discussão do anteprojeto e depois do projeto de lei. A grande maioria dos estabelecimentos que compõe o turismo no país é formada por micro e pequenas empresas, e estas não teriam como arcar com os valores que se pretendia fixar.

O sexto parágrafo também é de extrema importância, considerando-se o cancelamento da classificação, resultará na retirada do nome do prestador de serviços turísticos da página eletrônica do Ministério do Turismo. Nela consta o rol daqueles que foram contemplados com a chancela oficial. Nesse caso, o empreendimento não poderá exercer suas atividades comerciais, haverá apreensão do certificado de cadastro, sendo deferido prazo de até 30 (trinta) dias, contados da ciência do infrator, para regularização de compromissos assumidos com os usuários, não podendo, no período, assumir novas obrigações. Além da possibilidade de perda, no todo, ou em parte, dos benefícios, recursos ou incentivos que estejam sendo concedidos ao prestador de serviços turísticos.

Para a aplicação de penalidades, será considerada a natureza das infrações, menor ou maior gravidade, considerados os prejuízos dela decorrentes para os usuários e para o turismo nacional e circunstâncias atenuantes ou agravantes, inclusive os antecedentes do infrator. Vale destacar que a LGT dispõe sobre a gradação das infrações, ou seja, se houver colaboração e prestação, a penalidade poderá ser atenuada. Enquanto que se houver reiterada prática de infrações, a sonegação de informações e documentos e os obstáculos impostos à fiscalização, a penalidade poderá ser agravada. De qualquer forma, tudo poderá ser consultado, através de um sistema cadastral do MTur.

Para Lenhart e Cavalhero (2008), o Artigo 39 foi elaborado a partir de intensa discussão do setor empresarial com o Poder Executivo e observado o espírito democrático, inerente às de-

mais penalidades aplicadas pela União, sendo inserido na LGT um sistema de aplicação de penalidade, como ocorre no Conselho de Contribuintes, que decide em processos administrativos as discussões a respeito de tributos recolhidos pela Receita Federal e o Conselho de Recursos da Previdência Social que, em última instância, julga os processos relativos ao Instituto Nacional do Seguro Social, ambos os conselhos são paritários, formados por representantes do governo e da sociedade.

(...) o processo administrativo de punição pode ser apreciado por outros entes que não sejam públicos, que poderão analisar com os olhos da sociedade os reflexos das punições aplicadas, por isso o julgamento dos recursos da aplicação das penalidades será feito por uma junta tripartite formada por um integrante do Ministério de Turismo, outro dos empregados e outro dos empregadores, selecionados dentre os componentes do Conselho Nacional de Turismo (LENHART; CAVALHERO, 2008, p. 60).

Assim sendo, o Artigo 40 propõe:

Cumprida a penalidade e cessados os motivos de sua aplicação, os prestadores de serviços turísticos poderão requerer reabilitação. Parágrafo único. Deferida a reabilitação, as penalidades anteriormente aplicadas deixarão de constituir agravantes, no caso de novas infrações, nas seguintes condições: I – decorridos 180 (cento e oitenta) dias sem a ocorrência de novas infrações nos casos de advertência; II – decorridos 2 (dois) anos sem a ocorrência de novas infrações nos casos de multa ou cancelamento da classificação e III – decorridos 5 (cinco) anos, sem a ocorrência de novas infrações, nos casos de interdição de local, atividade, instalação, estabelecimento empresarial, empreendimento ou equipamento ou cancelamento de cadastro (BRASIL, 2008).

Portanto, os empreendimentos que sofrerem aplicação de tais penalidades deverão aguardar os prazos acima apresentados e solicitar pedido de reabilitação, evitando penalidades em caso de infrações futuras.

Por fim, o último item discutido neste capítulo é referente às infrações, pois o Art. 41 menciona que prestar serviços de turismo sem o devido cadastro no Ministério do Turismo ou não atualizar cadastro com prazo de validade vencido implicará em multa e interdição do local e atividade, instalação, estabelecimento empresarial, empreendimento ou equipamento. Nesse sentido, a penalidade de interdição será mantida até a completa regularização da situação. Havendo a reincidência da ocorrência, será aplicada uma penalidade mais grave.

Já o Artigo 42 informa que não fornecer os dados e informações dos hóspedes recebidos pelos meios de hospedagens, como previstos no Art. 26 desta lei, acarretará como pena a advertência por escrito e caso o empreendimento não cumpra com os deveres determinados pela LGT, como documentos e informações, referentes a suas atividades, por exemplo, resultará em advertência por escrito. E, nos casos de desobediência aos direitos do consumidor e à legislação ambiental, conforme parágrafo único, caberá aplicação de multa.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 2

3. Neste subitem da aula, acerca da análise do Capítulo V, da LGT, mencione qual a sua importância e principais aspectos relacionados a serviços em meios de hospedagens.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*O Capítulo V é de extrema importância, pois reúne vários interesses associados à prestação de serviços turísticos, apresentando não apenas a caracterização destes serviços, como suas responsabilidades, direitos, fiscalização e infrações e penalidades. Quanto aos serviços de hospedagem, é importante ressaltar que a qualificação dos quartos dos meios de hospedagens, que a LGT define como locais de frequência individual e de uso exclusivo do hóspede, encerra a discussão travada há anos no Poder Judiciário de que as unidades habitacionais são de uso coletivo, bem como o entendimento de diária. Além do mais, para o cadastramento de serviços de meios de hospedagens deve atender pelo menos a um dos requisitos apresentados no Artigo 24, como por exemplo, possuir licença de funcionamento, expedida pela autoridade competente, para prestar serviços de hospedagem, podendo tal licença objetivar somente partes da edificação. Ou ainda, o contrato em que esteja formalizada a administração ou exploração, em regime solidário, do empreendimento imobiliário como meio de hospedagem de responsabilidade de prestador de serviço hoteleiro, cadastrado no Ministério do Turismo. Para finalizar a importância deste item na LGT, não podemos ignorar que os Artigos 25 e 26 destacam a importância da classificação hoteleira que, no entanto, somente será implantada após a regulamentação pelo Poder Executivo, além da responsabilidade dos meios de hospedagens fornecerem dados estatísticos ao Ministério de Turismo, como contribuição para a realização de pesquisas periódicas acerca dos dados turísticos nacionais.*

## **Contribuições para novas formas de incremento do turismo no Brasil**

O último capítulo da LGT, Capítulo VI das Disposições Finais, determina alguns aspectos de funcionalidade da própria lei, como por exemplo, que o Ministério do Turismo poderá delegar competência para o exercício de atividades e atribuições específicas, estabelecidas na LGT, a órgãos e entidades da administração pública, inclusive de demais esferas federativas, em especial das

funções relativas ao cadastramento, classificação e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, assim como a aplicação de penalidades e arrecadação de receitas.

O último capítulo determina que os prestadores de serviços turísticos, cadastrados na data da publicação da Lei, deverão se adaptar ao disposto, quando expirado o prazo de validade do certificado de cadastro.

Devemos observar que a LGT entrou em vigor a partir de sua publicação, 17 de setembro de 2008, revogando a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986 e os incisos VIII e X do *caput* e os §§ 2º e 3º do Art. 3º, o inciso VIII do *caput* do Art. 6º e o Art. 8º da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, tendo em vista o principal objetivo da LGT: a unificação de diversas outras normas legislativas.

Agora, vamos comentar um pouco acerca dos vetos da LGT. O Parágrafo 6, do Artigo 27, propunha a agência de turismo como responsável objetivamente pela intermediação ou execução direta dos serviços ofertados e solidariamente pelos serviços de fornecedores que não puderem ser identificados, ou, se estrangeiros, não possuírem representantes no país.

Segundo Lenhart e Cavalhero (2008), o veto foi feito sob o fundamento de que seria possível o uso deste dispositivo para embasar a mitigação da responsabilidade de determinados fornecedores, a partir da exceção, criada ao sistema consumerista (ato de consumir), o que se opõe à política de defesa do consumidor, ou seja, as agências poderiam ser responsabilizadas por danos sofridos pelos consumidores, independentes de culpa.

Observamos que o ideal seria a reformulação do parágrafo, não anulando a responsabilidade das agências de viagens na oferta de produtos e serviços turísticos, mas atentos à necessidade de não conceder, além do prudente, uma atribuição a quem à real, para tais prestadores de serviços. Os autores Lenhart e Cavalhero (2008) propõem que tal conotação seja diferenciada no Projeto de Lei em tramitação, nº 5.120/01, que dispõe sobre as atividades das agências de viagens e turismo.

O Artigo 46 também teve veto. O artigo enfatiza que para efeito de interpretação do Parágrafo 1 do Art. 3º da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, do inciso I do *caput* do Art. 25 e do inciso I do *caput* do Art. 29 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, do Art. 31 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, e do Art. 20 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 considera receita bruta dos serviços de intermediação o preço da comissão recebida dos fornecedores ou o valor que agregar ao preço de custo destes fornecedores.

Segundo Lenhart e Cavalhero (2008), o projeto definia como receita bruta para o cálculo de PIS, Cofins, CLSS e IR os serviços de intermediação à comissão recebida pelo fornecedor ou o valor que fosse agregado ao preço de custo do fornecedor. O veto ocorreu sob a alegação de que esse conceito mudaria por completo as definições atuais de lucro, receita bruta e faturamento.

A maior dificuldade do texto é que essa mudança não traria somente benefício para o setor de turismo, mas para todos os prestadores de serviço da área de intermediação. Assim, a alternativa seria pensar em medidas específicas para o setor de turismo. Ademais disso, há uma impropriedade, pois em algumas das leis citadas no artigo, a base de cálculo não é a receita bruta, mas sim o faturamento e, portanto, não seria obtido o benefício pensado, pois estaria se trabalhando com conceitos tributários diversos (LENHART; CAVALHERO, 2008, p. 66).

Por fim, houve o veto ao Artigo 47 e seus parágrafos, pois nos termos do inciso II do *caput* do Art. 150 da Constituição Federal, fica classificado como atividade econômica exportadora o setor de turismo receptivo, caracterizado por seus agentes econômicos, tais como: meios de hospedagem, agências de turismo receptivo, bem como organizadoras e administradoras de feiras, eventos, congressos e similares, nas ações e programas que objetivam a captação de turistas estrangeiros de lazer e de negócios para o Brasil.

§1º A classificação estabelecida no *caput* deste artigo implica o direito à fruição por qualquer prestador de serviço do setor de turismo receptivo de todos os benefícios fiscais, linha de crédito e financiamentos oficiais, instituídos em órgãos, bancos e agências públicas, para fomentar a exportação. §2º O Poder executivo regulamentará o disposto neste artigo, instruindo todos os órgãos públicos da administração direta e indireta que tratam a atividade exportadora, para análise e acolhimento de projetos do setor de turismo receptivo (BRASIL, 2008).

Sem dúvida, este foi o veto de maior polêmica e que, há tempos, vem sendo discutido em diversos outros projetos de lei. O artigo propõe que o turismo receptivo internacional seja interpretado como atividade exportadora, no entanto trata o benefício fiscal de forma genérica, sem apresentar as medidas de compensação correlatas, bem como os demonstrativos, evidenciados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vale ressaltar que o turismo permite um ingresso substancial de moedas estrangeiras no país, portanto se faz de extrema importância a discussão de quais poderiam ser os setores turísticos beneficiados, bem como a identificação da receita, advinda da atividade exportadora e a receita decorrente da atividade interna para fins fiscais.

Como se pode observar na parte referente ao veto, o mesmo deu-se não por motivos decorrentes da parte de investimentos ou fomento, mas sim em relação à parte fiscal, por isso precisa se delinear quando da apresentação do novo Projeto de Lei é justamente a parte fiscal e a forma de apuração dos tributos, tendo em vista eu os entes turísticos a serem beneficiados pelo enquadramento terão receitas mistas advindas da exportação e de sua atividade interna no país (LENHART; CAVALHERO, 2008, p. 79).

Portanto, é notória a importância da Lei Geral do Turismo como marco regulatório na legislação brasileira do setor. No entanto, não podemos ignorar que os vetos atingem diretamente o setor e necessitam de serem discutidos de forma mais abrangente.

te e qualificada, por meio de um debate tão democrático como o que foi na elaboração da LGT.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 3

4. Dentre os vetos apresentados, o Parágrafo 6º, do Artigo 27, que propõe a agência de turismo como responsável objetivamente pela prestação de serviço; o Artigo 46 que considera receita bruta dos serviços de intermediação o preço da comissão recebida dos fornecedores ou o valor que agregar ao preço de custo destes fornecedores; e o Artigo 47 e seus parágrafos, que classifica como atividade econômica exportadora o setor de turismo receptivo; qual aquele que você acredita que seja mais importante de ser discutido e por quê?

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines, typical of notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

### ***Resposta Comentada***

*Esta pergunta deve ser respondida, baseada em um dos três artigos que foram vetados. Dessa forma, caso você responda o veto referente à consideração que o turismo receptivo internacional seja considerado atividade exportadora, a justificativa deve ser baseada na importância de reconhecer que o turismo permite o ingresso de moeda estrangeira no país, pois todos os agentes econômicos que trazem turistas precisam ter um tratamento tributário, fiscal e de financiamento diferenciado, no intuito de estimular o desenvolvimento de tais atividades. Quanto ao veto referente ao §6, do Artigo 27, que propunha a agência de turismo como responsável objetivamente*



*te pela intermediação ou execução direta dos serviços ofertados e solidariamente pelos serviços de fornecedores que não puderem ser identificados, ou, se estrangeiros, não possuem representantes no país, vale ressaltar que se faz necessária a discussão para resguardar o direito de todas as partes envolvidas (consumidor, agente de viagens e fornecedores), pois não é pertinente onerar nenhum desses atores, quanto a alguma fragilidade do sistema. Se faz necessário, portanto, um amplo debate democrático, com representação e tais setores para identificar os aspectos positivos e negativos de cada um e encontrar, com consenso, a melhor alternativa de solução. Por fim, o veto ao Artigo 46 parece ser o que tem mais sentido de exclusão, diante dos fatos de entendimento de diversas leis, quanto à consideração do que se entende como receita bruta dos serviços de intermediação, pois cada uma tem uma base diferenciada, não havendo senso comum entre elas.*

Esperamos que esta aula tenha proporcionado esclarecimentos acerca dos capítulos e artigos da Lei Geral do Turismo! Afinal a LGT dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor e regula as atividades da iniciativa privada responsável pela oferta de serviços e produtos turísticos. Todos sabem que o turismo é uma atividade multifacetada que se inter-relaciona com diversos segmentos econômicos, demandando um complexo conjunto de ações setoriais para o seu desenvolvimento. A consolidação da legislação turística propõe o aperfeiçoamento da regulamentação da atividade, bem como proporciona a inserção competitiva do produto turístico no mercado nacional e internacional, o que proporcionará condições favoráveis ao investimento e à expansão da iniciativa privada.

A Lei Geral do Turismo teve como principal objetivo propor uma discussão democrática de várias normas legislativas, em vigor até aquele momento, acerca do tema, a saber, que a Lei nº 6.505, promulgada em 13.12.1977 disciplina as atividades e serviços relativos ao setor turístico, ou ainda, o decreto nº 84.910, de 1980, que tratava dos meios de hospedagem de turismo, restaurantes de turismo e acampamentos turísticos.

Havia, ainda, o decreto nº 84.934, de 1980, que versava sobre as atividades e serviços das agências de turismo, enquanto que, em 1982, havia sido editado o decreto nº 87.348, que disciplinava a prestação de serviços de transporte turístico de superfície. Tínhamos, ainda, o decreto nº 89.707, de 1984, referente às empresas prestadoras de serviços para a organização de congressos, seminários, convenções e eventos congêneres e por fim, o decreto nº 5.406, de 2005, acerca da regulamentação do cadastro obrigatório, para fins de fiscalização das empresas prestadoras de serviços turísticos no país.

Dessa forma, desde 17 de setembro de 2008, por meio da Lei Geral de Turismo, temos toda a legislação turística brasileira em apenas uma norma, o que facilita a discussão e entendimento de todos os atores do setor, quanto aos aspectos legais do desenvolvimento do turismo no Brasil.



## Atividade Final

**Atende aos Objetivos 1, 2 e 3**

Considerando a Lei Geral do Turismo, aplique dois artigos a uma situação prática do trade turístico, como por exemplo, os direitos e deveres de uma agência de turismo, na venda de um pacote turístico.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper appears to be a standard notebook page or a sheet of stationery.

---

### **Resposta Comentada**

*Suponhamos que uma agência de turismo, que oferece pacotes turísticos conforme diretrizes do programa Viaje Mais Melhor Idade, disponibiliza cartazes promocionais institucionais do Ministério de Turismo acerca dos produtos turísticos que comercializa para este segmento. Além do mais, com a contratação de um novo gerente, na confecção de seu cartão de visita, menciona qual o número de cadastro da agência no Ministério de Turismo, no intuito de promover a legitimidade do empreendimento, diante da possibilidade de consulta online, no site do MTur, pelo possível consumidor de referências da empresa. Dessa forma, podemos evidenciar a escolha dos artigos abaixo:*

*Art. 33. São direitos dos prestadores de serviços turísticos, cadastrados no Ministério do Turismo, resguardadas as diretrizes da Política Nacional de Turismo, na forma desta Lei:*

*I – o acesso a programas de apoio, financiamentos ou outros benefícios, constantes da legislação de fomento ao turismo;*

*II – a menção de seus empreendimentos ou estabelecimentos empresariais, bem como dos serviços que exploram ou administram, em campanhas promocionais do Ministério do Turismo e da Embratur, para as quais contribuam financeiramente e*

*III – a utilização de siglas, palavras, marcas, logomarcas, número de cadastro e selos de qualidade, quando for o caso, em promoção ou divulgação oficial para as quais o Ministério do Turismo e a Embratur contribuam técnica ou financeiramente.*

*Art. 34. São deveres dos prestadores de serviços turísticos:*

*I – mencionar e utilizar, em qualquer forma de divulgação e promoção, o número de cadastro, os símbolos, expressões e demais formas de identificação, determinadas pelo Ministério do Turismo;*

*II – apresentar, na forma e no prazo estabelecido pelo Ministério de Turismo, informações e documentos referentes ao exercício de suas atividades, empreendimentos, equipamentos e serviços, bem como do perfil de atuação, qualidades e padrões dos serviços por eles oferecidos;*

*III – manter, em suas instalações, livro de reclamações e, em local visível, cópia do certificado de cadastro e*

*IV – manter, no exercício de suas atividades, estrita obediência aos direitos do consumidor e à legislação ambiental.*

## **Resumo**

Nesta aula, tivemos a oportunidade de discutir os capítulos e artigos referentes à Lei Geral do Turismo. Nesse sentido, notamos a determinação dos objetivos básicos da Política Nacional de Turismo, do Plano Nacional de Turismo – PNT e do Sistema Nacional de Turismo. Não podemos ignorar, ainda, a importância da criação do Comitê Interministerial de Facilitação Turística, a ser presidido pelo titular do Ministério do Turismo, com a finalidade de promover a execução da Política Nacional de Turismo com as demais políticas públicas, visando, principalmente, alcançar as metas do Plano Nacional de Turismo – PNT por meio de estímulos fiscais, tributários e de financiamentos ao setor para fomentar a atividade turística no Brasil. A determinação de aspectos, relacionados ao funcionamento e atividades dos prestadores de serviços turísticos, suas atribuições e os mecanismos de fiscalização e infrações é de extrema importância, pois legitima o processo de ordenamento da atividade no país, requisito fundamental para a qualificação dos produtos turísticos. Portanto, a promoção do turismo interno é fator de distribuição da renda e elemento poupador de divisas, sendo uma das metas principais do Ministério do Turismo, mediante política de inclusão de novos clientes para o turismo interno, inclusão de novos segmentos de turistas, inclusão de mais turistas estrangeiros, inclusão de novos investimentos, inclusão de novas oportunidades de qualificação profissional e inclusão de novos postos de trabalho.

## **Informação sobre a próxima aula**

Na próxima aula, discutiremos sobre os Instrumentos de Política para o Turismo Sustentável, que favorecem a adoção de medidas eficazes para o ordenamento do turismo em uma localidade.

# 16

## **Desenvolvimento sustentável e turismo: um olhar sobre o tema da sustentabilidade nas políticas públicas de turismo**

*Maria Angélica Maciel Costa*

### **Meta da aula**

Apresentar a origem e conceitos do termo “desenvolvimento sustentável” e a apropriação dos princípios da sustentabilidade nas políticas públicas de turismo.

### **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1** analisar o contexto do surgimento do termo “desenvolvimento sustentável”;
- 2** identificar os conceitos e contradições embutidos no termo “desenvolvimento sustentável”;
- 3** descrever as principais características que envolvem o conceito “turismo sustentável”;
- 4** verificar a inserção da questão da sustentabilidade nas principais políticas públicas de turismo.

## Introdução

As questões que envolvem a temática da sustentabilidade, tais como a designação “desenvolvimento sustentável”, “turismo sustentável”, “economia sustentável”, e outros, são noções recorrentes em nosso dia a dia. Temos contato com estas expressões ao assistirmos um discurso político partidário, em propagandas comerciais de empresas, em livros e até nas aulas do curso, não é mesmo? Assim, podemos notar que o termo é apropriado por inúmeros atores sociais (profissionais do marketing, professores, cientistas sociais, políticos, alunos, dentre outros), nos momentos mais variados, muitas vezes de forma indiscriminada, inclusive.

Neste contexto, percebemos que é necessária uma reflexão teórica e crítica sobre esta questão, para não ficar parecendo que a simples inserção da palavra “sustentável”, por si só, será a solucionadora de diversos problemas sociais e ambientais. Isto porque a realidade nos mostra que nem sempre as ações/projetos acontecem da maneira como foram planejados e apresentados à população.

Assim, nesta aula, a nossa preocupação maior será com a discussão e análise crítica do termo “desenvolvimento sustentável”, já que foi esta a expressão que consagrou o conceito da sustentabilidade relacionada às atividades econômicas no contexto dos preparativos da Conferência Rio-92.

O turismo, visto como uma atividade econômica que possui impactos ambientais e sociais, tanto negativos quanto positivos, se insere nesta discussão e se apropriou desta temática ao criar o conceito “turismo sustentável”. Desde então passou a ser praticamente obrigatória a inserção deste termo em quaisquer políticas públicas de turismo.

Nosso intuito é iniciar uma discussão e uma reflexão sobre quais são as reais contribuições que a criação do termo desenvolvimento sustentável, e posteriormente, a designação turismo sustentável e sua inserção em todas as políticas públicas de turismo, trouxeram no campo teórico e prático da atividade turística.

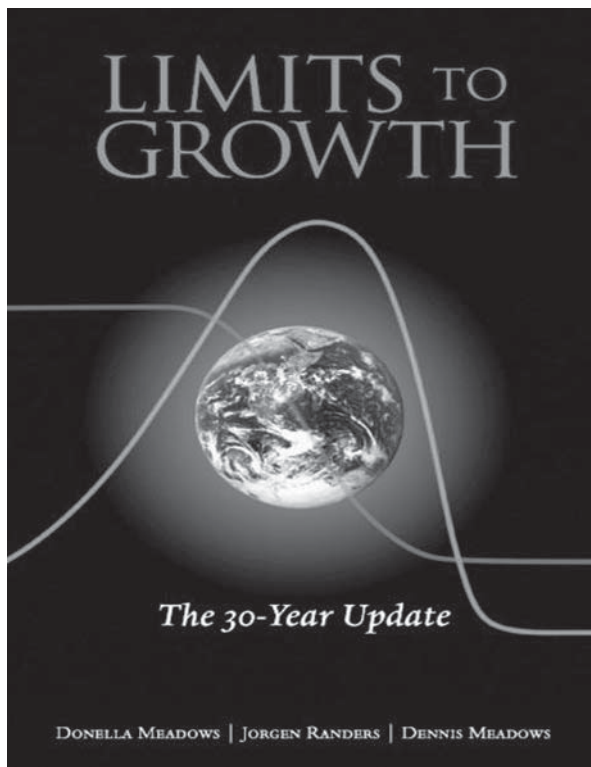
## Desenvolvimento sustentável: origens e perspectivas

O poder público atuará, mediante apoio técnico, logístico e financeiro, na consolidação do turismo como importante fator de **desenvolvimento sustentável**, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro (BRASIL, 2008).

Ao longo da história da humanidade, sempre houve certa preocupação quanto ao relacionamento sociedade–natureza, bem como aos prejuízos causados pela ação humana nos ambientes naturais. Mas essas eram preocupações isoladas, desconectadas. Somente a partir da Segunda Guerra Mundial, principalmente da década de 1960, os problemas de ordem ambiental passaram a ser encarados como extremamente graves. As discussões se tornaram mais frequentes, despertando o interesse acadêmico de vários pesquisadores e cientistas em diferentes países do mundo (LUCCI, 2003).

Esta problemática emergiu como fenômeno politicamente significativo no decorrer dos preparativos para a Conferência de Estocolmo (1972). Este evento reuniu representantes de 113 países com o intuito de apresentar e discutir questões relacionadas ao meio ambiente em nível planetário.

Nesta primeira grande mobilização em torno do tema, os países participantes defenderam duas posições diferentes no que se refere à relação entre crescimento econômico e preservação ambiental. Em uma delas, os países se manifestaram favoráveis ao crescimento econômico a qualquer custo, como forma de minimizar a miséria existente em seu território. Aqui, cabe acrescentar que o Brasil fazia parte deste grupo chamado “desenvolvimentista”. O segundo bloco alertava que, caso se mantivessem as tendências de crescimento da população mundial, da industrialização, da produção de alimentos, do consumo e da poluição, o planeta atingiria o seu limite em apenas um século. Esta proposta ficou conhecida como Política de Crescimento Zero (LUCCI, 2003).



**Figura 16.1:** Capa do livro *Limites do crescimento*. Versão original em Inglês.

Fonte: <http://www.clubofrome.at/brasil/archive/index.html>



Política de Crescimento Zero foi uma ideia elaborada por um grupo de pensadores designados “Clube de Roma”, em 1972, quando estes redigiram um documento conhecido por “Limites do Crescimento”. Esse documento, também chamado de Relatório Meadows, resultou do encontro de profissionais de várias áreas, oriundos de dez países do mundo desenvolvido. Estes se reuniram em Roma para debater e propor soluções para o futuro da humanidade frente aos problemas ambientais. Visando à estabilidade econômica e ecológica, propuseram o congelamento do crescimento da população global e do capital industrial. Alertaram para os limites dos recursos naturais e retomaram a antiga tese de Malthus acerca do perigo do crescimento populacional desenfreado.

Mesmo não havendo nenhum consenso, e praticamente nada acertado entre os países após a Conferência de Estocolmo,



este encontro foi bastante representativo. Ele se tornou o marco na tomada de consciência de que a preservação do meio ambiente depende da união todos os países. E foi a partir deste evento que se iniciaram as discussões sobre a necessidade de mudança. Era indispensável um tipo de desenvolvimento que conciliasse preservação ambiental e crescimento econômico. Esta discussão foi fundamental para a evolução do termo “desenvolvimento sustentável”

Foi no relatório da Comissão Brundtland (elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) – documento intitulado *Nosso Futuro Comum* (1987) – que pela primeira vez foi divulgado o conceito de desenvolvimento sustentável. Este foi definido como “um tipo de desenvolvimento que oferece a satisfação das necessidades do homem no presente sem que se reduza a capacidade de gerações futuras satisfazerem as suas”, e para isto são necessários parâmetros ambientais rígidos. Contudo, mesmo considerando que a elaboração deste conceito foi um passo importante na discussão, muitos dos problemas levantados e orientações dadas no relatório Brundtland foram novamente retomados anos mais tarde na Agenda 21, documento resultante do evento Rio-92. Para Cordani (1992):

Os problemas já eram conhecidos, ninguém discordava de sua importância, de sua urgência. Entretanto, quais foram as ações resultantes? Praticamente, muito poucas, ou nenhuma que tenha sido relevante, em termos globais. Acelerou-se a exploração predatória dos recursos naturais, a degradação ambiental, o crescimento populacional, e aumentou a já enorme diferença que separa os países desenvolvidos daqueles em desenvolvimento. Conclusão: muitas palavras, concordância total, pouca ou nenhuma ação.



Rybson

**Figura 16.2:** Fábrica emitindo grande quantidade de fumaça das chaminés.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/975025>



A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

O ideal é que cada localidade, cada grupo social, desenvolva a sua Agenda 21 local. Esta é resultante de um processo de planejamento participativo de um determinado território que envolve a implantação, ali, de um Fórum de Agenda 21. Composto por governo e sociedade civil, o Fórum é responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazos. No Fórum são também definidos os meios de implementação e as responsabilidades do governo e dos demais setores da sociedade local na implementação, acompanhamento e revisão desses projetos e ações. Cabe acrescentar que, em 2006, foi elaborada uma Agenda 21 para a indústria de viagens e turismo.

Enfatizamos que há neste debate sobre desenvolvimento sustentável o ideal de conciliar o desenvolvimento econômico

e a proteção ambiental, embora estes objetivos não sejam consensuais e permeados de conflitos – políticos, culturais, éticos, sociais, culturais – de difícil articulação (VIOLA; LEIS, 1992). Isto porque, entre outros motivos, a lógica do desenvolvimento continua vinculada quase que exclusivamente ao crescimento econômico, deixando de lado fatores como benefícios sociais e conservação ambiental. Assim, podemos apontar uma primeira crítica com relação ao conceito, desenvolver é visto de maneira muito simplista apenas como sinônimo de riqueza material, deixando de lado critérios como distribuição mais justa dos recursos e justiça ambiental.

Outro apontamento crítico cabível é com relação ao ideal de desenvolvimento almejado por muitos países. Isto porque vemos que tais critérios não são universalizáveis, ou seja, não podem ser reproduzidos por todos os países, pois ultrapassaria a capacidade de suporte do planeta. Vamos explicar melhor essa afirmação, tomando como exemplo os níveis de consumo da população dos países desenvolvidos. Caso a meta dos países em desenvolvimento seja se igualar a estes, a poluição seria insustentável e muitos dos recursos naturais usados como matéria-prima e fontes de energia, desapareceriam em pouquíssimo tempo. Sob este contexto, em nosso ponto de vista, uma grande injustiça gerada pelos padrões de desenvolvimento atuais, é o fato dos benefícios proporcionados pelo crescimento econômico (tecnologia, conforto, praticidade etc.) não serem universalizáveis, porém, os malefícios (poluição de diversos tipos, guerras etc.) o são.

Nestes termos, buscamos, entre os argumentos de Guimarães (2001), a urgência de inserir a questão ética no paradigma da sustentabilidade, pois a economia renegou para um segundo plano os estudos que proporcionam qualidade de vida ao ser humano, se ocupando de estudar apenas aquilo que tem valor monetário e pode ser quantificado. Contudo, tal autor nos alerta que o processo de crescimento econômico se revelou incapaz de solucionar os problemas da desigualdade e injustiça social.

Visto sob este ângulo, fica mais claro que é preciso dissociar a noção de desenvolvimento de um viés unicamente economicista e rever a visão utilitarista do meio ambiente. Também é necessário incluir nos projetos de desenvolvimento objetivos de redistribuição de renda. A dúvida em relação a como poderemos alcançar esses objetivos persiste. Vieira (1992), ao focalizar a problemática das inter-relações “sociedade/meio ambiente”, aponta que há uma ênfase dada pelos pesquisadores a estudos de diagnósticos de impactos destrutivos contrastando com a escassez de estudos de viabilidade de estratégias de alternativas de desenvolvimento. Em outras palavras, criticar é mais fácil do que apontar as possíveis soluções.

É preciso ainda considerarmos e apontarmos que há, no contexto nacional, uma defasagem entre os níveis do discurso, dos comportamentos individuais e institucionais de política pública. A importância da questão ambiental está hoje bem estabelecida no nível do discurso, e isto se reflete em uma legislação comparativamente avançada na teoria, mas com pouca aplicabilidade prática. O discurso da criação de empregos ainda é muito usado como justificativa para degradar o meio ambiente. Além do mais, um determinado projeto pode ser sustentável para um determinado grupo, enquanto que, para outro grupo, instalado na mesma região, o projeto inviabiliza a reprodutibilidade das suas práticas sociais. Uma hidrelétrica, por exemplo, ao se instalar em um dado território, expulsa populações locais ao inundar extensas faixas de terra. Neste caso, a hidrelétrica trará a sustentabilidade da empreiteira que fará a obra e dos grupos que se beneficiarão da eletricidade gerada. Em contrapartida, a população reassentada ficará com o ônus de ter que recomeçar a vida em outra localidade, já que não será mais possível reaver os laços afetivos e territoriais com o local. Isto, sem contar ainda os impactos ambientais decorrentes deste tipo de empreendimento.

Para finalizar, uma boa questão a ser levantada para refletirmos é: “qual a qualidade do desenvolvimento que se quer perdurar? (ACSELRAD, 1997).” Ou ainda: o atual modelo de desenvolvimento mantém a sustentabilidade de quais grupos sociais?



## Atividade

## Atende ao Objetivo 1

1. Ao longo da história da humanidade, sempre houve certa preocupação quanto ao relacionamento sociedade–natureza, bem como aos prejuízos causados pela ação humana nos ambientes naturais. Esta problemática emergiu como fenômeno politicamente significativo no decorrer dos preparativos para a Conferência de Estocolmo (1972) – evento que é considerado um marco importante na discussão ambiental.

Sabendo disto, explique o que foi a Conferência de Estocolmo e qual a sua importância para os debates, desdobramentos e eventos posteriores.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper appears to be a standard notebook page or a sheet of stationery.

### Resposta Comentada

*Nesta resposta, você deverá mencionar que a Conferência de Estocolmo (1972) foi o primeiro grande evento ambiental em nível internacional. Este reuniu representantes de 113 países com o intuito de apresentar e discutir questões relacionadas ao meio ambiente em nível planetário. Neste encontro, os países participantes defenderam duas posições: um grupo de países se manifestou favorável ao crescimento econômico a qualquer custo, enquanto outro grupo defendia que cessasse o crescimento, pois o planeta já apontava limites físicos à degradação que sofre em prol da industrialização.*

*Mesmo não havendo nenhum consenso, e praticamente nada acertado entre os países, este encontro foi importante, pois se tornou o marco na tomada de consciência de que a preservação do meio ambiente depende da união de todos os países. E foi a partir deste evento que se*

*iniciaram as discussões sobre a necessidade de mudança, fundamental para a evolução do termo “desenvolvimento sustentável” – publicado pela primeira vez no relatório da Comissão Brundtland – documento intitulado Nosso Futuro Comum (1987). Nele, o conceito de desenvolvimento sustentável é designando como “um tipo de desenvolvimento que oferece a satisfação das necessidades do homem no presente sem que se reduza a capacidade de gerações futuras satisfazerem as suas.” Um exemplo de evento posterior foi a Eco-92, ou Rio-92.*

## **Turismo sustentável: origens e perspectivas**

Foi explicitado no tópico anterior que a década de 1970 (Estocolmo – 1972) foi o marco para o início das discussões a respeito da problemática ambiental do mundo e a perenidade dos recursos naturais para as futuras gerações. Fator que anos mais tarde resultou no Relatório de Brundtland e no conceito de **desenvolvimento sustentável**, apresentado como um processo de transformação, no qual a exploração de recursos, a direção de investimentos, a orientação da evolução tecnológica e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações humanas (CMMAD, 1991, p. 49 apud RUSCHMANN, 1997, p. 109).

Alguns anos depois da criação deste conceito, a Organização Mundial do Turismo (OMT), em 1993, procurando adaptar e incorporar os princípios da sustentabilidade à atividade turística, formulou o conceito de Desenvolvimento Sustentável do Turismo, ou **turismo sustentável**. Este termo consiste em atender às necessidades dos turistas atuais e das regiões receptoras, ao mesmo tempo que protege e fomenta as oportunidades para o turismo futuro. Foi concebido como um caminho para a gestão de todos os recursos de forma que possa satisfazer às necessidades econômicas, sociais e estéticas, respeitando ao mesmo tempo a integridade cultural, os processos ecológicos essenciais à diversidade biológica e os sistemas que sustentam a vida (OMT, 1993, apud DIAS, 2003).

Assim, é preciso estarmos atentos para o fato de que a sustentabilidade, seja para a área de turismo ou para as outras diversas áreas de produção, deverá estar baseada sempre no tripé de princípios que busca:

i) **a sustentabilidade ecológica**, que garante que o desenvolvimento seja compatível com a manutenção dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos recursos biológicos;

ii) **a sustentabilidade social e cultural**, que garante que o desenvolvimento aumente o controle das pessoas sobre suas próprias vidas, seja compatível com a cultura e valores dos povos que afeta e mantenha e fortaleça a identidade da comunidade; e

iii) **a sustentabilidade econômica**, que assegura que o desenvolvimento seja economicamente eficiente e que os recursos sejam gerenciados de forma a poder sustentar gerações futuras (OMT, 2003).

Podemos considerar ainda a síntese de Beni (2004) sobre as características do turismo sustentável. Para este autor, o turismo sustentável envolveria compreensão dos impactos turísticos, distribuição justa de custos e benefícios, geração de empregos locais diretos e indiretos, fomento de negócios lucrativos, injeção de capital com consequente diversificação da economia local, interação com todos os setores e segmentos da sociedade, desenvolvimento estratégico e logístico de modais de transporte, encorajamento ao uso produtivo de terras tidas como marginais (turismo no espaço rural), e subvenções para os custos de conservação ambiental.

O Conselho Brasileiro de Turismo Sustentável (CBTS), criado em 2002, definiu sete princípios que deverão nortear as ações do setor para um turismo sustentável:

1. respeitar a legislação vigente;
2. garantir os direitos das populações locais;
3. conservar o ambiente natural e sua biodiversidade;
4. considerar o patrimônio cultural e os valores locais;
5. estimular o desenvolvimento social e econômico dos destinos turísticos;

6. garantir a qualidade dos produtos, processos e atitudes;
7. estabelecer o planejamento e a gestão responsáveis.

Irving (2005) acrescenta ainda que promover o turismo sustentável não representa apenas controlar e gerenciar os impactos negativos. Mais do que isso, o turismo, na contemporaneidade, ocupa uma posição privilegiada da economia globalizada por ser capaz de gerar benefícios ao desenvolvimento local e promover a responsabilidade de proteção da natureza. Sendo assim, planejamento turístico, desenvolvimento e proteção de recursos renováveis não podem mais ser interpretados como forças opostas e contraditórias, mas como aspirações comuns que podem ser mutuamente estimuladas. Políticas e ações para planejamento turístico devem ser desenhadas de maneira a otimizar e promover os benefícios e reduzir os custos e impactos negativos das atividades vinculadas, em sentido amplo (IRVING, 2005). Para as autoras, as bases dessas perspectivas difusas são desafiadoras, mas também apaixonantes” (IRVING; PACHECO, 2005).

Assim, ao estudarmos as etapas do planejamento das atividades de turismo, percebemos que este deve ser um **processo integrado**, ou seja, é preciso analisar uma série de variáveis que condicionam o modo e o nível de vida do grupo como variáveis culturais, sociais, psicológicas, político-legais, ecológicas e econômicas (MOLINA; RODRÍGUEZ, 2001). Este planejamento deve acontecer de forma **participativa**, estando a comunidade ativa no processo de tomada de decisão. E também com o foco na **sustentabilidade**, como já foi mencionado, aquele que tem como princípio a utilização responsável para “a conservação do meio físico e das formas de organização das comunidades receptoras, seus usos, costumes e tradições, assim como sua participação nas fases do planejamento” (MAGALHÃES, 2002, p. 89).

O fato de o planejamento ser participativo é especialmente relevante, pois como mencionamos na primeira parte desta aula, o termo sustentabilidade apresenta imprecisões conceituais. Acserald (1997) aponta que esta é uma noção que abre uma “luta



simbólica” entre os atores pelo reconhecimento daquele que terá autoridade para definir o que é sustentável. Exemplificando: em um projeto para a instalação de um resort, a noção de sustentabilidade de um empresário provavelmente será diferente daquela almejada por um pescador.



Repare, nos discursos a seguir, a “luta simbólica” que envolve os principais atores interessados na construção da hidrelétrica Belo Monte e tente perceber que ambos falam, mesmo que implicitamente, em prol da sustentabilidade. Ou seja, a sustentabilidade almejada por um governante ou um empresário pode, muitas vezes, ser diferente da noção de sustentabilidade de uma comunidade tradicional. Para este último grupo, a sustentabilidade está diretamente relacionada à garantia de reprodutibilidade das suas práticas sociais no território.

Com o imenso potencial hídrico que possui, seria “insano” o Brasil desperdiçá-lo, o que levaria o País a usar termelétricas a óleo diesel para gerar energia, prejudicando todo o esforço brasileiro em defesa do clima. Por isso, é necessário que se construam hidrelétricas, mas sempre respeitando o meio ambiente e a população brasileira, e Belo Monte tem tudo para ser um modelo para o País (LULA, 2010).

Nosso açougue é o mato, nosso mercado é o rio. Não queremos mais que mexam nos rios do Xingu e nem ameacem mais nossas aldeias e nossas crianças, que vão crescer com nossa cultura. Não aceitamos a hidrelétrica de Belo Monte, pois entendemos que só vai trazer mais destruição para nossa região. Não estamos pensando só no local onde querem construir a barragem, mas em toda a destruição que a barragem pode trazer: mais empresas, mais fazendas, mais invasões de terra, mais conflitos e mais barragem depois. Do jeito que o homem branco está fazendo, tudo será destruído muito rápido. Nós perguntamos: o que mais o governo quer? Pra que mais energia com tanta destruição? (Carta dos Povos Indígenas de diversas aldeias do Xingu e Afluentes contra barragem de Belo Monte escrita em reunião realizada na Aldeia Mrotjam em 14 de abril de 2010).

Precisamos estar atentos, pois, conforme nos alerta Cruz (2009), os atores hegemônicos da produção do espaço ainda são Estado e mercado. Embora ao longo da história do modo de

produção capitalista mudanças profundas tenham ocorrido nos papéis desempenhados por um e por outro, ambos continuam sendo ordenadores daquele processo. Assim, é necessário (desejável) que o maior número possível de pessoas participe das decisões acerca do planejamento de qualquer atividade econômica que venha a ser implementada em seu território. Em outras palavras, é preciso dar voz aos interessados para que sejam definidas, de forma participativa, quais são as práticas que devem ou não ser sustentadas na região. Só assim o compromisso com a sustentabilidade poderá ser capaz de gerar expectativas mais abrangentes do que aquelas que convencionalmente regulam interesses específicos do setor turístico (IRVING; PACHECO, 2005).

No caso do turismo, a imagem associada à atividade percorre uma trajetória que vai da “indústria do turismo” à “indústria sem chaminé”, graças ao seu potencial de produzir riquezas, sem (supostamente) agredir o meio ambiente. Nesta ótica, a atividade seria considerada uma espécie de indústria limpa, que não polui. Diante dos resultados dos atuais (e numerosos) estudos sobre os impactos ambientais advindos da atividade turística, tal afirmação não condiz com a realidade. Isto porque, em muitos casos, o turismo (principalmente o de massa) provoca a aculturação dos valores das comunidades receptoras, induz à especulação imobiliária, à exploração sexual, à depredação do patrimônio histórico e cultural e à deterioração dos recursos naturais locais.

Como exemplo da própria definição de turismo (cujos conceitos podem ter ênfase em aspectos econômicos, espaciais, culturais, sociais, antropológicos etc.), existem variados e diversificados entendimentos de turismo sustentável, assim como muitas divergências de opinião sobre essa conceituação. Desta forma, as questões que aparecem de pano de fundo, e que demandarão a nossa reflexão crítica, como alunos e futuros profissionais do turismo, serão:

- Qual turismo é este dito sustentável?
- Ele é sustentável para quem?
- Quais são os atores que terão o poder e a legitimidade

de decidir o tipo de atividade que deverá ou não ser sustentada em um determinado espaço?

- Qual o turismo que temos? Qual queremos?

Tais indagações são fundamentais já que, conforme nos alerta Ramos (2005), é excessiva a importância dada ao turismo como estratégia para a promoção do desenvolvimento social sustentável, bem como sinônimo de desenvolvimento econômico vinculado ao compromisso do desenvolvimento humano. Neste caso, o autor sugere ser imprescindível a compreensão de como os sujeitos construtores dos discursos nos bancos acadêmicos (docentes e discentes) estão representando, reelaborando ou simplesmente reproduzindo conceitos.



## Atividade

## Atende ao Objetivo 2

2. Com base no segundo tópico da aula, redija um pequeno texto contendo o conceito oficial do termo “desenvolvimento sustentável” e quais as contradições implícitas nesta questão.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper appears to be a standard notebook page or a sheet of stationery.

### **Resposta Comentada**

*O conceito de desenvolvimento sustentável, tal como publicado em 1987, diz que se trata de “um tipo de desenvolvimento que ofere-*

*ce a satisfação das necessidades do homem no presente sem que se reduza a capacidade de gerações futuras satisfazerem as suas". É possível notar que há neste debate o ideal de conciliar o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. Porém, estes objetivos não são consensuais e abrem brechas para inúmeros conflitos. Isto porque, entre outros motivos, a lógica do desenvolvimento continua vinculada quase que exclusivamente ao crescimento econômico, deixando de lado fatores como benefícios sociais e conservação ambiental. Além do mais, caso a meta dos países em desenvolvimento seja igualar-se aos desenvolvidos – em crescimento econômico, industrialização, consumo, dentre outros –, a poluição seria insustentável e muitos dos recursos naturais, usados como matéria-prima e fontes de energia, desapareceriam em pouquíssimo tempo. Neste caso, os benefícios deste modelo de desenvolvimento (tecnologia, conforto, praticidade etc.) não são universalizáveis, porém os malefícios (poluição de diversos tipos, lixo químico, guerras etc.) o são. Além do mais, um determinado projeto pode ser sustentável para um determinado grupo enquanto que para outro grupo, morador da mesma região, o projeto inviabiliza a reprodutibilidade das suas práticas sociais.*

## **O tema da sustentabilidade nas políticas públicas de turismo**

Neste tópico da aula, abordaremos a inserção do conceito "sustentável" nas principais políticas públicas de turismo brasileiro. Para tanto, lançaremos mão, principalmente, de uma publicação do Ministério do Turismo intitulada "Desafios do Turismo Sustentável", nesta, Dal Farra (2009) ajudará na tarefa de traçar um histórico.

Como visto anteriormente, a Organização Mundial de Turismo (OMT), em 1994, estabelece três princípios fundamentais a serem considerados no desenvolvimento sustentável do setor: sustentabilidade do ambiente, sustentabilidade social e cultural e sustentabilidade econômica. No Brasil, nesse mesmo ano, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), por meio do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), lança o turismo sustentável como modelo de desenvolvimento econômico capaz

de assegurar a qualidade de vida da comunidade, proporcionar satisfação ao turista, e manter a qualidade do ambiente, do qual depende tanto a comunidade como o turista (DAL FARRA, 2009).

Antagonicamente, o principal programa de implementação do conceito de turismo sustentável – o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia (Proecotur) – é deslocado do MICT – então o órgão responsável pela formulação e implementação das políticas do setor – para o Ministério do Meio Ambiente (MMA). O Proecotur delimita territorialmente a ação governamental da sustentabilidade no turismo. Essa delimitação física e conceitual restringe a tipologia de ecoturismo às ações de sustentabilidade das políticas públicas brasileiras, minimizando o avanço das discussões de desenvolvimento sustentável em um contexto mais amplo, restringindo-as às questões de dimensão ambiental (DAL FARRA, 2009).

Em 1993, é criada a Secretaria de Turismo e Serviços (SETS), do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT). Pouco tempo depois, as ações públicas começam a ser voltadas para a formação de parcerias. Dessas, se destaca a parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e com o financiamento do Programa de Desenvolvimento Turístico Regional (Prodetur).

No início da década de 1990, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), preocupado em fomentar o desenvolvimento da Região Nordeste – uma das mais pobres do Brasil –, buscou, por meio de estudos contratados, identificar a vocação econômica da região. O turismo, então, foi diagnosticado como a atividade a ser priorizada (DAL FARRA, 2009).

Assim, no início da década de 1990, é implementado o Prodetur/NE, com o objetivo principal de melhorar a infraestrutura turística no Nordeste. Contava com financiamento expressivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e tem, como Órgão Executor, o Banco do Nordeste (BNB). Anos depois entra em cena o Prodetur II, em caráter complementar aos investimentos da etapa inicial, com a função de consolidar a aplicação do

conceito de **desenvolvimento sustentável** na gestão dos polos de turismo sob sua intervenção (DAL FARRA, 2009). Em termos de planejamento, para garantir as inovações conceituais, se passou a exigir dos polos de desenvolvimento turístico a elaboração do respectivo Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS.



O PDITS é o instrumento de planejamento do turismo em uma área geográfica selecionada, que tem por objetivo principal orientar o crescimento do setor visando à sustentabilidade, no curto, médio e longo prazos, estabelecendo as bases para a definição de ações, as prioridades e a tomada de decisão. Deve, portanto, constituir o instrumento técnico de gestão, coordenação e condução das decisões da política turística e de apoio ao setor privado, de modo a dirigir seus investimentos e melhorar a capacidade empresarial e o acesso ao mercado turístico. Isto porque a atividade turística se baseia principalmente em dois quesitos: atrativos naturais e atrativos culturais. A questão da sustentabilidade, mais do que um conceito, deve ser uma realidade para que a base da atividade não seja comprometida com seu desenvolvimento.

Inúmeras outras importantes políticas públicas de turismo surgidas a partir da década de 1990, tais como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) – projeto estruturante de turismo no governo Fernando Henrique Cardoso –, lançaram mão dos pressupostos que envolvem a noção de “sustentabilidade” no momento de elaboração da política. Porém, neste momento, não nos cabe a tarefa de examinar a realização prática das prerrogativas (que às vezes são bastante vagas e polissêmicas), pois, em aulas anteriores, discutimos algumas contradições das políticas públicas implementadas.

No próximo tópico desta aula, lançaremos um olhar sobre a “quase obrigatoriedade” da inserção da questão/conceito da sustentabilidade no âmbito das políticas públicas do Ministério do Turismo.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 3

3. Nesta aula, apresentamos diversas questões que aparecem no conceito de “turismo sustentável”. Feita esta leitura, elabore, com as suas próprias palavras, um conceito para o turismo sustentável.

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Nesta atividade você terá certa liberdade para redigir a resposta, contudo, é desejável que você não perca o foco dos princípios estabelecidos no tripé da sustentabilidade do turismo, sejam eles:*

- i) a sustentabilidade ecológica, que garante que o desenvolvimento seja compatível com a manutenção dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos recursos biológicos;*
- ii) a sustentabilidade social e cultural, que garante que o desenvolvimento aumente o controle das pessoas sobre suas próprias vidas, seja compatível com a cultura e valores dos povos que afeta e mantenha e fortaleça a identidade da comunidade;*
- iii) a sustentabilidade econômica que assegura que o desenvolvimento seja economicamente eficiente e que os recursos sejam gerenciados de forma a poder sustentar gerações futuras (OMT, 2003).*

## Os projetos e ações do Ministério do Turismo

“Turismo sustentável é turismo sem exploração” (Título de uma reportagem publicada no site do Ministério do Turismo em 18/5/2010.)

No início desta aula, discutimos que o conceito de desenvolvimento sustentável foi consolidado na década de 1990, sendo amplamente apropriado pelos mais diversos setores econô-

nicos. E que o turismo, como atividade econômica que é, lançou mão do termo “turismo sustentável”.

Podemos assegurar que, a partir da solidificação e apropriação do termo sustentável, e com a promulgação da Constituição de 1988, as palavras de ordem do turismo são: a) descentralização; b) participação; e c) sustentabilidade. A própria lei geral do turismo, de 2008, confirma esta afirmação, quando diz que:

A Política Nacional de Turismo tem por objetivo promover, **descentralizar** e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma **sustentável** e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva **participação** das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica (BRASIL, 2008).

A gestão descentralizada, ou descentralização espacial das funções atribuídas ao setor público, tomou impulso a partir da Constituição de 1988 (no período de repressão militar a gestão pública era concentrada no nível federal) por meio da criação de espaços de gestão com responsabilidades compartilhadas (conselhos e fóruns de turismo). É uma das premissas básicas nas políticas contemporâneas de desenvolvimento de diversos setores, inclusive do turismo. Porém, precisamos ter um olhar atento sobre estas experiências, pois cabe aos governos não apenas criar os espaços para a participação da sociedade civil e iniciativa privada nas tomadas de decisão, mas também capacitar e criar condições favoráveis para os diferentes atores participarem ativamente no estabelecimento, execução e monitoramento de políticas públicas de turismo.

Convém, ainda, acrescentar que existem dois tipos de arranjos participativos:

- os **consultivos** – em que os membros se reúnem para debater sobre determinado assunto de interesse público, expressando sua opinião aos gestores públicos; são propositivos;



- os **deliberativos** – nos quais, nas reuniões de um conselho ou fórum, os seus membros detêm o poder de votar a favor ou contrários sobre determinada questão em debate, e o resultado desta votação deverá ser acatado pelo poder público.

Atualmente, o Conselho Nacional de Turismo e os Fóruns Estaduais de Turismo são colegiados de tipo consultivo, enquanto que, no nível municipal, existem alguns Conselhos Municipais de Turismo (Comtur) deliberativos.

Em uma consulta ao site do Ministério do Turismo, notamos que a palavra “sustentável” perpassa inúmeros projetos, legislações e notícias públicas. Um projeto específico do Mintur leva o termo para o título, trata-se do “Turismo Sustentável e Infância”. Este programa objetiva sensibilizar os agentes que integram a cadeia produtiva do turismo no sentido de contribuir para a proteção de crianças e adolescentes contra a exploração sexual no turismo.

O Plano Nacional de Turismo, 2007/2011 diz que:

A descentralização, a gestão participativa e a promoção do Brasil no exterior são fundamentais para que o turismo alcance uma posição ainda mais importante no PIB brasileiro. Potencial para isso não falta. O século XXI vai ser marcado como o século do **desenvolvimento sustentável** e da preservação do meio ambiente. O turismo ambiental e sustentável tem aqui um potencial no qual poucas nações do mundo podem se comparar ao Brasil (BRASIL, 2008).

Ainda de acordo com este plano, observamos que as suas proposições são organizadas em macroprogramas e programas, devendo ser tratadas de forma integrada. Os macroprogramas são desdobramentos temáticos agregados, escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos de realização das bases para o desenvolvimento da atividade de forma sustentável. Estes são classificados como:

a) macroprogramas de planejamento e gestão, de informações e estudos turísticos, de logística de transportes;

b) macroprogramas de regionalização do turismo;

c) macroprogramas de fomento à iniciativa privada, de infraestrutura pública, de qualificação dos equipamentos e serviços turísticos e de promoção e apoio à comercialização.

Outro exemplo de política atual que tem como prerrogativa a sustentabilidade é a “Campanha Passaporte Verde”. Esta visa a estimular o turista a adotar um comportamento de consumo responsável, e assim dar a sua contribuição para a conservação da natureza e a valorização da cultura dos destinos visitados. Tal comportamento torna a viagem mais prazerosa e recompensadora, tanto para o turista quanto para a comunidade visitada.

De acordo com o site do Mintur, a Campanha Global Passaporte Verde é uma iniciativa da Força Tarefa Internacional para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável e está fundamentada nas políticas de Consumo e Produção Sustentáveis (CPS). Dentre as inúmeras ações do Mintur que levam a temática da sustentabilidade no discurso, selecionamos os casos citados por considerá-los representativos.

Percebemos que o ideal da sustentabilidade está bem consolidado, pelo menos no nível teórico, nos discursos e no âmbito institucional. Contudo, alguns estudos apontam que nem sempre as políticas conseguem implementar aquilo que elas se propuseram. Em outras palavras, muitas vezes os gestores se resumem a colocar no papel diretrizes visando à sustentabilidade do segmento.

O trabalho de Moura e Garcia (2009), por exemplo, mostrou que as ações implementadas e propostas pelo Prodetur Nordeste estão desarticuladas das questões de cunho ecológico e socioambiental, deixando a sustentabilidade no nível da retórica. No ponto de vista de Ramos (2005), o que se pode observar é que o conceito de turismo sustentável, assim como o de desenvolvimento sustentável, quando se traduz em ações práticas, apresenta uma redução à preocupação com questões ambientais e recursos naturais; é como se o homem não fosse parte dessa cadeia de relações, e os impactos causados pelo turismo não incidissem diretamente sobre a sociedade, modificando seus hábitos e sua cultura.



## Atividade \_\_\_\_\_

### Atende ao Objetivo 4

4. Dentre os projetos apresentados nesta aula, cite uma política pública de turismo onde aparece, de forma explícita, o termo sustentável no título ou nas orientações do projeto.

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Nesta resposta, você pode citar alguns dos projetos citados acima. Um exemplo que você pode mencionar é o Prodetur, que atualmente exige que os municípios elaborem um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável como pré-requisito para acessar os recursos.*

Nesta aula, podemos concluir que diante das possíveis incompatibilidades que podem acontecer entre a teoria, os discursos e as práticas, e ainda devido ao caráter polissêmico do termo “sustentável”, cabe a nós, pesquisadores do assunto e profissionais do turismo, um olhar crítico e atento frente a estas questões. Precisamos desnaturalizar o uso deste conceito e avançar em discussões e análises de casos que apontem para a possibilidade de alcance deste “princípio” na prática da atividade do turismo.



## Atividade Final \_\_\_\_\_

### Atende aos Objetivos 1, 2, 3 e 4

Leia a matéria abaixo e distinga a visão de sustentabilidade defendida pelo grupo de empresários e a sustentabilidade defendida pelos pescadores. Feito isto, será possível visualizarmos o caráter polissêmico do termo. Note que houve, em um mesmo espaço geográfico, a sobreposição de projetos conflitantes.

### **Ameaça à restinga de Maricá (RJ)**

A restinga vem sendo ameaçada em sua preservação por um grupo hoteleiro luso-espanhol que pretende construir, na APA (Área de Preservação Ambiental) de Maricá, um resort (hotel de luxo), violando dispositivos constitucionais. Na tentativa de “privatizar a restinga”, em 2007 o referido grupo empresarial cercou a área e tentou expulsar os pescadores de Zacarias. A medida, no entanto, foi questionada por ação civil pública, que gerou liminar restabelecendo o livre trânsito de pescadores e moradores na restinga.

Para piorar, o governo do estado editou Decreto em 2007 que flexibiliza ainda mais a exploração da lagoa, permitindo a construção em áreas de preservação permanente. Em vez de as autoridades recuperarem as áreas “degradadas”, elas permitem que termine de se matar essas áreas com “construções”, explica a diretora do Sindsprev Maria da Conceição Marques Porto, que representou o Sindicato nas mesas temáticas.

Vou dizer duas palavras,  
não posso dizer mais,  
nós não queremos briga,  
nós queremos é paz

Somos pobres na verdade,  
Nós não ficamos à toa,  
Queremos nossa restinga  
E proteger nossa lagoa

Vamos todos lutar  
Nesse lugar abençoado  
Se nós não seguirmos juntos  
E ficarmos de braços cruzados  
Com certeza seremos derrotados

Poema de Enéas Marques, pescador de Zacarias, 65 anos, lido na abertura do Fórum.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Para esta questão, você deve explicitar que entendeu que, no mesmo espaço, há a sobreposição de dois projetos conflitantes, já que para um resort se instalar é necessário o reassentamento das populações que ocupavam o espaço anteriormente.*

*Assim, você deve mencionar que o projeto de sustentabilidade que a população local deseja é continuar usufruindo do espaço, podendo, assim, reproduzir o seu modo de vida tradicional. Enquanto que, para o empresário, o desenvolvimento sustentável é alterar o espaço geográfico, privatizando-o. Além do mais, o discurso da geração de emprego ainda é muito valorizado e acionado, contudo, sabemos que a hotelaria emprega, em sua maioria, mão de obra operacional, temporária e com baixos salários.*

### **Resumo**

A década de 1970, com a Conferência de Estocolmo em 1972, foi o marco para o início das discussões a respeito da problemática ambiental do mundo e a perenidade dos recursos naturais para as futuras gerações. Fator que anos mais tarde resultou no Relatório de Brundtland e no conceito de **desenvolvimento sustentável**, apresentado como um processo de transformação, no qual a exploração de recursos, a direção de investimentos, a orientação da evolução tecnológica e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

Alguns anos depois da criação deste conceito, a Organização Mundial do Turismo (OMT), em 1993, procurando adaptar e incorporar os princípios da sustentabilidade à atividade turística, formulou o conceito de Desenvolvimento Sustentável do Turismo, ou **turismo sustentável**, que consiste em atender às necessidades dos turistas atuais e das regiões receptoras, ao mesmo tempo que protege e fomenta as oportunidades para o turismo futuro.

Do mesmo modo que nos foi possível apontar contradições e críticas em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável (e sua implementação prática), percebemos que o tema da sustentabilidade no turismo também irá requerer um olhar crítico e cuidadoso

frente à infinidade de interpretações que este suscita. O ideal da sustentabilidade está bem consolidado, pelo menos no nível teórico, dos discursos e no âmbito político institucional. Contudo, carecemos de exemplos práticos, nos quais os princípios que envolvem o turismo sustentável são executados.

## **Informação sobre a próxima aula**

Na próxima aula, estudaremos a relação entre instrumentos formais de gestão urbana e o turismo, com destaque para plano diretor, estatuto das cidades e a lei de uso e ocupação do solo.

# 17

## Instrumentos de gestão urbana e o turismo: Estatuto da Cidade e Plano Diretor

*Erika Aleixo*

### Meta da aula

Introduzir a Lei do Estatuto da Cidade e as diretrizes gerais do Plano Diretor e os seus desdobramentos na gestão das cidades e na atividade turística no território.

### Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 pesquisar os principais pontos do Estatuto da Cidade;
- 2 identificar as principais diretrizes do Plano Diretor;
- 3 relacionar a importância do Plano Diretor no planejamento turístico.

## **Introdução**

Você já deve ter ouvido falar em Estatuto da Cidade e Plano Diretor. Estes são mecanismos que estão sendo muito discutidos atualmente nas esferas municipais. Talvez, o que seja desconhecido da maioria dos turismólogos é que municípios declarados de interesse turístico têm por obrigação legal confeccionar um Plano Diretor. Mas quais relações o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor estabelecem direta ou indiretamente com o turismo? Nesta aula, iremos ver como estes dois mecanismos de gestão urbana podem contribuir para o planejamento do turismo nos municípios brasileiros.

O Estatuto da Cidade é a lei que estabelece as diretrizes gerais da política urbana a ser executada por todos os municípios. E o Plano Diretor é o instrumento principal, previsto no Estatuto, para ordenar iniciativas para uma política urbana.

Estes dois mecanismos podem ser considerados como uma das principais medidas para criar uma cidade mais justa e equilibrada. O turismo é uma atividade que se realiza nas cidades e, por isso, pode encontrar ali uma fonte fecunda para o seu desenvolvimento sustentável.

## **Estatuto da Cidade**

Em 10 de julho de 2001, foi aprovada uma das mais importantes leis que regulamentam as cidades brasileiras: o Estatuto da Cidade ou Lei Federal 10.257.

O Estatuto da Cidade surgiu como projeto de lei em 1989, proposto pelo então Senador Pompeu de Souza (1914-1991), contudo somente foi aprovado em 2001. Este instrumento legal regulamentou o capítulo “Política Urbana” da Constituição Brasileira.

Assim, o Estatuto estabelece as diretrizes gerais da política urbana que deve ser executada por todos os municípios. Política urbana é o conjunto de ações que devem ser promovidas pelo Poder Público, no sentido de garantir que todos os cidadãos te-



nham acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. O objetivo da política urbana é, segundo o Estatuto da Cidade, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001, p. 5).

O documento foi dividido em 5 capítulos (BRASIL, 2001):

- Diretrizes Gerais (capítulo I, artigos 1º a 3º).
- Dos Instrumentos da Política Urbana (capítulo II, artigos 4º a 38).
- Do Plano Diretor (capítulo III, artigos 39 a 42).
- Da Gestão Democrática da Cidade (capítulo IV, artigos 43 a 45).
- Disposições Gerais (capítulo V, artigos 46 a 58).

Em resumo, o Estatuto da Cidade criou uma série de instrumentos para que o administrador público possa gerir o urbano. O plano diretor é o principal instrumento utilizado para isso, devendo articular os diversos interesses da cidade (no próximo item falaremos mais a fundo sobre o Plano Diretor).

Outra inovação é a atribuição aos municípios da implementação de planos diretores participativos. Ou seja, cabe aos municípios, e não mais à Federação, a definição de uma série de **instrumentos urbanísticos** que, em suma, abordam o combate à especulação imobiliária e a regularização fundiária dos imóveis urbanos.

Plano Diretor Participativo é o instrumento utilizado pelos governos municipais para ordenar e definir um certo padrão para a ocupação urbana. O termo *Participativo* indica que, embora seja atributo do poder público municipal elaborar o documento, cabe a todas as esferas da população a participação. Em outras palavras, o Plano Diretor deve ser realizado a partir da participação das duas esferas da população: poder público e sociedade civil.

### **Instrumentos urbanísticos**

Este é um termo utilizado no Estatuto da Cidade para definir as ferramentas legais que o Estado usa para intervir no espaço. Por exemplo: instrumento de controle do uso e ocupação do solo, incentivos fiscais, o Plano Diretor, normas de construção de edificações etc.



Além de definir uma nova regulamentação para o uso do solo urbano, o Estatuto prevê uma série de instrumentos urbanísticos que irão, em determinados casos, coibir a ocupação descontrolada. Por exemplo, o Estatuto prevê a proteção e recuperação do meio ambiente, quando há instalação de fábricas emissoras de poluentes perto de rios e mananciais. Ou então, estabelecimento de áreas na cidade que não podem ter construções, tais como margens de rio e represas.

Aliás, quando foi criado, o Estatuto da Cidade prometia trazer benefícios ambientais aos grandes centros urbanos. Isso porque estimularia a instalação da população de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura e evitaria a ocupação de áreas frágeis, como mangues, encostas de morros e zonas inundáveis. A nova lei também poderia estimular as prefeituras a adotarem a sustentabilidade ambiental como diretriz para o planejamento urbano e, ainda, previa normas como a obrigatoriedade de estudos de impacto urbanístico para grandes obras, como a construção de shopping centers. Também listava, entre os instrumentos do planejamento municipal, uma gestão orçamentária participativa.

Embora o Estatuto seja um marco para o desenvolvimento equilibrado das cidades brasileiras, muitos destes critérios foram abandonados ao longo dos anos. Assim, alguns dos critérios apontados na sua criação não encontraram forças, política ou econômica, para se manterem.

É preciso ressaltar que o Estatuto da Cidade pode ser considerado um amadurecimento das leis que regem o solo urbano, uma vez que a Constituição de 1988 já havia afirmado o papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades. O Estatuto da Cidade não só consolidou o espaço de competência jurídica e de ação política municipal, como também o ampliou.

Historicamente, a tentativa de criar uma legislação própria das cidades alcança seu auge na década de 1980, especificamente no momento de redemocratização e das intensas mobilizações sociais. O movimento nacional pela reforma urbana traz nova-

mente à tona a necessidade de os governos locais construírem mecanismos de gestão das cidades. Em uma grande campanha prévia à Constituição de 1988, o movimento pela reforma urbana conseguiu que fosse avaliada, pelo Congresso Constituinte, a Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada com milhares de assinaturas. Após uma série de negociações e concessões por parte dos atores da reforma urbana, a emenda popular resultou no capítulo de política urbana da Constituição (artigos 182 e 183), que institui novo papel para a cidade.

A Constituição de 1988 também previu uma maior responsabilidade fiscal. Pela primeira vez, uma Constituição brasileira definiu a função social da propriedade privada urbana, prevenindo a existência de instrumentos urbanísticos que, interferindo no direito de propriedade (que, a partir de agora, não mais seria considerado inviolável), teriam por objetivo romper com a lógica da especulação imobiliária. A definição e regulamentação de tais instrumentos, porém, deu-se apenas com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001.

Assim, podemos dizer que o Estatuto da Cidade é um documento que já vinha sendo tratado desde 1988 e que inaugura uma normatização para as cidades, uma vez que aproximadamente 80% da população brasileira é urbana (FERNANDES, 2002).



A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a atual lei suprema do Brasil. Ela serve de guia e parâmetro de validade a todas as demais leis, pois assegurou diversas garantias constitucionais. Ela deu maior efetividade aos direitos fundamentais, permitindo a participação do Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça de lesão a direitos. Com a nova constituição, o direito maior de um cidadão que vive em uma democracia foi conquistado: foi determinada a eleição direta para os cargos de presidente da República, governador do Estado e do Distrito Federal, prefeito, deputado federal, estadual e distrital, senador e vereador.



**Figura 17.1:** O ex-senador Ulysses Guimarães exibindo a nova Constituição Federal de 1988.



Acesse o site do Planalto Nacional e conheça a Constituição Federal na íntegra: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)

Para o texto final do Estatuto, foram precisos mais de dez anos de discussões, emendas e substitutivos legais para que o Projeto de Lei nº 5.788, originalmente proposto em 1990, pelo senador Pompeu de Souza, fosse finalmente aprovado.

É certo que mesmo esta versão do senador não era propriamente “nova”. Ela era oriunda de um conjunto de outros anteprojetos e projetos de leis discutidos ao longo de décadas. É preciso ressaltar que esta demora para se criar um instrumento jurídico que regulamenta o uso e gestão do solo se deve a muitos fatores.

O primeiro pode ser atribuído à própria história brasileira. Ao longo da sua formação política, nem sempre os interesses se convergiam para a administração adequada das cidades. Na sua maioria, os diversos tipos de governos – sejam eles monárquicos ou militares ou democráticos – atendiam aos interesses das elites, deixando à deriva grande parte da população.

Em segundo, devido à grande concentração da renda no Brasil, as cidades eram fatiadas, onde o maior pedaço ficava nas mãos de especuladores imobiliários e membros de uma elite composta por empresários urbanos (construtoras, incorporadores, imobiliárias etc.). A consequência disto é que os governos quase sempre iriam atender aos objetivos destes grupos, seja por interesses políticos, seja por dividendos econômicos.

Em tese, o Estatuto da Cidade tinha a principal função de, senão romper com esta dinâmica, minimizar seus efeitos. Contudo, como iremos ver ao longo deste tópico, o próprio texto do documento demonstra o grande jogo de interesses que marca a maneira de entender o solo urbano no Brasil.

Em seu texto final, no Estatuto, se percebem todas as dificuldades do tenso processo de negociação e barganha entre os diferentes níveis da sociedade, o que demonstra os interesses acerca da questão do controle jurídico e do desenvolvimento urbano.



Acesse o site do Ministério das Cidades e conheça o texto na íntegra do Estatuto da Cidade:

<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/publicacoes-institucionais/o-estatuto-da-cidade-comentado/portugues/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20comentado%20%28Lei%20No%2010.%20257%20de%2010%20de%20julho%20de%202001%29.pdf>

Em suma, o Estatuto irá confirmar de maneira inequívoca que o Direito Urbanístico é um ramo autônomo do Direito Públi-

co Brasileiro (FERNANDES, 2002). Ou seja, há contido no documento uma gama ampla de instrumentos jurídicos e urbanísticos criados e/ou regulamentados pela lei federal.

Edesio Fernandes (2002) acredita que a maior contribuição do Estatuto se deve principalmente ao marco conceitual por ele consolidado. Ou seja, que se devidamente assimilado, deverá se tornar a referência central para a devida compreensão e interpretação das questões jurídicas do processo de uso e ocupação do solo.

Anteriormente ao Estado e à Constituição de 1988, predominava no Brasil um pensamento, principalmente entre os juristas, que a propriedade privada era “sagrada”. Assim, a propriedade, de uma forma geral, se ligava ao Direito Civil. O indivíduo tinha o direito à propriedade privada inviolavelmente. O grande mérito destes dois momentos foi repensar a propriedade não mais no âmbito individualista do Direito Civil, mas no âmbito social e coletivo do Direito Urbanístico. A propriedade privada continua valendo, mas contendo limitações.

Por exemplo, uma pessoa não pode construir uma edificação dentro de uma área de proteção ambiental, ainda que seja proprietário, pois aquele local tem um interesse coletivo e não somente individual. A pessoa não perde a propriedade, contudo há limites para sua ocupação.

Desta forma, a propriedade passa também a ter uma função social em oposição ao direito individual irrestrito. A questão da Função Social da Propriedade se tornou um dos itens mais polêmicos do Estatuto da Cidade.

Alguns grupos se colocavam contra este instrumento, pois alegavam que este limitaria o direito “sagrado” à propriedade privada. Contudo, sobre isto vale tecer alguns comentários.

A função social da propriedade é um dispositivo que fala que a propriedade não interessa somente ao seu proprietário, mas a todo o conjunto de cidadãos. Em suas primeiras páginas, o Estatuto da Cidade define este argumento; no artigo 1º, diz:

“[...] (o Estatuto da Cidade) estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001, p. 9).

Dessa forma, não é de se espantar que persiste uma forte resistência dos grupos ligados ao setor mobiliário à essa nova concepção, proposta pela Constituição Federal e consolidada pelo Estatuto da Cidade. Em suas alegações gerais, estes grupos afirmam que este item delimita a propriedade privada. Contudo, ela apenas define que a propriedade privada não pode ser superior ao bem-estar coletivo.

O direito da propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida a sua função social. Esta, por sua vez, é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe ao governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial. E este deve prever que os interesses individuais dos proprietários necessariamente devem coexistir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

Nas palavras do Estatuto, as políticas urbanas têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Como exemplo, podemos citar duas situações de função social da propriedade e a questão da propriedade privada.

No primeiro caso, pense em uma casa da qual o proprietário não cuida apropriadamente e corre o risco de desabamento. Esta casa pode então cair e prejudicar vizinhos e/ou um transeunte. O proprietário não perde o direito à propriedade, ele continua dono. Mas ele tem o dever, expresso pela Constituição e regido pelo Estatuto, de zelar para que seu imóvel não interfira no bem-estar dos demais membros da sociedade.

Este é um exemplo simples. No segundo caso, a função social pode ser entendida de forma mais ampla. Edificações de in-

teresse histórico podem ser protegidas pela Prefeitura ou Estado ou Federação, em virtude do seu interesse e sua carga histórico-cultural. Estas casas ou prédios carregam referências do passado daquele lugar que são projetadas para manter a memória coletiva dos moradores. Neste caso, a manutenção e proteção destes imóveis garantem a preservação da memória do lugar. E, assim, o interesse dos proprietários não pode invalidar o interesse coletivo. O mesmo acontece em construções nas margens de rios, ou de interesse de proteção ambiental, entre outros. Em suma, a propriedade privada é mantida, contudo ela tem limitações: ela não pode se estabelecer acima dos direitos coletivos.

As **Figuras 17.2 e 17.3** apontam para situações distintas. Em São Paulo, uma das maiores cidades do mundo, o ordenamento territorial é essencial. A Função Social da Propriedade deve levar em conta o interesse de milhões de habitantes, por exemplo na questão de construções de edificações.

No segundo caso, embora seja uma cidade menor, expressa também um interesse coletivo ainda maior, pois aquela cidade é marco da colonização portuguesa em nosso país.



**Figura 17.2:** Grandes metrópoles brasileiras – São Paulo.





**Figura 17.3:** Centros históricos com interesse de proteção – Ouro Preto.

Assim, cabe ao poder público municipal, através de leis e diversos instrumentos urbanísticos, estabelecer o equilíbrio entre os interesses individuais e os coletivos.

Contudo, ainda persiste, no meio acadêmico, entre os juristas e alguns municípios, a questão de o direito da propriedade individual ser irrestrito. É preciso salientar que o Código Civil, em que alguns juristas se baseiam, é ultrapassado. As bases jurídicas presentes no Código Civil datam de 1916, quando o país ainda era fundamentalmente agrário, com apenas 10% da população morando em cidades (FERNANDES, 2002). A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem exatamente essa mudança de olhar. Não se trata de perder o direito à propriedade privada e sim de levar em consideração que há, também, o princípio do interesse coletivo: daí a função social da propriedade.

Embora tenha dado um grande passo na forma de gerir a cidade, o Estatuto da Cidade não dá conta de todas as disparidades dos municípios brasileiros. Para Ermínia Maricato (2002), parte das grandes cidades brasileiras tem a maioria de sua população morando informalmente, sem observação de qualquer lei ou plano urbanístico, resultando em lugares muito precários.

O Estatuto da Cidade não trata apenas da terra urbana. Ele tem um caráter holístico, ou seja, que engloba diversos fatores. A lei inclui: diretrizes sobre planos e planejamento urbano, gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias), regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas. A lei deu unidade nacional ao trato das cidades. E se, mesmo após anos de sua promulgação existem juízes que ainda a ignoram e tratam a propriedade privada como um direito absoluto e não relativizado pela sua função social, pode-se dizer que essa prática está cada vez mais difícil. O Estatuto vem paulatinamente mudando a maneira de olhar e gerir a cidade.

O fortalecimento da autonomia do poder local, que já vinha sendo definido na Constituição de 1988, se deu como reação à centralização autoritária da política urbana exercida pelo governo ditatorial no período anterior, entre 1964 e 1985.

Como o enfoque é no município, por meio da lei do Plano Diretor ou legislação complementar, o sucesso ou não do Estatuto da Cidade irá depender da autonomia do município e da sua correlação de forças.

A outra dimensão fundamental do Estatuto da Cidade diz respeito aos instrumentos jurídicos reconhecidos para a promoção, pelos municípios, de programas de regularização dos assentamentos informais, dentro da proposta mais ampla já introduzida pela Constituição de 1988. Ou seja, caberia às políticas públicas municipais promover a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia.

Na verdade, o Estatuto da Cidade reconheceu que havia uma crise generalizada de moradia, principalmente nas grandes cidades, o que gerava uma proliferação de formas ilegais no solo urbano. No que dizia respeito ao processo de acesso ao solo e à moradia, estes foram produzidos historicamente pela combinação entre a falta de políticas habitacionais adequadas e a ausência de opções suficientes e acessíveis oferecidas pelo mercado

imobiliário. Assim, diversos instrumentos foram aprovados na tentativa de incorporar a cidade informal na cidade formal: direitos de uso do solo para populações carentes, reconhecimento da ocupação através do título de propriedade, entre outras coisas.

Cabe dizer que as formas de ocupação ilegais não são exclusivas de pessoas com poder aquisitivo mais baixo. Há muitos exemplos de práticas ilegais verificadas entre grupos mais privilegiados, que vão desde o desrespeito frequente às normas urbanísticas chamadas de “condomínios fechados”, que, entre outros efeitos negativos, impedem a livre circulação de todos nas ruas e o livre acesso às praias, que são bens de uso comum a todos.

Em um sentido amplo, o Estatuto da Cidade significou um avanço em termos de políticas públicas urbanísticas. Sua intenção era repensar a cidade de forma mais justa e equitativa, onde todos teriam acesso. Ainda que não dê conta de contradições tão profundas da sociedade brasileira, significa colocar a problemática urbanística no centro das discussões das políticas públicas. Além disso, havia um enfoque muito grande na questão de conciliar o crescimento das cidades de forma sustentável.

Historicamente, as cidades latino-americanas são caracterizadas pela fragmentação, exclusão, segregação, poluição, e violência informais. Isto se dá devido à lógica especulativa do mercado, que vê na propriedade privada tão somente o valor de troca, como uma mercadoria, e não dá conta das questões sociais e ambientais. Não havia no Brasil marco jurídico que se preocupasse com a civilidade da cidade, mas sim somente como marco regulatório, que procurava estabelecer normas de ocupação do solo urbano e grandes projetos de infraestrutura.

O Estatuto da Cidade, pelo menos, é a primeira tentativa de se pensar a cidade abrangente, inclusiva e mais justa. Ainda que no papel, e muito pouco na prática, é um grande avanço em termos de uma mudança de paradigmas.

Embora não cite o turismo diretamente, o Estatuto da Cidade prevê, em suas linhas, o Plano Diretor, que, por sua vez, será um dos principais instrumentos para pensar o planejamento turístico nas cidades.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 1

1. Em 2001, foi criado o Estatuto da Cidade, que buscava trazer para o âmbito jurídico uma política urbana. Embora tenha suas limitações, o Estatuto da Cidade é visto até pelos seus críticos como um dos principais avanços na busca por uma cidade mais justa e equilibrada. A partir disso, entre no site [http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm) e pesquise, especialmente no que diz respeito à questão da função social da propriedade. Depois relate se, em sua cidade, há alguma área em que o direito coletivo é subjugado em favor de interesses privados. Tome como base também os argumentos desta aula.

[illegible]

### ***Resposta Comentada***

*O Estatuto da Cidade estabelece que “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Cap. I, art. 1º, par. Único). Dispõe ainda que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...” (art. 2º) (BRASIL, 2001, p. 14). Sendo assim, você deve procurar, em sua cidade ou região, exemplos que expressem isso. Por exemplo: na cidade do Rio de Janeiro, embora tenha áreas consideradas de proteção ambiental, há um desrespeito em relação à permissão de construção de condomínios fechados ou outros empreendimentos imobiliários. Ou então, imóveis considerados de interesse histórico são demolidos em favor*

*da especulação imobiliária. É necessário, para que a cidade cumpra sua função social, que a propriedade individual seja, no mínimo, relativizada, para garantir o acesso de todos os moradores à cidade.*

## Plano diretor

Nos termos do Estatuto da Cidade, Plano Diretor é definido como o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana dos municípios.

A partir desse novo marco, várias cidades construíram planos diretores, no início da década de 1990, que procuravam utilizar os princípios do Estatuto da Cidade para reformular o marco da política urbana municipal. Entre estas cidades, estão São Paulo, Rio de Janeiro, Natal, Santo André, Diadema e Belo Horizonte. Tais experiências – nem todas implementadas – procuraram fortalecer o papel do município como esfera responsável por uma política urbana. Estas cidades propuseram dispositivos inovadores, como instrumentos de regularização fundiária para conhecimento da proteção jurídica da posse de assentamentos de baixa renda, separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, propostas de zoneamento inclusivo com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), o macrozoneamento.



As Zonas Especiais de Interesse Sociais – ZEIS – ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) são porções do território, previstas no Estatuto da Cidade, que são destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária, à produção de Habitações de Interesse Social, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

A ZEIS tem como objetivos incorporar a cidade “clandestina” à cidade “legal”, reconhecer a diversidade local no processo de desenvolvimento urbano, estender o direito à cidade e à cidadania e estimular ampliação da oferta de serviços e equipamentos urbanos para áreas da cidade onde anteriormente era escasso.

Por outro lado, alguns instrumentos como o **IPTU Progressivo** no tempo, proposto em alguns Planos Diretores, foram contestados na justiça por atores ligados aos proprietários de terras urbanas. A justificativa era a ausência de regulamentação por lei específica do capítulo de Política Urbana da Constituição Federal, o que inviabilizaria a aplicação desses instrumentos.



O Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano – IPTU – é um imposto de competência dos municípios. Trata-se de imposto de natureza real, o que significa que os cálculos não levam em conta a capacidade financeira do indivíduo, ao contrário do que ocorre com os impostos de renda, por exemplo. Contudo, no Estatuto da Cidade, se prevê que o IPTU pode ser progressivo e, portanto, pessoal. A progressividade visa assegurar o cumprimento da função social da propriedade, pois adota quesitos como valor do imóvel e critério de valores diferenciados de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Mesmo com algumas limitações, o planejamento municipal ganha um grande relevo. Ou seja, é preciso pensar como as cidades em movimento de expansão irão manter o equilíbrio entre o crescimento e a qualidade de vida do cidadão.

Assim, o Plano Diretor é o instrumento principal para se projetar o planejamento das cidades. Ele trata de diversos temas: área ambiental, social, cultural, econômica e política. Cumpre dizer que o Plano Diretor, se aprovado pela Câmara Municipal, torna-se uma lei municipal. Por isso, muitos municípios, tentando atender aos interesses da especulação imobiliária, propõe modificações no escopo do documento.

O Plano Diretor representa um conjunto de regras básicas de uso e ocupação do solo que orientam e regulam a ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o município. O Estatuto da Cidade regulamenta, no seu artigo 41, que o Plano Diretor é obrigatório para cidades (BRASIL, 2001):

- a) com mais de vinte mil habitantes;
- b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- c) onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- d) integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Nos primeiros anos do Estatuto, o Plano Diretor era obrigatório nas cidades com mais de 20 mil habitantes. Contudo era recomendado que todos os municípios realizassem o Plano Diretor, mesmo aqueles que não se encaixavam em nenhuma das categorias mencionadas no Estatuto.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, esta medida foi revogada, e a legislação estabeleceu o prazo até outubro de 2006 para que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes fizessem seus planos diretores, e detalhou as novas funções do Plano: este deve seguir as diretrizes do Estatuto; deve ser construído com participação popular, durante sua elaboração e implementação; deve garantir acesso dos interessados aos documentos; deve englobar o município como um todo, e não apenas as áreas urbanas. Além disso, o Estatuto da Cidade regulamenta a forma como uma série de instrumentos devem ser inseridos no Plano Diretor.

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade, uma série de municípios iniciou a elaboração de planos diretores, mas o grande impulsionador desse movimento foi mesmo o Ministério das Cidades, instituído em 2003. Dentre as secretarias do novo ministério, foi criada a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que centralizou as ações relacionadas aos planos diretores e viabilizou o aumento de escala da construção dos planos diretores nos municípios, ou seja, anteriormente somente municípios com mais de 20 mil habitantes eram obrigados a realizar o Plano, hoje todos os municípios devem ter o documento.

Para amparar a construção dos Planos Diretores Participativos, a partir de 2004, o Ministério das Cidades construiu uma campanha nacional destinada a viabilizar a construção de processos democráticos nos 1682 municípios brasileiros que tinham a obrigação de fazê-los até outubro de 2006, conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade. Ainda não se sabe dos alcances dessas medidas no cenário nacional.

É preciso ressaltar, ainda, que o Estatuto da Cidade delega ao Plano Diretor a função de definir quais condições a propriedade deve cumprir para que tenha função social (BRASIL, 2005).

No material produzido pelo Ministério das Cidades, consta que quanto mais aberto for o Plano Diretor, mais participativo e mais próximo à realidade do município ele será, o que aumenta as chances de realmente representar uma mudança significativa para aquela sociedade. Assim, o Plano Diretor (BRASIL, 2005) prevê que o documento final deve ser elaborado por todos os membros da comunidade. O processo deve ser conduzido pelo Poder Executivo, no papel de articular com o poder legislativo e com a sociedade civil os rumos da cidade. Uma comissão formada por técnicos deverão conduzir os trabalhos e formular o Plano Diretor em 4 etapas descritas a seguir.

A primeira etapa é “Ler a cidade e o território”. Nesta etapa, é importante identificar e entender a realidade do município: a área urbana, rural, suas potencialidades e seus limites. Neste ponto, é importante levantar todos os dados sobre o município: sua história, no intuito de preservação da memória, estudos geológicos, na tentativa de se evitar ocupações de risco nestas localidades, entre outros pontos.

Após o diagnóstico, vem a segunda etapa, “Formular e pactuar propostas”. A partir da fase da leitura, serão definidos os temas prioritários para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município. De nada adianta ter um Plano Diretor e tratar de dezenas de aspectos da cidade e não ter capacidade de intervir sobre eles. Assim, se foi diagnosticado uma área geologicamente imprópria para ocupação de casas, o Plano Diretor pode



conter diretrizes para direcionar o fluxo populacional para outras áreas. Isto pode ser realizado por meio de incentivos fiscais e/ou habitação popular subsidiada.

A terceira fase é “Definir os instrumentos”. Os instrumentos são ferramentas que viabilizam as intenções expressas nos Planos Diretores. O Estatuto da Cidade oferece mais de 30 instrumentos para o controle efetivo do município sobre seu território. Estes instrumentos podem, se aplicados corretamente, controlar o uso do solo, influenciar o mercado da terra, arrecadar e redistribuir oportunidades e recursos.



**Instrumentos previstos no Estatuto da Cidade:**

**a) Instrumentos urbanísticos**

- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamentos em títulos;
- Outorga onerosa do direito de construir;
- Transferência do direito de construir;
- Operações urbanas consorciadas;
- Direito de preempção;
- Direito de superfície;
- Consórcio imobiliário.

**b) Instrumentos jurídicos de regularização fundiária:**

- Zonas especiais de interesse social;
- Usucapião especial de imóvel urbano;
- Concessão de uso especial para fins de moradia;
- Concessão de direito real de uso.

**c) Instrumentos de democratização da gestão urbana:**

- Estudo de impacto de vizinhança;
- Conselhos – sistemas de gestão democrática da política urbana;
- Audiências e consultas públicas;
- Conferências sobre assuntos de interesse urbano;
- Iniciativa popular de leis.

Os instrumentos principais são Leis de Uso e Ocupação do Solo, de Parcelamento do Solo e os instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos municípios devem adequar-se aos objetivos do planejamento territorial (por exemplo, o IPTU –

Imposto Predial Territorial Urbano – progressivo e seu valor varia de acordo com o interesse – mais alto na área em que se quer evitar a ocupação e mais baixo na área que se quer ocupar).

A etapa final é o “Sistema de Gestão e Planejamento do Município”. Nesta etapa, prevê-se que o Plano Diretor deve ser monitorado e ser avaliado se seus objetivos foram alcançados ou então se deverão ser ajustados. É importante que este seja um instrumento dinâmico e não somente que acabe nas prateleiras das Prefeituras e Secretarias.



No site do Ministério das Cidades você pode consultar a metodologia para se realizar o Plano Diretor. Entre no link:  
<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/rede-de-avaliacao-e-capacitacao-para-implementacao-dos-planos-diretores-participativos/rede-pd-mato-grosso/plano-diretor-sorri-so-mt/plano-diretor/?searchterm=plano%20diretor>

Estes documentos são muito relevantes para o turismo, que está diretamente ligado ao espaço, pois é nele que a atividade se realiza. Ainda que o turismo aconteça em zonas rurais, ou mais afastadas do núcleo urbano, é a partir da região central dos municípios que parte todo o planejamento e os fluxos do turismo. O turismo deve levar em conta que, na cidade, também há interesses diversos: dos moradores, dos órgãos públicos, do comércio não turístico, entre outros.

Assim, o processo de planejamento deve levar em conta essa dimensão, tendo em vista estes dois polos: turísticos e não turísticos. O cumprimento de regras por meio de instrumentos legais, busca oportunizar um ambiente “harmônico” e superar problemas existentes, levando em conta os potenciais sociais, econômicos e ambientais.

Todas as cidades que sejam inseridas dentro daquilo que o Estatuto da Cidade chama de “Municípios de Especial Interesse Turístico”, por exemplo, Rio de Janeiro (RJ), Ouro Preto (MG), Manaus (AM), Fortaleza (CE), Guarujá (SP), devem, por obrigatoriedade legal, confeccionar o Plano Diretor. Ou seja, há uma exigência legal do Estatuto da Cidade que oferece os instrumentos para que o poder público local possa intervir nos processos de planejamento e garantir a realização do direito às cidades sustentáveis, exigindo dos “Municípios Integrantes de Áreas de Especial Interesse Turístico” que ainda não possuem um Plano Diretor a elaboração do mesmo e, para aqueles que já possuem, a revisão e atualização do documento. Entretanto, não havia uma definição legal e clara do que seriam esses “Municípios Integrantes de Áreas de Especial Interesse Turístico” e quais seriam suas condicionantes.

A primeira contribuição para se entender o que seriam tais áreas, pode ser a Lei nº. 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe sobre a criação de “Áreas Especiais” e de “Locais de Interesse Turístico” (tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 86.176, de 6 de julho de 1981). Estas leis apresentam os conceitos básicos do que seriam as chamadas “Áreas Especiais de Interesse Turístico” e os “Locais de Interesse Turístico”, bem como os procedimentos legais e os itens básicos que devem constar do “ato declaratório” de criação das respectivas áreas. Assim, estas regiões deveriam informar ao órgão competente que, no caso, antes da criação do Ministério do Turismo, era a Embratur (Empresa Brasileira de Turismo).

Ao analisar tais leis, se verifica que muitos critérios apresentados são subjetivos e, passados os anos, houve pouca aplicabilidade das mesmas. Sendo importante ressaltar que, atualmente, a instituição que seria a principal articuladora das referidas leis, a Embratur, não acumula mais a função de planejamento, que foi transferida para Ministério do Turismo. Segundo a Lei nº 6.513 (Capítulo I, Art.1º) (BRASIL, 1977):

Consideram-se de interesse turístico as Áreas Especiais e os Locais instituídos na forma da presente Lei, assim como os bens de valor cultural e natural, protegidos por legislação específica, e especialmente:

- I. os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico;
- II. as reservas e estações ecológicas;
- III. as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis;
- IV. as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram;
- V. as paisagens notáveis;
- VI. as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer;
- VII. as fontes hidrominerais aproveitáveis;
- VIII. as localidades que apresentam condições climáticas especiais;
- IX. outros que venham a ser definidos, na forma desta lei.

Mais adiante, a mesma lei apresenta o conceito de “Áreas Especiais de Interesse Turístico” e os “Locais de Interesse Turístico”, definindo (Lei nº 6.513 Capítulo I) (BRASIL, 1977):

Artigo 3º – Áreas Especiais de Interesse Turístico são trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservadas e valorizadas no sentido cultural e natural, e realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico.

Artigo 4º – Locais de Interesse Turístico são trechos do território nacional, compreendidos ou não em Áreas Especiais, destinados por sua adequação ao desenvolvimento de atividades turísticas, e à realização de projetos específicos, e que compreendam [...]”

Apesar de oferecer definições muito amplas, é preciso dizer que esta lei reflete a maneira como o turismo era encarado até então. O turismo era visto como uma atividade econômica e que, por isso, dependia de grandes fluxos. Destinos com uma atratividade baixa ou que atraía visitantes de cidades muito próximas não eram considerados necessariamente turísticos. Era necessário grandes atrativos e uma massa de visitantes para serem considerados “áreas de especial interesse turístico”. Cumprir dizer que o turismo, independente da quantidade das visitas, pode se realizar com pessoas que moram em localidades muito próximas ou até mesmo dentro da cidade, não envolvendo necessariamente grandes deslocamentos.

Assim, a lei de 1977 refletia uma preocupação com a preservação e a priorização de áreas e locais com características relevantes para o desenvolvimento da atividade turística.

O poder público exerce um papel de extrema importância na produção do espaço turístico, na medida em que sua ação define a concepção da forma de produção desse espaço.

Dessa forma, torna-se muito importante a regulamentação destas áreas como forma de submetê-las e, sobretudo, incorporá-las aos Planos Diretores Municipais de maneira mais efetiva e eficaz, garantindo a aplicação dos instrumentos cabíveis e previstos no Estatuto da Cidade ao planejamento turístico municipal.

O que se observa é que, por falta de uma legislação mais específica, esta decisão tem ficado a cargo da vontade e da percepção da equipe técnica ou do planejador envolvido na elaboração de determinado Plano Diretor para municípios com características importantes para o turismo.

A regulamentação de “Áreas Especiais” e de “Locais de Interesse Turístico” contribuiria, diretamente, para alcançar a produção de um espaço urbano e turístico capaz de satisfazer as necessidades de moradores e visitantes, com características de sustentabilidade, e não um desenvolvimento turístico-urbano produzido segundo a lógica que atende, preferencialmente, aos interesses imediatos dos principais agentes produtores desse es-

paço: o poder público, empresários do segmento turístico e do setor imobiliário (HARVEY, 1980).

A criação de “Áreas Especiais de Interesse Turístico” e “Locais de Interesse Turístico” não deve ser confundida com a caracterização de cidade ou município turístico, que também permanece sem definição pela legislação brasileira. A Embratur, durante o período em que foi responsável pelas ações de planejamento territorial do turismo definia, por meio do Roteiro de Informações Turísticas (Rintur), e publicava, anualmente, uma Deliberação Normativa, contendo a relação dos municípios brasileiros identificados como Municípios Turísticos (MT) – destinos consolidados, determinantes de um turismo efetivo, capaz de gerar deslocamentos e estadas de fluxo permanente – e Municípios com Potencial Turístico (MPT) – destinos possuidores de recursos naturais e culturais expressivos – (BRASIL, 2002).

Essa metodologia buscava formalizar um campo de observação e estabelecimento de indicadores de importância da atividade turística, sendo que as categorias MT e MPT eram instituídas com base na avaliação do conjunto de fatores e variáveis abrangentes de características físico-geográficas, histórico-culturais e econômicas informadas pelos municípios através do Rintur. É importante ressaltar que a classificação dos municípios em MT e MPT é tomada, ainda hoje, como critério para liberação de alguns recursos federais e estaduais, valendo como referência a Deliberação Normativa nº 432/2002, última a ser publicada.

Assim, o Plano Diretor deve estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento do turismo na localidade. Ele deve prever em qual área se encontram os principais atrativos e os mecanismos para a manutenção deles.

Por exemplo: se o atrativo é a praia, devem-se utilizar os instrumentos do Estatuto da Cidade para se delimitar o gabarito (tamanho) dos prédios que se instalam na beira-mar. A preocupação aqui pode ser dupla: evitar que se faça um paredão de edifícios na orla, prejudicando a paisagem urbana e/ou proibir que as edificações dificultem o acesso dos demais moradores.



Você já reparou que, em algumas praias do litoral brasileiro, principalmente naquelas mais cobiçadas e urbanizadas como Copacabana, os prédios à beira-mar são tão altos que no meio da tarde já projetam sombra sobre a areia, atrapalhando o banho de sol de muitas pessoas? Este é um exemplo de construções feitas em um momento em que ainda não existia o Estatuto.

Outro passo é o reconhecimento do **espaço turístico** dentro da cidade e os impactos deles nas demais partes da cidade. Por exemplo: se a cidade tem um atrativo importante no centro urbano deve se criar medidas para que esta área não seja ocupada somente por equipamentos turísticos, tais como hotéis, agências, entre outros. Isto pode ocasionar o esvaziamento da população, levando ao fenômeno muito comum no turismo que é a cenarização dos espaços. Ou seja, espaços que são esvaziados da vida diária e montados tal como um cenário de ação cotidiana.

A paisagem se constitui como um forte elemento de valorização das características de uma região e pode ser entendida como um conjunto de formas. O crescimento desordenado e as ocupações irregulares, decorrentes do processo de urbanização, formam os aglomerados urbanos e fazem com que parte desta paisagem sofra modificações, ocasionando a descaracterização e o impacto ao meio ambiente. Tais modificações ocorrem, à medida que surge o chamado turismo de massa, por meio da utilização da infraestrutura urbana e de espaços criados para o lazer.

O Plano Diretor deve ser visto como um documento que prevê a gestão da cidade em termos de políticas públicas. Dessa forma, não existe um método específico, tal como uma receita de bolo. Cada realidade deve ser vista e prevista de forma que as dificuldades sejam tratadas de acordo com as peculiaridades daquele lugar.

Por exemplo: no Plano Diretor pode-se diagnosticar um grande número de hotéis, o que pode gerar normas específicas para a

### **Espaço turístico**

Os elementos básicos do espaço turístico são: oferta turística e demanda turística, serviços, transportes, infraestrutura, poder de decisão, poder de informação, sistema de promoção e de comercialização (RODRIGUES, 2001).

construção de equipamentos hoteleiros. Esta medida visa maximizar os impactos positivos de sua construção e ocupação ou pode regulamentar ações de fiscalização, definindo prazos para que aqueles hotéis já existentes atendam às especificações da lei.

Com relação às áreas de preservação cultural (APC), presentes nos artigos 53 a 159, do Estatuto da Cidade, estas podem ser divididas em três categorias: áreas históricas (APC-1), áreas de paisagem cultural (APC-2) e áreas arqueológicas (APC-3). Também podem ser definidos os imóveis de interesse histórico, normas de utilização, manutenção e restauração.

Em suma, o Plano Diretor é uma ferramenta importante para unir o planejamento turístico, política urbana e a democratização da cidade para todos. Na verdade, o Plano Diretor pensa holisticamente em todos os aspectos da cidade, inclusive o turístico, e deve ser propositivo, na medida em que oferece instrumentos para que os problemas sejam corrigidos e as potencialidades elevadas.

Neste sentido, deve-se buscar um equilíbrio entre espaços urbanos, destinando novas áreas para habitação social dentro da cidade. O Plano Diretor deve incluir estudos da capacidade de suporte da infraestrutura e serviços atuais e projetados, que proporcionarão bases sólidas para fundamentar a decisão de aumento ou diminuição da ocupação urbana nas diferentes localidades do município.



## Atividade

---

### Atende aos Objetivos 2 e 3

2. O Plano Diretor é o instrumento pelo qual o município planeja o desenvolvimento sustentável, especificando o conjunto de diretrizes, programas e projetos que vislumbram para o futuro próximo diversos aspectos da cidade (desde a política urbana até áreas de interesse turístico). Além de qualidade técnica, o documento deve ser produzido de forma participativa, com acompanhamento da população e vontade política do governo mu-



nicipal. Baseado nisso, pesquise se sua cidade realizou o Plano Diretor e, se sim, como o turismo é previsto nela. Se sua cidade ainda não realizou o Plano Diretor, pesquise outras cidades que já tenham realizado, como a cidade do Rio de Janeiro. Procure nos sites das prefeituras municipais, bibliotecas públicas, secretarias municipais, entre outros.

[illegible]

### Resposta Comentada

*Nesta resposta, você deve pesquisar o alcance do Plano Diretor no tratamento do turismo e da cidade. Por exemplo: na cidade do Rio de Janeiro, o Plano Diretor vigente às vezes não é obedecido para atender aos interesses do setor privado. No início do ano 2010, foi encaminhado à Câmara dos Vereadores do Rio o chamado “Pacote Olímpico”, enviado pelo prefeito, e composto de três partes: o primeiro cria uma empresa municipal, o segundo dá incentivos fiscais para empresas privadas e o terceiro modifica padrões urbanísticos para “incentivar” a indústria hoteleira. Neste último, chama atenção a proposta em que, mesmo sem estar amparada no Plano Diretor vigente, os padrões urbanísticos da cidade são alterados – do Leme à Barra, de Deodoro ao Centro – para favorecer a construção de hotéis, e apart-hotéis para receber os turistas. Neste ponto, não se observa a qualidade de vida dos cidadãos, mas somente dos visitantes. Dessa forma, o Plano Diretor deve pensar amplamente nas partes turísticas e não turísticas.*

## Conclusão

O Estatuto da Cidade, Lei Federal brasileira nº 10.257, aprovada em 2001, é uma conquista social. Ela reúne, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. Ela traz à tona a questão urbana e a insere na agenda política nacional num país, até pouco tempo, marcado pela cultura rural.

O Plano Diretor, previsto no texto do Estatuto, é um importante instrumento de gestão da cidade. Ele pensa a cidade de forma ampla e traz à tona diversos aspectos com vistas a um desenvolvimento da cidade equitativo e democrático.

O turismo, por sua vez, por se realizar na cidade, também deve estar previsto no Plano Diretor. A atividade turística possui uma importância que vai muito além dos argumentos que giram em torno da geração de empregos, da captação de divisas e do lucro para o setor de serviços. Uma importância que reside, não somente nas estatísticas apregoadas, mas, sobretudo, na sua incontestável capacidade de movimentar grupos sociais e condicionar o ordenamento de territórios com vistas à sua realização.

Neste sentido, cabe destacar que o Plano Diretor deve convergir com o turismo, objetivando um ordenamento físico que favoreça a integração social entre visitantes e visitados, e possa gerar a formação de produtos turísticos de qualidade, capazes de contribuir, efetivamente, para o desenvolvimento socioeconômico local e regional.



## Atividade Final

---

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

O Plano Diretor é uma lei municipal que estabelece diretrizes para a ocupação da cidade. Ele deve identificar e

analisar as características físicas, as atividades predominantes e as vocações da cidade, os problemas e as potencialidades. É um conjunto de regras básicas que determinam o que pode e o que não pode ser feito em cada parte da cidade. É processo de discussão pública que analisa e avalia a cidade que temos para, depois, podermos formular a cidade que queremos. Desta forma, a prefeitura, em conjunto com a sociedade, deveria buscar direcionar a forma de crescimento, conforme uma visão de cidade coletivamente construída e tendo como princípios uma melhor qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais. O Plano Diretor deve, portanto, ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito. O resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo (FERNANDES, 2002, p. 37).

Este pacto entre sociedade civil e poder público é muito importante na realização do Plano Diretor. Analise o Plano Diretor de sua cidade e descreva se ele atende às peculiaridades da sua região. Na sua resposta, utilize sua opinião e o conhecimento da sua realidade e compare com as diretrizes do Plano Diretor.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper appears to be a standard notebook page or a sheet of stationery.

### **Resposta Comentada**

*Esta resposta tem um cunho muito pessoal. Por isso, depende das experiências pessoais. Em Juiz de Fora/MG, por exemplo, o primeiro Plano Diretor foi aprovado de forma participativa. Contudo, ao longo dos anos, a pressão de atores dos setores imobiliários e de constru-*

*tores sobre a prefeitura rendeu a revisão daquele primeiro Plano. O intuito era que, na área central muito valorizada, fosse revisto o coeficiente de aproveitamento do terreno e que algumas edificações de interesse de proteção cultural pudessem ser demolidas. Embora este seja um caso aparentemente simples, as revisões nos Planos Diretores vêm sendo cada vez mais comuns para atender às elites urbanas. Neste caso específico, a região central da cidade não comporta mais a construção de novas edificações, tanto em termos de poluição sonora, visual etc., quanto na questão relativa ao trânsito. Em suma, os empresários urbanos desejam que esta região, por ser muito lucrativa, seja cada vez mais ocupada, deixando os moradores “espremidos” em paredões de concreto, com pouca ou nenhuma qualidade de vida.*

## **Resumo**

Nesta aula, você viu o Estatuto da Cidade, lei federal que objetiva estabelecer, de forma holística, uma política urbana.

Dentro desta lei, é previsto o Plano Diretor. Este é um documento confeccionado pelos municípios que desejam planejar e gerir a cidade. O intuito de ambos os documentos é fazer com que a cidade se torne mais equilibrada sob o ponto de vista social e ambiental, ou seja, prevê que o acesso à cidade se torne mais democrático e equitativo. Embora com limitações, é um importante avanço em termos de uma gestão urbana local.

O turismo, por sua vez, é previsto no Plano Diretor. Cabe ao Plano Diretor diagnosticar e propor disposições para que a atividade turística se desenvolva de forma sustentável e menos impactante nas localidades onde se desenvolve.

# 18

## **Normas e regulamentos técnicos, certificações em turismo e instrumentos de gestão para o desenvolvimento do turismo**

*Virginia Martins Fonseca*

### **Meta da aula**

Apresentar os processos de normas e regulamentos técnicos em turismo, a importância da certificação em turismo e de instrumentos de gestão para o turismo, como convênios e contratos de repasse, para o desenvolvimento da atividade turística de forma responsável e ordenada.

### **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1** diferenciar as normas e os regulamentos técnicos para a atividade turística;
- 2** explicar a importância da certificação em turismo na busca pela qualidade dos destinos e serviços turísticos;
- 3** reconhecer instrumentos de gestão para o desenvolvimento do turismo (convênios e contratos de repasse).

## Introdução

Nesta aula, vamos entender o que são normas técnicas e qual a diferença entre estas e os regulamentos técnicos. É importante conhecer as principais características dos serviços turísticos e seus níveis de qualidade. Vamos discutir sobre a importância da certificação voluntária e quais os procedimentos para obter a certificação em um empreendimento turístico. Por fim, iremos apresentar alguns instrumentos de gestão para o desenvolvimento do turismo, entendendo principalmente aspectos primordiais para firmar convênios e contratos de repasse, por meio do Manual de Despesa Nacional, para promover destinos turísticos de forma responsável e coerente.

## As normas e regulamentos técnicos

A Norma Brasileira é o documento que fornece regras, diretrizes ou características para atividades ou seus resultados, visando à obtenção de um grau ótimo de ordenação em um dado contexto. Este documento é estabelecido por consenso e aprovado por organismo reconhecido, para uso comum e repetitivo. Convém que as normas sejam baseadas em resultados consolidados da ciência, tecnologia e da experiência acumulada, visando à obtenção de benefícios para a comunidade (ASSOCIAÇÃO..., 2006).

A ABNT é responsável pela gestão do processo de elaboração de Normas Brasileiras, sendo, portanto, um organismo que desenvolve normas técnicas no Brasil que adiciona valor em todos os tipos de operações e negócios; portanto, a **ABNT** promove a elaboração de normas que tenham demanda da sociedade.

### **ABNT**

É a Associação Brasileira de Normas Técnicas, fundada em 1940, órgão responsável pela normalização técnica no Brasil. É membro fundador, única e exclusiva representante no Brasil, da ISO (International Organization for Standardization), das entidades de normalização regional Copant (Comissão Panamericana de Normas Técnicas) e da AMN (Associação Mercosul de Normalização). A ABNT também é a única e exclusiva representante da IEC (International Electrotechnical Commission).

Este trabalho é conduzido por especialistas, cedidos pelos diversos setores interessados em harmonizar e difundir padrões técnicos para seus produtos e serviços. Estes especialistas trabalham em conjunto com representantes de outras áreas com conhecimento de igual importância, por exemplo, organização de consumidores, órgãos do governo, entidades tecnológicas e laboratórios.



Estes documentos são de consenso nacional do estado da arte de determinada tecnologia, e a ABNT os publica como Normas Brasileiras, visto que é reconhecida pelo governo como único Foro Nacional de Normalização. Veja mais no [www.abnt.org.br](http://www.abnt.org.br)!

Segundo a Regulamentação, Normalização e Certificação em Turismo de Aventura (2005), as normas técnicas são aplicáveis a: produtos; serviços, processos, sistemas de gestão e pessoas. As normas podem estabelecer requisitos de qualidade, desempenho e segurança, além de estabelecer procedimentos, padronizar formas, dimensões, tipos ou usos, estabelecer classificações ou terminologias e glossários, e estabelecer a maneira de medir ou determinar características, como os métodos de ensaio.

As normas técnicas podem ser estabelecidas em diversos níveis:

- a. empresa – as normas técnicas são estabelecidas por empresas para orientar o gerenciamento dos seus processos e disciplinar as suas atividades. As normas Petrobras são um exemplo disso;
- b. consórcios – quando diversas empresas de um determinado setor, frequentemente, os fornecedores de um produto ou serviço, estabelecem padrões para o seu fornecimento. Esse tipo de norma tem sido desenvolvido com alguma intensidade no setor da tecnologia da informação. Deve-se observar que esse tipo de norma é o resultado de um consenso muito restrito, pois não inclui todas as partes interessadas;
- c. associações – quando entidades tecnológicas ou associativas estabelecem padrões, seja para o uso dos seus associados, seja para uso generalizado. Algumas dessas normas são bastante difundidas. Exemplos: normas ASTM ([www.afnor.fr](http://www.afnor.fr)) ou UL ([www.ul.com](http://www.ul.com)), associações norte-americanas;

- d. nacionais – quando são editadas por um organismo nacional de normalização, reconhecido como autoridade para torná-las públicas, após a verificação de consenso entre os interesses do governo, das indústrias, dos consumidores e da comunidade científica de um país. São exemplos: as normas da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas –, da AFNOR – Associação Francesa para a Normalização ([www.afnor.fr](http://www.afnor.fr)) – ou as do IRAM – Instituto Argentino de Normalização e Certificação ([www.iram.com.ar](http://www.iram.com.ar));
- e. regionais – estabelecidas por um organismo regional de normalização para aplicação num conjunto de países (uma região, como a Europa ou o Mercosul). São exemplos a AMN – Associação Mercosul de Normalização –, a Copant – Comissão Panamericana de Normas Técnicas ([www.copant.org](http://www.copant.org)) – ou o CEN – Comitê Europeu de Normalização ([www.cenorm.be](http://www.cenorm.be));
- f. internacionais – estabelecidas por um organismo internacional de normalização para aplicação à escala mundial. Existem diversos organismos internacionais de normalização, em campos específicos, como a ISO – Organização Internacional para a Normalização [para a maioria dos setores ([www.iso.org](http://www.iso.org))], a IEC – Comissão Eletrotécnica Internacional [área elétrica e eletrônica ([www.iec.ch](http://www.iec.ch))] e a ITU-T – União Internacional de Telecomunicações [telecomunicações – ([www.itu.int](http://www.itu.int))]. As normas internacionais são reconhecidas pela Organização Mundial do Comércio – OMC ([www.wto.org](http://www.wto.org)) como a base para o comércio internacional e o atendimento a uma norma internacional significa contar com as melhores condições para ultrapassar eventuais barreiras técnicas (BRASIL, 2005, p. 27).

Não podemos ignorar que todas estão interligadas! Assim, convém lembrar que os objetivos do processo de normalização, segundo a ABNT *online* ([www.abnt.org.br](http://www.abnt.org.br)), estão relacionados à:



- Economia: proporcionar a redução da crescente variedade de produtos e procedimentos.
- Comunicação: proporcionar meios mais eficientes na troca de informação entre o fabricante e o cliente, melhorando a confiabilidade das relações comerciais e de serviços.
- Segurança: proteger a vida humana e a saúde.
- Proteção do consumidor: prover a sociedade de meios eficazes, para aferir a qualidade dos produtos.
- Eliminação de barreiras técnicas e comerciais: evitar a existência de regulamentos conflitantes sobre produtos e serviços em diferentes países, facilitando assim, o intercâmbio comercial.

Na prática, a Normalização está presente na fabricação dos produtos, na transferência de tecnologia, na melhoria da qualidade de vida através de normas relativas à saúde, à segurança e à preservação do meio ambiente.

Quando falamos em qualidade dos serviços turísticos, não podemos ignorar as especificidades do produto turístico. Dentre elas, as mais significativas sejam, talvez, a intangibilidade e simultaneidade. Intangibilidade porque o serviço distingue-se de forma substancial dos bens. Quando nos referimos aos bens industriais, por exemplo, a relação entre o consumidor e o vendedor é relativamente simples: o consumidor vai até uma loja (que hoje pode ser inclusive virtual), escolhe o modelo mais adequado para ele de um liquidificador, por exemplo, verifica as condições de garantia e pagamento, e realiza a compra, levando consigo um produto que terá uma duração, no mínimo, a médio prazo!

Já o serviço turístico quando um provável consumidor vai até uma agência, por exemplo, escolher um pacote turístico, ele não sai de lá com um objeto, mas com a expectativa de consumo desta aquisição. Assim, a partir daqui nos referimos à simultaneidade, pois a aquisição real, o consumo e a avaliação do produto turístico são simultâneos.

Nesse sentido, a importância de normas técnicas para o direcionamento da atividade turística ocorre por meio do que chamamos de normas sistêmicas, que tratam não mais de produtos ou serviços, mas dos sistemas de gestão, utilizados na sua produção ou fornecimento. Como exemplos, temos as normas referentes à série de ISO 9000 (gestão da qualidade) ou ISO 14000 (gestão ambiental), dentre outras. Assim, a implantação de sistemas de gestão é essencial na condução dos negócios modernos e, na relação entre empresas, tem sido cada vez mais sendo exigida pelos clientes simultaneamente com os requisitos aplicáveis aos produtos ou serviços (BRASIL, 2005).

Os sistemas de gestão, que, regra geral, se utilizam do conceito do chamado ciclo PDCA (de Plan, Do, Check e Act – Planejar, Fazer, Verificar e Agir), consistem em sistemas gerenciais, destinados a assegurar, de maneira consistente e coerente, os resultados de funções ou objetivos específicos das organizações, como a qualidade, a saúde e a segurança ocupacionais, a interação com o Meio Ambiente e outras funções. O conceito de sistema de gestão popularizou-se com a sua aplicação à qualidade quando se passou da abordagem do controle da qualidade para a gestão da qualidade, isto é, de uma abordagem corretiva para uma preventiva. O sucesso da aplicação deste conceito à qualidade evidenciou a oportunidade e propriedade da aplicação do mesmo conceito gerencial para outros domínios da ação das organizações (BRASIL, 2005, p. 28).

Com a exceção de alguns países, as normas não são obrigatórias, pois isto implicaria concorrência mercadológica desleal diante das possibilidades de competitividade. Aqui, no Brasil, é o Código de Defesa do Consumidor que estabelece quais Normas Brasileiras (NBR, as normas desenvolvidas no âmbito da ABNT) devem ser as referências para as relações de consumo no país.



O Ministério de Turismo assinou junto à ABNT um contrato administrativo que possibilitará aos interessados em geral o acesso integral às normas brasileiras, publicadas no âmbito do CB-54, que é o comitê de turismo da ABNT. Vale destacar que o acesso somente será permitido para a visualização e impressão das normas escolhidas, não sendo possível o download. Mas vale a pena cadastrar-se e reconhecer as normas! <http://www.abntcatalogo.com.br/mtur/>

Assim, vamos elencar neste momento quais as atuais normas técnicas, referentes à atividade turística, em vigor no Brasil. Temos 79 normas, e é muito importante que você conheça quais são elas, para que no momento em que for necessário, aplicá-las, saber onde buscar, bem como, reconhecer que outras normas estão tramitando na ABNT, por isso deve consultar o *site* constantemente, para verificar quais as novidades!

**Quadro 1:** Normas Técnicas referentes às atividades turísticas

ABNT NBR 15501:2011 – Turismo de aventura – Técnicas verticais – Requisitos para produto	ABNT NBR 15502:2011 – Turismo de aventura – Técnicas verticais – Procedimentos
ABNT NBR 15508-1:2011 – Turismo de aventura – Parque de arvorismo	ABNT NBR 15508-2:2011 – Turismo de aventura – Parque de arvorismo
ABNT NBR 14022:2006 Emenda 1:2009 – Acessibilidade em veículos de características urbanas para o transporte coletivo de passageiros	ABNT NBR 15646:2008 – Acessibilidade – Plataforma elevatória veicular e rampa de acesso veicular para acessibilidade em veículos com características urbanas para o transporte coletivo de passageiros – Requisitos de desempenho, projeto, instalação e manutenção
ABNT NBR 15599:2008 – Acessibilidade – Comunicação na prestação de serviços	ABNT NBR 15503:2008 – Turismo de aventura – Espeleoturismo de aventura – Requisitos para produto
ABNT NBR 15507-1:2008 – Turismo equestre	ABNT NBR 15507-2:2008 – Turismo equestre

ABNT NBR 15505-1:2008 – Turismo com atividade de caminhada	ABNT NBR 15505-2:2008 – Turismo com atividade de caminhada
ABNT NBR ISO 24801-1:2008 – Serviços de mergulho recreativo – Requisitos mínimos relativos à segurança para o treinamento de mergulhadores	ABNT NBR ISO 24801-2:2008 – Serviços de mergulho recreativo – Requisitos mínimos relativos à segurança para o treinamento de mergulhadores autônomos
ABNT NBR ISO 24801-3:2008 – Serviços de mergulho recreativo – Requisitos mínimos relativos à segurança para o treinamento de mergulhadores autônomos	ABNT NBR ISO 24802-1:2008 – Serviços de mergulho recreativo – Requisitos mínimos relativos à segurança para o treinamento de instrutores de mergulho autônomo
ABNT NBR ISO 24802-2:2008 – Serviços de mergulho recreativo – Requisitos mínimos relativos à segurança para o treinamento de instrutores de mergulho autônomo	ABNT NBR ISO 24803:2008 – Serviços de mergulho recreativo – Requisitos para prestadores de serviços de mergulho autônomo recreativo
ABNT NBR 15500:2007 – Turismo de aventura – Terminologia	ABNT NBR 15509-1:2007 – Cicloturismo
ABNT NBR 15333:2007 – Meios de hospedagem – Sistema de gestão da sustentabilidade – Requisitos de competências para auditores	ABNT NBR 15453:2006 – Turismo de aventura – Turismo fora-de-estrada em veículos 4x4 ou bugues – Requisitos para produto
ABNT NBR 15400:2006 – Turismo de aventura – Condutores de canionismo e cachoeirismo – Competência de pessoal	ABNT NBR 15450:2006 – Acessibilidade de passageiros no sistema de transporte aquaviário
ABNT NBR 15399:2006 – Turismo de aventura – Condutores de espeleoturismo de aventura – Competências de pessoal	ABNT NBR 15401:2006 – Meios de hospedagem – Sistema de gestão da sustentabilidade – Requisitos
ABNT NBR 15397:2006 – Turismo de aventura – Condutores de montanhismo e de escalada – Competência de pessoal	ABNT NBR 15398:2006 – Turismo de aventura – Condutores de caminhada de longo curso – Competências de pessoal
ABNT NBR 15383:2006 – Turismo de aventura – Condutores de turismo fora de estrada em veículos 4x4 ou bugues – Competências de pessoal	ABNT NBR 15370:2006 – Turismo de aventura – Condutores de rafting – Competências de pessoal ABNT NBR 15334:2006 – Turismo de aventura – Sistema de gestão da segurança – Requisitos de competências para auditores
ABNT NBR 15320:2005 – Acessibilidade à pessoa com deficiência no transporte rodoviário	ABNT NBR 15331:2005 – Turismo de aventura – Sistema de gestão da segurança – Requisitos

ABNT NBR 15284:2005 – Turismo – Motorista de táxi – Competência de pessoal	ABNT NBR 15285:2005 – Turismo de aventura – Condutores – Competência de pessoal
ABNT NBR 15286:2005 – Turismo de aventura – Informações mínimas preliminares a clientes	ABNT NBR 15290:2005 – Acessibilidade em comunicação na televisão
ABNT NBR 14021:2005 Errata 1:2005 – Transporte – Acessibilidade no sistema de trem urbano ou metropolitano	ABNT NBR 14021:2005 Versão Corrigida: 2005 – Transporte – Acessibilidade no sistema de trem urbano ou metropolitano
ABNT NBR 15250:2005 – Acessibilidade em caixa de autoatendimento bancário	ABNT NBR 15080:2004 – Turismo – Agente de viagens
ABNT NBR 15081:2004 – Turismo – Gerente de agência de viagens	ABNT NBR 9050:2004 Versão Corrigida: 2005 (Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos)
ABNT NBR 15018:2004 – Turismo – Garçom em função polivalente – Competência de pessoal	ABNT NBR 15019:2004 – Turismo – Garçom em função especializada – Competência de pessoal
ABNT NBR 15020:2004 – Turismo – Maître – Competência de pessoal	ABNT NBR 15021:2004 – Turismo – Cozinheiro em função polivalente – Competência de pessoal
ABNT NBR 15022:2004 – Turismo – Churrasqueiro – Competência de pessoal	ABNT NBR 15023:2004 – Turismo – Pizzaiolo – Competência de pessoal
ABNT NBR 15024:2004 – Turismo – Bartender – Competência de pessoal	ABNT NBR 15025:2004 – Turismo – Commis – Competência de pessoal
ABNT NBR 15026:2004 – Turismo – Confeiteiro – Competência de pessoal	ABNT NBR 15027:2004 – Turismo – Chefe executivo de cozinha – Competência de pessoal
ABNT NBR 15028:2004 – Turismo – Sommelier – Competência de Pessoal	ABNT NBR 15029:2004 – Turismo – Caixa – Competência de pessoal
ABNT NBR 15030:2004 – Turismo – Hospitalidade para profissionais operacionais – Competência de pessoal	ABNT NBR 15031:2004 – Turismo – Hospitalidade para supervisores e gerentes – Competência de pessoal
ABNT NBR 15032:2004 – Turismo – Hospitalidade para instrutores – Competência de pessoal	ABNT NBR 15033:2004 – Turismo – Manipulador que atua em estabelecimento de serviço de alimentação no setor de turismo – Segurança de alimentos
ABNT NBR 15034:2004 – Turismo – Reparador polivalente ou canfix-it – Competência de pessoal	ABNT NBR 15035:2004 – Turismo – Recepcionista em função polivalente – Competência de pessoal

ABNT NBR 15036:2004 – Turismo – Recepcionista que atua em função especializada – Competência de pessoal	ABNT NBR 15037:2004 – Turismo – Gerente de camping – Competência de pessoal
ABNT NBR 15038:2004 – Turismo – Concierge – Competência de pessoal	ABNT NBR 15039:2004 – Turismo – Mensageiro – Competência de pessoal
ABNT NBR 15040:2004 – Turismo – Auditor noturno – Competência de pessoal	ABNT NBR 15041:2004 – Turismo – Chefe de reservas – Competência de pessoal
ABNT NBR 15042:2004 – Turismo – Chefe de recepção – Competência de pessoal	ABNT NBR 15043:2004 – Turismo – Atendente de reservas – Competências de pessoal
ABNT NBR 15044:2004 – Turismo – Gerente de meios de hospedagem – Competência de pessoal	ABNT NBR 15045:2004 – Turismo – Chefe de governança – Competência de pessoal
ABNT NBR 15046:2004 – Turismo – Capitão-porteiro – Competência de pessoal	ABNT NBR 15047:2004 – Turismo – Camareira ou arrumador – Competência de pessoal
ABNT NBR 15048:2004 – Turismo – Supervisor que atua em estabelecimento de serviços de alimentação no setor de turismo – Segurança de alimentos	ABNT NBR 14970-1:2003 – Acessibilidade em veículos automotores
ABNT NBR 14970-2:2003 – Acessibilidade em veículos automotores	ABNT NBR 14970-3:2003 – Acessibilidade em veículos automotores
ABNT NBR 14273:1999 – Acessibilidade da pessoa portadora de deficiência no transporte aéreo comercial	ABNT NBR 14020:1997 – Transporte – Acessibilidade à pessoa portadora de deficiência – Trem de longo percurso

Fonte: ABNT (2011).

Dentre as 79 normas técnicas instituídas no Brasil, verificamos que 27 estão relacionados ao Programa Aventura Segura, relacionado às práticas de Turismo de Aventura e Ecoturismo. Quanto às normas afins aos serviços de hospedagens, temos 14 normas, assim como as normas relativas aos serviços de alimentação. Por fim, merece destaque as 15 normas, relativas a acessibilidades, e as 6 normas restantes referem-se a outros ramos do turismo.

Quanto aos regulamentos técnicos, devemos entender que se trata de um documento que estabelece requisitos técnicos

aplicáveis a um produto ou serviço, emitido por uma autoridade com poder legal para tanto. Tais requisitos técnicos podem incluir o estabelecimento de regras aplicáveis não só ao produto ou serviço, mas também aos seus processos ou métodos de produção ou, ainda, regras para a demonstração da conformidade dos produtos ou serviços ao regulamento, a terminologia aplicável, regras para embalagem, marcação ou etiquetagem (BRASIL, 2005).

Os regulamentos técnicos são emitidos pelos diversos órgãos governamentais, não necessariamente ministérios e o cumprimento deste é obrigatório; portanto, o seu não cumprimento constitui uma ilegalidade sujeita às correspondentes sanções legais, diferentes das normas técnicas.

Os regulamentos técnicos podem estabelecer os requisitos técnicos diretamente ou fazer referência a normas técnicas ou ainda incorporar o seu conteúdo, no todo ou em parte. O uso das normas técnicas na regulamentação técnica é uma alternativa inteligente, pois a autoridade regulatória concentra-se no que é essencial para o interesse do estado, repousando nas normas técnicas, resultado do entendimento da sociedade, para prover os aspectos técnicos necessários. A tendência da regulamentação técnica é, cada vez mais, recorrer às normas técnicas e vem se acentuando nos últimos anos como estratégia para eliminar obstáculos desnecessários ao mercado (tanto para empresas nacionais, quanto externas) e ao desenvolvimento da tecnologia (BRASIL, 2005, p. 29).

Assim, conforme a experiência europeia de unificação de mercados, foi constatado que seria impossível universalizar todos os aspectos inerentes às normas técnicas específicas. Nesse sentido, para formalizar a regulamentação técnica, o essencial para o estado é assegurar que os produtos ou serviços atendessem a requisitos essenciais, explicitamente relativos aos aspectos da segurança, saúde, meio ambiente ou concorrência desleal.

A regulamentação técnica deve se restringir aos requisitos essenciais, cabendo à normalização estabelecer os aspectos técnicos. Segundo a Regulamentação, Normalização e Certificação

em Turismo de Aventura (2005), isto foi chamado de “nova abordagem”, sendo aspecto crucial desta abordagem o entendimento que o uso das normas é voluntário, portanto, não cabe ao regulamento técnico citá-las, mas ao fornecedor que fica responsável pela demonstração de que o uso de uma norma específica atende aos requisitos essenciais do regulamento.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 1

1. Até este ponto da aula, foram apresentadas características sobre as normas e os regulamentos técnicos para a atividade turística. Apresente algumas dessas características que diferencie estes conceitos.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Ficou claro que as normas e os regulamentos técnicos são bem distintos. Enquanto as normas devem ser consideradas como o documento estabelecido por consenso e aprovado por organismo reconhecido, que fornece, para uso comum e repetitivo, regras, diretrizes ou características para atividades ou seus resultados, visando à obtenção de um grau ótimo de ordenação em um dado contexto, o regulamento técnico é aquele documento que estabelece requisitos técnicos aplicáveis a um produto ou serviço, emitido por uma autoridade com poder legal para tanto. A principal diferença entre norma e regulamento técnico é que o cumprimento dos regulamentos técnicos é obrigatório; portanto, o seu não cumprimento constitui uma ilegalidade sujeita às correspondentes sanções legais, diferentes das normas técnicas.*



## **Certificação no turismo**

Segundo Salvati (2004), a legislação local pode estabelecer regras de comando e controle, por meio das quais o poder público, mediante seu poder de fiscalização e de punição, procura ordenar as atividades turísticas e adequá-las aos padrões exigidos pela legislação municipal, estadual e federal. No entanto, reconhecendo a pouca capacidade operacional que a grande maioria dos municípios possui para as atividades de fiscalização e planejamento, é importante que mecanismos de incentivos sejam implementados complementarmente, no intuito de alcançar a melhoria dos bens e serviços turísticos oferecidos localmente. Nesse sentido, a certificação independente e voluntária pode ser um mecanismo complementar às normas de comando e controle.

A certificação é uma das maneiras de garantir a conformidade do produto, do serviço, do sistema de gestão de uma empresa ou uma pessoa a requisitos especificados. As empresas utilizam este instrumento para se diferenciar e para abrir novos mercados e conquistar novos clientes ou, muitas das vezes, são obrigadas a comprovar por meio da certificação a conformidade de seus produtos, serviços ou de seu sistema de gestão (BRASIL, 2005, p. 30).

Assim, orienta-se que o processo de certificação local deve ser estabelecido por meio de amplo debate participativo e o Conselho Municipal de Turismo pode deliberar as diretrizes para a implantação do processo de certificação, atento aos valores estabelecidos para o desenvolvimento turístico local, no intuito de incentivar e promover a adoção de tais medidas pelos empreendimentos da região.

No entanto, segundo Salvati (2004), não é oportuno que a certificação torne-se uma obrigatoriedade por lei, porque estaria interferindo em assuntos estritamente de mercado. Portanto, o município não deve diretamente interferir em questões de qualidade dos serviços e sustentabilidade, a não ser aquelas já previstas em lei. Mas o autor acredita que a certificação pode ser

estimulada pelo Poder Público Municipal, mediante incentivos financeiros do tesouro municipal ou recursos do Fundo Municipal de Turismo para aquelas atividades ou empreendimento, comprovadamente comprometidos com os critérios para a certificação.

Segundo o Inmetro *online* (<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/certificacao.asp>), a atividade de certificação pode ser classificada quanto ao foco em: Certificação de Produtos ou Serviços; Certificação de Sistemas de Gestão e Certificação de Pessoas. Assim, o instituto entende a Certificação de Produtos ou Serviços como a garantia dada por escrito pelo organismo, independentemente que determinado produto ou serviço encontra-se em conformidade aos requisitos técnicos estabelecidos.

Já a certificação dos Sistemas de Gestão atesta a conformidade do modelo de gestão de fabricantes e prestadores de serviço em relação a requisitos normativos. Os sistemas clássicos na certificação de gestão são os de gestão de qualidade, baseado nas normas NBR ISO 9001 e os sistemas de gestão ambiental, conforme as normas NBR ISO 14001.

Por fim, Certificação de Pessoas avalia as habilidades e os conhecimentos de algumas ocupações profissionais e pode incluir, entre outras, a formação, a experiência profissional e as habilidades, e conhecimentos teóricos e práticos. A certificação pode ser classificada, ainda, quanto ao tipo:

A Certificação Voluntária é de decisão exclusiva da empresa que fabrica produtos ou fornece serviços, ou exigência contratual de um cliente específico, ou seja, podem coexistir no mercado produtos e serviços certificados e não certificados. Nestes casos, a certificação torna-se um diferencial de mercado altamente significativo, em favor das empresas que adotam a certificação. A certificação voluntária, no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade, deve ser efetuada com base nas normas brasileiras, regionais ou internacionais, mas pode também se basear em outras normas, desde que seu campo de ação não esteja coberto por aquelas. A Certificação Compulsória

é exigida quando o Estado, através de qualquer dos seus agentes, estabelece a obrigatoriedade da demonstração prévia da conformidade de determinados produtos, mediante a sua certificação, como condição para a sua colocação no mercado. O Estado estabelece esta obrigatoriedade por considerar que apresentam riscos de tal ordem para a segurança de pessoas e bens (ou para a saúde, para o Meio Ambiente, para os animais ou vegetais, seja pelo uso, distribuição, fabricação, seja pelo seu descarte final) que não é razoável permitir que sejam oferecidos no mercado sem se garantir que atendem a requisitos técnicos, previamente definidos, numa norma ou num regulamento técnico (BRASIL, 2005, p. 31).



O que é Inmetro? O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro – é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que atua como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), colegiado interministerial, que é o órgão normativo do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro). Veja mais no [www.inmetro.gov.br](http://www.inmetro.gov.br)!

A importância do processo de certificação em Turismo, no Brasil, já vem sendo discutida em esfera político-institucional. No último Salão de Turismo, em 2010, a Lei 11.637/07, que dispõe sobre a criação do Selo de Qualidade no Turismo, foi discutida em um amplo debate, durante o evento. Segundo a proposta de lei, a certificação é para hotéis, agências de viagens, transportadores turísticos, parques temáticos entre outros segmentos do Turismo. Considerando-se que o Ministério de Turismo trabalha com três conceitos: cadastro, classificação e certificação; existe

obrigatoriedade apenas para o cadastramento no sistema Cadastur para oito segmentos, entre os quais agências de viagens, transportadores e meios de hospedagem, de acordo com a Lei Geral do Turismo, no entanto a classificação e o selo seriam de adesão voluntária. No debate, foi apresentado que o processo de implantação do selo é uma iniciativa do MTur em parceria com o Instituto de Metrologia, que será o órgão acreditador, e a Sociedade Brasileira de Metrologia (SBM).

Você sabe como funciona a certificação? A base de um sistema de certificação é uma descrição das características chamadas de requisitos que um produto, pessoa ou serviço deve atender. A certificação de produtos ou serviços, sistemas de gestão e pessoas é, por definição, realizada pela terceira parte, isto é, por uma organização independente, creditada para executar essa modalidade de Avaliação da Conformidade. Assim, para haver a certificação no turismo é necessário saber quem credencia os certificadores.

Segundo a Regulamentação, Normalização e Certificação em Turismo de Aventura (2005), a certificação é efetuada por organizações especializadas nessas atividades, que são os organismos de certificação. Estes podem ser públicos ou privados, mas necessariamente têm de ser independentes de quem fornece o produto, processo ou serviço ou de quem representa os seus interesses, além de quem compra ou representa os seus interesses. Esta condição é chamada de terceira parte.

Os organismos de certificação podem ter a sua competência técnica atestada por um organismo de acreditação. A acreditação normalmente é efetuada em sistemas nacionais, na maioria das vezes, reconhecidos pelo estado. A acreditação é efetuada com base em normas e guias internacionais, mediante a realização de auditorias. No Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade, o Inmetro desempenha a função de organismo nacional de acreditação para organismos de certificação, organismos de inspeção e laboratórios (BRASIL, 2005, p. 30).

No setor do turismo, existem iniciativas que demonstram a importância que os processos de normalização e certificação voluntária no segmento vêm assumindo. Não podemos deixar de citar as experiências do Programa de Certificação da Qualidade Profissional para o Setor de Turismo, voltado para a certificação de pessoas; o Programa de Certificação em Turismo Sustentável – PCTS –, voltado para a certificação de meios de hospedagem, atualmente orientado pelo Instituto EcoBrasil e o Programa Aventura Segura, que visa à operação responsável e segura de Turismo de Aventura, por meio de ações estruturadas que têm transformado destinos turísticos. Este programa teve como sua base o desenvolvimento de um conjunto estruturado de normas para o turismo de aventura.

Nesse sentido, segundo o Status de Certificação de Turismo Sustentável no Brasil (ECOBASIL, 2010), o Programa de Certificação em Turismo Sustentável (PCTS), coordenado pelo Instituto de Hospitalidade e apoiado por BID, APEX, Sebrae e MTur, foram criados vários fundamentos para a certificação de meios de hospedagem em Turismo Sustentável no Brasil, a saber:

a) Norma de referência, ABNT NBR 15.401. Acrescente-se que essa norma é uma das poucas no mundo que atendem aos recentemente anunciados “Global Sustainable Tourism Criteria”, fruto de um estudo realizado pela Rainforest Alliance em parceria com a UNEP e UNWTO, disponível ao público na página do Ministério do Turismo, resultado de uma parceria entre a ABNT e o MTur.

b) Sistema de Certificação, que inclui a acreditação dos organismos de certificação pelo Inmetro, no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade.

c) Formação de auditores que atendam aos requisitos do Inmetro, para serem utilizados pelos organismos de certificação acreditados.

d) Ações de capacitação pelo PCTS e, posteriormente, pelo Programa Bem Receber (27 destinos, abrangendo cerca de 400 meios de hospedagem).

e) Elaboração de acervo de conhecimento (Manuais e Guias de Boas Práticas).

f) Programa de promoção internacional Brazil for Travelers que contribuiu para fortalecer imagem do Brasil como destino de turismo sustentável e apoiou as empresas em promoção dirigida.

g) Pesquisa entre os participantes, evidenciando avanços significativos na melhoria de desempenho e competitividade.

h) Duas organizações, o Instituto Falcão Bauer e a ABNT, credenciaram-se no Inmetro como certificadoras da ABNT NBR 15.401.

i) Primeiro meio de hospedagem certificado em maio de 2009.

Já o Programa Aventura Segura foi iniciado em 2005 e coordenado pela Abeta – Associação Brasileira de Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura – com forte apoio do Ministério do Turismo e do Sebrae Nacional. Segundo a Abeta *online* (<http://www.abeta.com.br/aventura-segura/>), são alguns dos resultados do Programa Aventura Segura, cujas ações buscaram qualificar empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura brasileiras e orientá-las na implementação do Sistema de Gestão da Segurança (SGS), em conformidade com a norma técnica da ABNT NBR 15331:

a) Criação de 31 normas para turismo de aventura.

b) Elaboração de 10 manuais de boas práticas e 34 cursos de qualificação.

c) 137 empresas de todas as regiões do País receberão as auditorias, sendo que até o momento 120 empresas já foram avaliadas e 63 delas já possuem seus SGS certificados.

d) Organismos certificadores em processo de acreditação e algumas empresas prontas para receber auditoria.

e) Atendimento mais profissional com maior segurança.

f) Melhor organização dos destinos.

g) Conscientização do mercado consumidor com respeito à segurança desenvolvimento sustentável.

h) Pioneiro e referência internacional em países, como: Peru, Argentina e Paraguai, interessados em adotar programas semelhantes.

i) Grupo de Trabalho (TC228) no ISSO.

Por fim, vale destacar que o Programa Aventura Segura tem se destacado no cenário de normalização e certificação em Turismo, por meio da criação de diversas normas específicas e documentos técnicos. Vale a pena conferir o site e realizar uma pesquisa minuciosa sobre a iniciativa da Abeta.

Portanto quaisquer empresas que buscam seguir as normas ou obter a certificação pelo sistema brasileiro de avaliação de conformidade, reconhecido internacionalmente, poderão ter um importante diferencial competitivo para atrair o mercado internacional de turistas.

No Plano Nacional de Turismo 2007-2010 (BRASIL, 2007), o Macroprograma Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos prevê os Programas de Normatização e Certificação em Turismo.

O Programa de Normatização em turismo objetiva criar e disponibilizar instrumentos normativos e regulamentadores que contemplem requisitos mínimos de qualidade para produtos e serviços, a serem cumpridos pelos prestadores de serviços turísticos, empreendimentos, equipamentos e profissionais de turismo. Propõe-se a sistematização e o ordenamento dos instrumentos jurídicos relacionados ao Turismo, de forma a serem solucionados conflitos e sobreposição de competências, tornando a legislação clara para a sua aplicação e reduzindo o excesso de burocracia na tramitação e nos procedimentos de aprovação dos projetos turísticos. Com base nessas normas, almeja-se o cadastramento, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, empreendimentos, equipamentos e profissionais de turismo, descentralizando a execução a órgãos conveniados, com vistas ao controle da qualidade dos produtos e serviços (BRASIL, 2007).

Já o Programa de Certificação em Turismo objetiva referenciar o mercado e consumidores nas suas decisões de compra, como também estimular a adoção de boas práticas, contribuindo para elevação do padrão de qualidade de serviços e produtos do segmento turístico, sendo disseminado como ferramenta da

busca pela excelência na prestação dos serviços. O programa deve apoiar a elaboração de normas técnicas brasileiras e estimular ações voltadas para a certificação de pessoas, produtos e empreendimentos. A certificação para o turismo tem o caráter voluntário e deve ocorrer no âmbito do Sistema Brasileiro de Certificação. Tem também como função apoiar a certificação dos profissionais empregados, contribuindo para aumentar sua permanência nos postos de trabalho, assim como possibilitar a inserção profissional. Ao mesmo tempo, deve proporcionar o desenvolvimento das empresas, apoiando ações de assistência técnica para a certificação (BRASIL, 2007).

Portanto, o PNT 2007-2010 entende que as ações de qualificação e certificação profissional, bem como de certificação de empreendimentos turísticos são fundamentais para a estruturação dos destinos turísticos.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 2

2. A partir dos pressupostos teóricos que definem o que é a certificação em turismo, explique como deve ser desenvolvido o processo de certificação nas localidades turísticas.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*A certificação em turismo não deve se obrigatoria, pois interfere na questão mercadológica e de livre concorrência dos empreendimentos. Dessa forma, a certificação voluntária é de decisão exclusiva da empresa que fabrica produtos ou fornece serviços, ou exigência*



*contratual de um cliente específico, ou seja, podem coexistir no mercado produtos e serviços certificados e não certificados. A certificação torna-se um diferencial de mercado altamente significativo, em favor das empresas que adotam a certificação. No entanto, mesmo a certificação voluntária, no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade, deve ser efetuada com base nas normas brasileiras, regionais ou internacionais, mas pode também se basear em outras normas, desde que seu campo de ação não esteja coberto por aquelas. Portanto, o município não deve interferir diretamente em questões de qualidade dos serviços e sustentabilidade, a não ser aquelas já previstas em lei. Mas acreditamos que certificação pode ser estimulada pelo poder público municipal, mediante incentivos financeiros do Tesouro Municipal ou recursos do Fundo Municipal de Turismo para aquelas atividades ou empreendimento, comprovadamente comprometidos com os critérios para a certificação.*

## **Instrumentos de gestão para o desenvolvimento do turismo**

É importante ter conhecimento sobre alguns aspectos, referentes a instrumentos e ferramentas de gestão para o desenvolvimento do turismo nas localidades. Para tanto, faz-se necessário entender que para a captação de recursos orçamentários para a execução de programas, projetos e planos de turismo, é preponderante que as localidades beneficiadas com os recursos saibam geri-lo adequadamente, para garantir a possibilidade de continuidade do benefício.

Os recursos orçamentários para execução dessas diversas ações estruturantes do turismo podem ser da ordem pública ou institucional. Pública, quando os recursos são oriundos de receitas orçamentárias públicas (sejam estas federais, estaduais ou, até mesmo, municipais). Já os recursos institucionais podem ser obtidos por meio de incentivos de programas de organizações ou instituições do terceiro setor para promoção de algum projeto em especial.

É importante, ainda, enfatizar que ambos os recursos podem ser obtidos, basicamente de duas formas: a abertura de editais por demanda induzida ou espontânea. A demanda induzida

é aquele edital que dispõe de recursos para serem direcionados a determinadas ações específicas, como por exemplo, a elaboração de plano de manejo de unidades de conservação. Existe toda uma especificidade da equipe de trabalho e sua competência, bem como, a experiência na gestão de outros projetos e a consistência da proposta de trabalho.

O maior diferencial entre a demanda induzida e a espontânea está na determinação do tema de trabalho, respeitando-se prazos para a apresentação e execução da proposta, conforme o cronograma determinado. Pois se considera que a demanda espontânea pode ser aquela proposta, coerente e consistente, apresentada a qualquer momento, para obtenção de recursos que viabilize a sua implantação, independente da abertura de edital específico.

Assim sendo, o profissional que atua na gestão de contas públicas deve favorecer a otimização dos recursos disponíveis e a regularidade plena perante os órgãos de controle, principalmente ao Tribunal de Contas da União. Portanto, é primordial que tais gestores busquem executar as transferências voluntárias da União de forma responsável. Vale ressaltar que tal tema de estudo deve ser constantemente atualizado, pois sabe-se que tal assunto está sujeito a diversas atualizações, diante da especificidade orçamentária dos recursos públicos.

Segundo o Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo (BRASIL, 2009), a gestão pública é emanada de um processo integrado de alocação de recursos, processo esse que abrange cinco atividades interligadas e retroalimentadas:

- **Planejamento:** elaboração, por etapas, com bases técnicas, de planos e programas com objetivos definidos. Os programas são os instrumentos de organização da ação governamental, destinados à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurados por metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), instituído por Lei.
- **Orçamentação:** instrumento que contém as ações governamentais, dispostas em metas físicas e financeiras.

ras, a serem realizadas em determinado período, bem como os meios necessários à viabilização dessas ações. Na esfera governamental, o orçamento é instituído por lei, para o período de um ano.

- **Execução:** deve obedecer a normas gerais e específicas e ainda a procedimentos técnicos, quanto ao seu cumprimento. Consiste na etapa em que ocorre a materialização das ações de governo, ou seja, é a etapa em que os atos e fatos são praticados na administração pública para implementação da ação governamental. Nela ocorre o processo de operacionalização objetiva e concreta de uma política pública.
- **Controle:** processo de monitoramento, acompanhamento e supervisão, visando ao efetivo desempenho de uma política pública. Realiza-se por meio da verificação da execução física e financeira das ações, inicialmente planejadas, verificando, ainda, a probidade nos procedimentos orçamentários e financeiros.
- **Avaliação:** análise dos resultados da execução das ações de governo, com a mensuração de indicadores, relacionados à eficiência, eficácia e efetividade das ações (BRASIL, 2009, p. 189-190).



O Curso de Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo, promovido pelo Ministério do Turismo e realizado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (Fapeu), com o apoio da Secretaria de Educação a Distância (SEaD), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) é muito interessante e ofereceu um material educativo extremamente valioso. Assim, busque saber se tem tido oferta, pois tratava-se de uma significativa atividade de ensino e aprendizagem no site: <http://www.sead.ufsc.br>.

O orçamento público, elaborado pelo Poder Executivo e autorizado pelo Poder Legislativo, passou por três fases, destacadas no quadro a seguir:

**Quadro 2:** Os tipos de orçamento público

<b>Tipo de Orçamento</b>	<b>Características</b>	<b>Fragilidades</b>
Orçamento Clássico ou Tradicional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Utilização de linguagem contábil.</li><li>• Classificações suficientes apenas para instrumentalizar o controle das despesas por objeto, ou item de despesa, e por unidades administrativas, isto é, os órgãos responsáveis pelos gastos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Não contempla um programa de trabalho nem um conjunto de objetivos a atingir.</li><li>• Orçamentação, baseada no que foi gasto no exercício anterior, e não em função do que se pretende realizar.</li></ul>
Orçamento de Desempenho	<ul style="list-style-type: none"><li>• Não é mais um documento de previsão de receita e autorização de despesas, pois já contempla os objetivos a atingir.</li><li>• Busca saber o que o governo fez e não o que o governo comprou, ou seja, a ênfase passou a ser nos resultados, e não apenas na execução legal do orçamento.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Embora ligado aos objetivos, falta a vinculação ao sistema de planejamento.</li></ul>
Orçamento – Programa	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a serem realizadas e pela identificação dos recursos necessários à sua execução. Surge com o objetivo de sanar a lacuna entre o planejamento e o orçamento.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pluralidade de instituições executando o mesmo programa, sujeitando-se a duplicidade de atividades.</li><li>• Alta influência do Orçamento Tradicional, utilizando-se de série histórica para definição da distribuição de recursos.</li></ul>

Fonte: Brasil (2009, p. 191).

Devemos entender que cada tipo de orçamento público tem sua importância e todos são adotados, conforme a especificidade do planejamento. Vale destacar os instrumentos alocativos, que são: Lei do Plano Plurianual – PPA; Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO e; Lei Orçamentária Anual – LOA.

Cada Lei apresenta características que valem serem pesquisadas, mas vamos nos ater apenas à informação de que, segundo o Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo (BRASIL, 2009), o PPA estabelece o planejamento de médio prazo, por meio de programas e ações de governo, ao passo que a LOA fixa o planejamento de curto prazo, ou seja, materializa as ações e programas, previstos no PPA, por meio de projetos, atividades e operações especiais para um determinado exercício financeiro. Por sua vez, à LDO cabe o papel de estabelecer a ligação entre esses dois instrumentos, destacando do PPA os investimentos e gastos prioritários que deverão compor a LOA e definindo as regras, e normas que orientam a elaboração da lei orçamentária para o exercício seguinte.

O Plano Plurianual 2008-2011, instituído pela Lei nº 11.653/08, com mensagem presidencial intitulada “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, apresenta como objetivos do Governo Federal para o período:

1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades.
2. Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda.
3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade.
4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos.
5. Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional.

6. Reduzir as desigualdades regionais, a partir das potencialidades locais do território nacional.
7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana.
8. Elevar a competitividade sistêmica da economia com inovação tecnológica.
9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos.
10. Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

Nesse contexto, segundo os anexos I e II do PPA 2008-2011, o MTur é responsável pelo Programas Finalísticos: 1163 – Brasil: Destino Turístico Internacional e 1166 – Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão; e pelo Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: 1001 – Gestão da Política de Turismo. Os Programas Finalísticos têm como objetivos do Governo promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda, bem como promover a inclusão social e a redução das desigualdades. Tais programas têm, ainda, como objetivos setoriais, fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro no mercado internacional e atrair divisas para o país e promover o turismo como fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda, e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros.

Mas afinal, você sabe o que é um programa finalístico? Devemos entender que é deste programa que resultam bens e serviços, ofertados diretamente à sociedade. Seus atributos básicos são os seguintes: denominação, objetivo, público-alvo, indicador(es), fórmulas de cálculo de índice, órgãos, unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

Portanto, para celebrar convênios e contratos de repasse, por meio da Transferência da União, para desenvolver atividades,

projetos ou operações especiais, é necessário conhecer a base legal dos programas finalísticos, bem como a classificação de despesa pública.



Segundo, o Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo (BRASIL, 2009), atividade é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Projeto é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam em um período limitado de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. E, por fim, Operações Especiais são ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob forma de bens ou serviços. Representam, basicamente, o detalhamento da função "Encargos Especiais". São despesas passíveis de enquadramento nesta ação: amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferência a qualquer título (não confundir com descentralização), fundos de participação, operações de financiamento (concessão de empréstimo), ressarcimento de toda a ordem, indenizações, pagamentos de inativos, participações acionárias, contribuição a organismos nacionais e internacionais, compensações financeiras.

Então o que é despesa pública? Conforme o Manual da Despesa Nacional (BRASIL, 2008), é aquela executada por entidades públicas e que depende de autorização legislativa para sua

realização, por meio da Lei Orçamentária Anual ou de Créditos Adicionais, pertencendo ao exercício financeiro da emissão do empenho, para execução de serviços públicos.

Nesse sentido, é importante entender a classificação da despesa, pois segundo o Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo (BRASIL, 2009), permite a visualização da despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, considerando-se que cada uma delas possui uma função ou finalidade específica e um objetivo original que justifica sua criação e pode ser associada a uma questão básica que procura responder.

- a. Classificação Institucional – responde à indagação: “quem” é o responsável pela programação?
- b. Classificação Funcional – responde à indagação: “em que área” de ação governamental a despesa será realizada?
- c. Estrutura Programática – responde à indagação: “para que” os recursos serão alocados (finalidade)?

Classificação por Natureza da Despesa – a despesa por natureza responde à indagação: “o que” será adquirido e “qual” o efeito econômico da realização da despesa? (BRASIL, 2009, p. 201).

Já os grupos de natureza da despesa são importantes para os devidos lançamentos na previsão dos recursos e prestação de contas após o recebimento; assim, não nos atentaremos a todos os aspectos desse delicado sistema, mas devemos mencionar aqueles de maior importância.



Vale a pena consultar o Manual de Despesa Nacional, que visa proporcionar maior transparência às despesas públicas como parte do esforço de padronizar os procedimentos contábeis nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas, exigidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A atual edição foi elaborada em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e busca consolidar a legislação, os conceitos e procedimentos contábeis, referentes à despesa pública. O Manual está disponível nos endereços: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br> e <http://www.portalsof.planejamento.gov.br>!



Portanto, vamos apresentar, de forma sucinta, quais os grupos e especificações, segundo o Manual da Despesa Nacional (BRASIL, 2008):

1 – Pessoal e Encargos Sociais – Despesas de natureza remuneratória, decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender à necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar no 101, de 2000.

2 – Juros e Encargos da Dívida – Despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito, internas e externas, contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

3 – Outras Despesas Correntes – Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis, nos demais grupos de natureza de despesa.

4 – Investimentos – Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis, considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 – Inversões Financeiras – Despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades

de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

6 – Amortização da Dívida – Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

7 – Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor – Os ingressos previstos que ultrapassem as despesas orçamentárias, fixadas num determinado exercício, constituem o superávit orçamentário inicial, destinado a garantir desembolsos futuros do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS –, do ente respectivo.

8 – Reserva de Contingência – Compreende o volume de recursos, destinados ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos. Sendo os Riscos Fiscais Orçamentários (relacionados à possibilidade das receitas e despesas projetadas na elaboração do projeto de lei orçamentária anual não se confirmarem, durante o exercício financeiro) e Riscos Fiscais de Dívida (relacionados às flutuações de variáveis macroeconômicas, tais como taxa básica de juros, variação cambial e inflação) (BRASIL, 2008).

Dessa forma, é necessário entender em quais as modalidades podem ser utilizadas nos convênios e contratos de repasse, que segundo o Manual de Despesa Nacional, são:

- Transferências à União: despesas realizadas pelos estados, municípios ou pelo Distrito Federal, mediante transferência de recursos financeiros à União, inclusive para suas entidades da administração indireta.
- Transferências a estados e ao Distrito Federal: realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos municípios aos estados e ao Distrito Federal, inclusive para suas entidades da administração indireta.
- Transferências a municípios: realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos estados aos municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta.

- Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos: realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.
- Transferências a instituições privadas com fins lucrativos: realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades com fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.
- Transferências a instituições multigovernamentais: realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação ou por dois ou mais países, inclusive o Brasil.
- Transferências a consórcios públicos: realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas sob a forma de consórcios públicos nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, objetivando a execução dos programas e ações dos respectivos entes consorciados.
- Transferências ao exterior: realizadas mediante transferência de recursos financeiros a órgãos e entidades governamentais, pertencentes a outros países, a organismos internacionais e a fundos instituídos por diversos países, inclusive aqueles que tenham sede ou recebam os recursos no Brasil.
- Aplicações diretas: aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscais ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.
- Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes do orçamento fiscal e da Seguridade Social: despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo,

autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.

- A definir: modalidade de utilização exclusiva do Poder Legislativo, vedada a execução orçamentária, enquanto não houver sua definição, podendo ser utilizada para classificação orçamentária da Reserva de Contingência, nos termos do parágrafo único do art. 8º desta Portaria.

Para então, aplicar os elementos de despesas na identificação dos objetos de gasto, sendo os mais representativos para a realização de projetos em turismo:

Contratação por Tempo Determinado; Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil; Obrigações Patronais.

Diárias – Civil.

Auxílio Financeiro a Estudantes.

Auxílio Financeiro a Pesquisadores.

Material de Consumo.

Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e outras.

Material de Distribuição Gratuita.

Passagens e Despesas com Locomoção; Serviços de Consultoria.

Locação de Mão de Obra.

Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

Auxílio-Alimentação.

Obrigações Tributárias e Contributivas; Auxílio-Transporte.

Equipamentos e Material Permanente, dentre outros.

Assim é de extrema importância para a gestão de convênios federais, como instrumentos de transferência voluntária, o conhecimento da Portaria Interministerial nº 127/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda e da Controladoria Geral da União.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 3

3. Nesta última parte da aula, vimos que cada tipo de orçamento público tem sua importância e todos são adotados, conforme a especificidade do planejamento. Vale destacar que cada Lei apresenta suas características particulares. Sendo assim, responda qual é a importância da Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), para o desenvolvimento da atividade turística no Brasil?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Podemos perceber que todas as leis citadas são de extrema importância para o desenvolvimento do turismo no Brasil, pois é a partir da determinação das metas da PPA, que são desenvolvidos os projetos, planos e atividades específicas para a atividade turística. Percebemos, ainda, que, segundo os anexos I e II do PPA 2008-2011, o MTur é responsável pelos Programas Finalísticos: 1163 – Brasil: Destino Turístico Internacional e 1166 – Turismo Social no Brasil: uma Viagem de Inclusão, e pelo Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: 1001 – Gestão da Política de Turismo. Observamos, na prática, que realmente surgiram diversas ações para fortalecer a atividade nesta área, por meio de projetos para a realização de eventos internacionais no Brasil, bem como a estruturação de destinos indutores. Além disso, notamos que é crescente a facilidade de usufruir de pacotes turísticos, favorecendo a inclusão social no usufruto de produtos turísticos, bem como a crescente discussão, relacionada ao ordenamento político institucional da atividade. Portanto, é primordial para qualquer gestor em Turismo estar atento às diretrizes do Manual de Despesa Pública, para saber como lidar com as especificidades técnicas na obtenção de recursos por meio de convênios e contratos de repasse para a execução de projetos turísticos que visam ao efetivo desenvolvimento turístico brasileiro.*

Esperamos que esta aula tenha atingido os objetivos propostos, apresentando a importância das normas e regulamentos técnicos em turismo para o desenvolvimento da atividade turística, instruindo onde encontrar as normas técnicas e apresentando quais são estas, além de promover melhor entendimento acerca da certificação em turismo na busca pela qualidade dos destinos e serviços turísticos, contextualizando quais os programas têm sido desenvolvidos, como também como a política nacional de turismo tem direcionado ações na busca pela consolidação do produto turístico no Brasil e no exterior. Para, então, apresentar instrumentos de gestão para o desenvolvimento do turismo (convênios e contratos de repasse), esclarecendo aspectos importantes para o entendimento de como a máquina burocrática brasileira funciona, e de que a partir do entendimento de tais processos, é possível obter recursos para transformar determinada realidade turística.



## Atividade Final

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Considerando a relação existente entre os temas abordados (normas, regulamentos técnicos, processo de certificação e os instrumentos de gestão do turismo na localidade) apresente um pré-projeto, com título, objetivo e justificativa breve, relacionando os aspectos abordados nesta aula.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

[illegible]

### **Resposta Comentada**

*Suponhamos que um Conselho Municipal de Turismo tenha como proposta implantar um selo de qualidade dos empreendimentos turísticos de sua localidade. O título do projeto seria A Qualidade no Turismo. O objetivo seria incentivar os empreendedores locais a buscar a excelência nos serviços turísticos. A justificativa estaria relacionada à importância que as normas e os processos de certificação têm para promover os destinos turísticos, atrelada à política municipal de turismo, que visa a que a Secretaria Municipal de Turismo, com apoio do Comtur, envidará esforços para a realização de convênios com os poderes públicos estadual e/ou federal ou com organizações não governamentais para implementar programas específicos de divulgação das atividades e empreendimentos turísticos, devidamente cadastrados e licenciados pela Secretaria Municipal de Turismo, com ênfase à promoção dos atrativos que aprovarem e implementarem o Plano de Gestão de Atrativos Turísticos (PGAT) e das atividades, e empreendimentos certificados ou em processo de certificação. Tais pressupostos estariam atrelados ao poder público municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Turismo e do Comtur, que estimulará a elaboração dos Planos de Gestão dos Atrativos Turísticos e a adoção das medidas necessárias para o estímulo a processos de certificação do turismo sustentável, ou ao aprimoramento das atividades ou empreendimentos turísticos inscritos em programas de certificação, considerando-se a certificação, conferida por entidade credenciada no Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia e homologada pelo Comtur. Portanto, os incentivos e isenções fiscais de que trata esta lei estarão condicionados à implementação das medidas previstas no PGAT, aprovado pelo Comtur, e à manutenção das condições que propiciaram a certificação da atividade ou empreendimento turístico.*

## **Resumo**

Nesta aula, tivemos a oportunidade de discutir sobre a importância da normalização e que estas estão classificadas em diversos níveis, no entanto permanecem interligadas. Notamos, ainda, que a importância que as normas técnicas têm para o direcionamento da atividade turística ocorre por meio das normas sistêmicas que não tratam de produtos ou serviços, mas de sistemas de gestão, utilizados na sua produção ou fornecimento. Assim, apresentamos as atuais normas técnicas, referentes à atividade turística, em vigor no Brasil, totalizando 79 normas relacionadas ao Turismo, evidenciando a importância do aluno buscar conhecer melhor cada uma delas no site da ANBT, que é a associação responsável pela determinação das NBR.

Com relação aos regulamentos técnicos, notamos que estes devem estabelecer os requisitos técnicos diretamente ou fazer referência a normas técnicas ou ainda incorpora o seu conteúdo, no todo ou em parte. O uso das normas técnicas na regulamentação técnica é uma alternativa inteligente, pois a autoridade regulatória concentra-se no que é essencial para o interesse do estado, repousando nas normas técnicas, resultado do entendimento da sociedade, para prover os aspectos técnicos necessários. Portanto, a tendência da regulamentação técnica é, cada vez mais, recorrer às normas técnicas e vem se acentuando nos últimos anos como estratégia para eliminar obstáculos desnecessários ao mercado (tanto para empresas nacionais, quanto externas) e ao desenvolvimento da tecnologia.

Quanto ao processo de certificação, entendemos que o mesmo deve ser estabelecido por meio de amplo debate participativo e o Conselho Municipal de Turismo pode deliberar as diretrizes para a implantação do processo de certificação, atento aos valores estabelecidos para o desenvolvimento turístico local, no intuito de incentivar e promover a adoção de tais medidas pelos empreendimentos da região. Nesse sentido, a importância do processo de Certificação em Turismo no Brasil já tem sido discutida em esfera político-institucional, aspecto contemplado no Plano Nacional de Turismo 2007-2010, no Macroprograma Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos que prevê os Programas de Normatização e Certificação em Turismo.



Por fim, enfatizamos que o profissional que atua com gestão de contas públicas deve favorecer a otimização dos recursos disponíveis e a regularidade plena, perante os órgãos de controle, principalmente ao Tribunal de Contas da União, sendo primordial que tais gestores busquem executar as transferências voluntárias da União de forma responsável. Para tanto, é importante buscar informações constantemente acerca das: Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei Orçamentária Anual (LOA), no intuito de conhecer quais são os programas prioritários para o desenvolvimento do turismo. Dessa forma, será possível direcionar ações locais, captar recursos e aplicar as orientações do Manual de Despesa Nacional para evitar transtornos futuros.

## **Informação sobre a próxima aula**

Na próxima aula, discutiremos sobre as políticas internacionais, que balizaram a prática do turismo internacional em um “mundo globalizado”, bem como as principais políticas e organismos que regem a atividade do turismo em nível internacional.



# 19

## Políticas públicas internacionais de turismo

*Maria Angélica Maciel Costa*

### Meta da aula

Apresentar a prática do turismo internacional em um “mundo globalizado”; bem como as principais políticas e organismos que regem a atividade do turismo em nível internacional.

### Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 reconhecer o papel da atividade do turismo em um mundo globalizado;
- 2 identificar o papel da Organização Mundial de Turismo (OMT), bem como as suas atribuições para a gestão do turismo em nível internacional;
- 3 identificar os principais organismos/instituições que se relacionam com a normatização da prática do turismo internacional.

## Introdução

Vocês já devem ter percebido que podemos analisar o fenômeno do turismo sob os mais variados enfoques, desde os aspectos culturais que perpassam a atividade, até os critérios econômicos, geográficos, ambientais, antropológicos, dentre outros. Se pensarmos no turismo como uma atividade econômica, estritamente comercial, verificaremos que esta se realiza em um ambiente complexo – chamado mercado – moldado por muitas forças distintas. Sob este ponto de vista, podemos ressaltar ainda que são necessárias uma série de políticas, leis, regulamentações, interesses (lobbys) e outras ações sancionadas principalmente pelos governos para que a prática do turismo se concretize.

No caso do turismo internacional, as observações citadas tornam-se especialmente relevantes, pois este tipo de turismo tem como base para a sua realização um alto grau de cooperação e comunicação entre as nações, bem como o respeito a essa rede de leis, regulamentações e políticas previamente definidas. As empresas que prestam serviços, e também os turistas, em determinados contextos, poderão ter que lidar com ações de diferentes níveis de governo, ou de muitos governos. Isto porque os elementos necessários ao turismo internacional são determinados, em grande parte, pelas ações e políticas dos governos, já que este segmento do turismo envolve o deslocamento transfronteiriço de pessoas.

Para visualizarmos melhor algumas das questões levantadas, vamos pensar em uma situação que envolve algo básico para o turismo, como o transporte aéreo, por exemplo. Neste caso, para a companhia aérea definir a sua maneira de operar, a disponibilidade, a frequência e o custo de uma viagem, é necessário observar uma série de quesitos, tais como: a existência ou não de acordos bilaterais; o câmbio de moeda, que está sujeito a taxas e termos estabelecidos por acordos monetários e o complexo funcionamento do mercado internacional; as restrições que envolvem a entrada dos passageiros em um dado país – normalmente regulamentadas por vistos e outros acordos relacionados à imigração e à alfândega (OMT, 2003).

Vamos pensar agora em uma situação hipotética.

Imaginemos que uma turista brasileira deseja viajar para esquiari em Chamonix, na França. Precisaremos, neste caso, atentar para certos detalhes. Em primeiro lugar, precisaremos saber se o turista pode visitar Chamonix. Isto vai depender da política do país com relação a imigrantes e das relações políticas e comerciais entre os dois países. Outro ponto a ser destacado: de que forma ela chegará ao destino? Depende dos acordos bilaterais entre os dois países. Terceiro: chegando ao destino, onde se hospedar e quais pontos visitar? Pode acontecer de a nossa turista ter ouvido falar de várias áreas excelentes para esquiari. Contudo, vamos supor que os governos nacionais considerem estas áreas superutilizadas e, portanto, as designem como reservas ecológicas e não permitam a prática do esporte ali. Ou talvez, ainda, o hotel escolhido pode ser muito distante das melhores áreas para esqui, já que, por razões políticas, o governo local forneceu incentivos para a construção de hotéis em áreas carentes de emprego. Durante a sua estada no destino, a nossa personagem terá ainda que pagar impostos diretos e indiretos no hotel, nas lojas, nas pistas de esqui, nos meios de transporte, dentre outros.



**Figura 19.1:** Turista brasileira numa estação de esqui.

Fonte: Image ID: 1153278

Dentro das inúmeras situações hipotéticas descritas acima, podemos perceber que os governos estarão de alguma forma envolvidos em todas as experiências turísticas, mesmo que os efeitos deste envolvimento não sejam diretamente visíveis (OMT, 2003). Sendo assim, as políticas públicas, bem como as relações diplomáticas estabelecidas entre os países, são fundamentais para o sucesso do turismo internacional e merecem estudos e avaliações cuidadosos.

## **O contexto da globalização**

Nesta aula, a nossa ênfase será nas políticas públicas internacionais de turismo, ou seja, aquelas decisões tomadas que extrapolarão os limites físico-territoriais de um Estado Nação. Neste caso, trataremos principalmente de aspectos relacionados ao turismo internacional.

Ao falarmos de turismo internacional, estamos lidando com viagens que envolvem o deslocamento de pessoas por países diferentes. Neste caso, praticamente todos os preparativos, bem como a concretização da viagem, serão influenciados por políticas públicas lançadas pelos governos e dependentes, principalmente, das relações diplomáticas existentes entre países emissores e países receptores. Sendo assim, convém, neste momento, lançarmos um olhar mais atento às questões de geopolítica, ou seja, às disputas de poder no espaço mundial; bem como ao papel do Estado no mundo dito “globalizado”. Para discutirmos, em poucas páginas, um assunto tão complexo e abrangente, dividiremos este tópico em 4 partes para tornar a leitura mais didática.

### **Globalização**

Muito se tem discutido e escrito sobre o termo “globalização” e sua relação com a atividade do turismo internacional. Contudo, notamos que, em muitos momentos, a palavra globalização é lançada de forma imprecisa. Antes de mais nada, é in-

interessante notar que grande parte da confusão e das disputas acerca da globalização se dá em torno da definição do conceito – o que se expressa, por exemplo, no fato de vários autores analisarem tal fenômeno social sem indicar, de maneira explícita, o que entendem pelo termo. Como já foi colocado certa vez, “[...] globalização é um termo que se refere a qualquer coisa desde Internet a hambúrguer”. Na verdade, faz-se uso desse conceito a fim de explicar fenômenos que vão desde as crises financeiras (como a Crise Asiática de 1997) até as políticas públicas de caráter neoliberal adotadas no pós-Guerra Fria; assim como para explicar as novas formas de ativismo e solidariedade transnacional – vide, por exemplo o Fórum Social Mundial (Fonte: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315\\_05\\_cap\\_05.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315_05_cap_05.pdf), acesso realizado em 04/10/10).

A nosso ver, a globalização possui um caráter inegavelmente material, uma vez que é possível identificar os fluxos de comércio, pessoas e capital pelo globo, por exemplo. Contudo, tal conceito diz respeito a muito mais do que somente uma intensificação desses fluxos. Na verdade, a magnitude dessa intensificação é de tal monta que os Estados e sociedades ficam cada vez mais implicados em sistemas mundiais e redes de interação. A ocorrência de fenômenos distantes pode passar a gerar impactos internos ao passo que fenômenos anteriormente locais repercutem globalmente. Em suma, a globalização representaria, assim, uma mudança deveras significativa no alcance espacial da ação e da organização sociais, que passa para uma escala inter-regional ou intercontinental. Em outras palavras, diria respeito a uma gama de processos que geram uma transformação na organização espacial tanto das relações quanto das transações sociais (Fonte: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315\\_05\\_cap\\_05.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315_05_cap_05.pdf), acesso realizado em 04/10/10).

De uma forma mais simples, podemos dizer que os avanços nos setores de tecnologia e transporte, principalmente, possibilitam o deslocamento de pessoas, mercadorias, ca-

### ■ **Relações diplomáticas**

Pode ser designado como um termo a ser usado na política dos países. Grande parte dos Estados têm os seus diplomatas, cuja função é dialogar com os outros países para que acordos sejam levados a bom termo e para que as situações mais críticas sejam resolvidas pacificamente. Quando escutamos que dois países possuem relações diplomáticas, significa dizer que ambos possuem um bom relacionamento e que todo o tipo de assunto poderá ser resolvido sem maiores crises.

pitais, e até empresas pelo espaço global. Logo, a atividade do turismo internacional se beneficia com esta situação. E é justamente o entendimento da dinâmica do deslocamento de pessoas intrapaíses que nos interessa neste momento. Tal processo é fundamentalmente mediado pelas **relações diplomáticas** estabelecidas entre países emissores e países receptores, como dito anteriormente. Aqui, cabe acrescentar que existe uma série de restrições para o deslocamento de pessoas, em que há uma série de quesitos envolvidos, principalmente relacionados ao país de origem e condições econômicas. Sobre isto, Bauman (1999) esclarece que há dois tipos de viajantes, *os turistas* (público desejado pois irá gastar dinheiro durante o seu trajeto), e *os vagabundos* (público indesejado, uma vez que se encontra em situações precárias de sobrevivência e viaja em busca de melhores condições de vida em outros países). Nós, brasileiros, sofremos com inúmeros impedimentos de acesso a territórios estrangeiros, principalmente nos Estados Unidos e países da Europa.

É necessário, então, refletirmos sobre o papel dos Estados na globalização.

## **O papel do Estado**

Neste mundo dito “globalizado”, temos a impressão de diminuição tanto das distâncias físico-geográficas entre países, bem como no tempo que se leva para a realização destes deslocamentos. Além do mais, parece ter diminuído também o tempo que se leva para sentirmos os efeitos dos fatos que acontecem em lugares distantes daquele onde habitamos (fenômeno designado por Hannah Arendt de “compressão tempo-espaço”). Neste contexto, as atribuições do Estado também vêm passando por mudanças. Inicialmente, estas mudanças se baseavam na defesa do território, no bem-estar das pessoas, na garantia da propriedade e no relacionamento político comercial com outros Estados. Contudo, ao longo da história, essas atribuições foram aumentando.



Na década de 1980 abriu-se uma nova discussão sobre o papel do Estado, por causa das crises econômico-financeiras em vários países subdesenvolvidos e dos elevados déficits públicos de muitos países. Para os teóricos de organizações financeiras internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, por exemplo) e para o governo dos Estados Unidos, a crise e a nova economia globalizada exigiam um Estado que:

- a) não interferisse no livre comércio;
- b) facilitasse a atuação das grandes empresas;
- c) cobrasse menos impostos e reduzisse os seus gastos, inclusive nos setores sociais – a fim de gerar receitas para o pagamento da dívida pública e para não acarretar déficits nas contas do governo.

Essas ideias e propostas foram chamadas neoliberais, e se consolidaram a partir de reuniões entre representantes de organismos internacionais e do governo americano, no início dos anos 1990, em Washington. Daí a expressão Consenso de Washington.

Era preciso ainda a eliminação ou a modificação de alguns direitos trabalhistas para estimular novas contratações, uma vez que, segundo os neoliberais, os gastos das empresas com mão de obra acabam sendo repassados ao preço do produto final, que perde assim competitividade no mercado internacional.



Existe uma série de críticas com relação às consequências das políticas econômicas neoliberais para os países “em desenvolvimento”. Uma das principais se relaciona ao fato da desigualdade de competição que se estabelece entre países “ricos” *versus* países “pobres”, já que os primeiros são detentores de tecnologias avançadas, fato que os beneficia em um sistema de livre comércio. Neste caso, pequenas empresas apresentam poucas condições de competitividade com as grandes redes e cadeias de empresas multinacionais.

A charge a seguir apresenta, de forma irônica, outros malefícios que poderão incidir sobre a população pobre, que pouco se beneficia com as benesses da globalização.



Fonte: <http://blogmolotov.blogspot.com/2007/06/charges-do-lute.html>

## O comércio internacional no contexto da globalização

Nenhum país do mundo é autossuficiente do ponto de vista econômico, nem mesmo possui todos os recursos natu-

rais de que necessita, ou tecnologia suficiente para promover o seu desenvolvimento e da sua nação e suprir todas as necessidades de sua população. É preciso buscar recursos e técnicas fora de suas fronteiras.

Tal discussão é importante para nós neste momento, pois, o turismo internacional, segundo Barretto (1997, p. 81), “traz ao país receptor, habitantes temporários cujo efeito no sistema monetário traduz-se em ingresso de moeda estrangeira e arrecadação de impostos”. Alguns autores argumentam que o turismo internacional é relevante para a economia mundial, na medida em que ele pode possibilitar um equilíbrio, ou até mesmo um *superávit*, na balança de pagamentos do país. Desse modo, para Wahab (1997), o turismo internacional é uma atividade econômica mundial, que já demonstrou seu papel fundamental no comércio internacional, definindo seus relacionamentos na troca de bens e serviços, como exportador invisível em países turisticamente avançados. Além dos recebimentos de moeda estrangeira, há também interação e contato de culturas diferentes e impactos no controle de imigração.

Retomando a discussão para o comércio internacional, percebemos que as operações de compra (importação) e venda (exportação) dependem da operação e controle de cada Estado, e do pagamento de taxas alfandegárias (ou aduaneiras) no momento de entrada e saída de mercadorias. Outra forma importante de envolvimento governamental é a realização de acordos comerciais multilaterais, que contêm princípios e práticas que orientam as relações econômicas e comerciais dos países signatários.

O acordo comercial mais importante da época moderna é o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), assinado em 1947 por 23 países, cujo foco é centrado *na redução de tarifas e outros obstáculos do livre comércio*. Em toda a sua história de existência, já foram realizadas várias rodadas ou conferências. A última delas, iniciada no Uruguai em 1986, culminou em abril de 1994 com a dissolução do acordo e sua reorganização na Organização Mundial do Comércio (OMC, 2003).



As ideias do livre comércio são baseadas na teoria do economista inglês Adam Smith. Para ele, a adoção de uma política comercial livre permitiria: a liberdade individual, a melhor utilização dos recursos e o crescimento econômico do país. Para tanto, o governo de um país deveria limitar-se a manter a lei e a ordem, removendo todos os obstáculos legais em relação ao comércio e aos preços. São exemplos de obstáculos ao livre comércio, feitos para proteger o mercado interno de um dado país (também conhecidas como *políticas protecionistas*):

- Barreiras tarifárias: são tarifas alfandegárias propriamente ditas, impostas sobre a importação de bens e serviços, visando à obtenção de receitas ou mesmo à proteção dos produtores locais. Cada país possui seu próprio sistema tarifário, que prevê alíquota para cada produto.
- Barreiras não tarifárias: são obstáculos não tarifários, que desempenham papel importante na proteção da produção local, aplicadas por meio de regulamentos que incidem sobre diferentes produtos e formas de comércio (exemplo: restrições sanitárias, aplicação de quotas, exigir que na aquisição de determinados produtos sejam comprados outros como condição para a importação, dentre outras).
- Subsídios: os países se utilizam da concessão de subsídios às exportações com o objetivo de tornar os saldos de suas balanças comerciais mais favoráveis, não se levando em conta, muitas vezes, que tais subsídios podem causar prejuízos aos demais países.
- Dumping: é a venda de um produto no mercado estrangeiro, com preço abaixo do praticado no mercado interno do país exportador.

Existem regras rígidas que organizam o comércio mundial de mercadorias e de serviços, definidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) – embora, mesmo assim, ainda prevaleçam os interesses das grandes potências mundiais neste jogo. As regras da OMC têm por objetivo promover maior fluxo de mercadorias e serviços entre os países que dela fazem parte, principalmente pela redução de barreiras tarifárias, já que, a globalização exige mercados mais abertos para a circulação de bens e serviços. A OMC (Organização Mundial do Comércio) é uma instituição internacional que atua na fiscalização e regulamentação do comércio mun-

dial. Com sede em Genebra (Suíça), foi fundada em 1994, durante a Conferência de Marrakech. Desde a sua criação ocorrem reuniões esporádicas (a cada quatro anos, aproximadamente), nas quais os países têm discutido a redução das barreiras tarifárias, a eliminação do protecionismo e as questões que envolvem patentes e barreiras não tarifárias. Isto porque a OMC possui também a função de analisar e julgar as eventuais divergências comerciais existentes entre países. Entrou em vigor, na rodada do Uruguai, a formação do GATS, o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (*The General Agreement on Trade in Services*). Atualmente administrado pela OMC, o GATS é o primeiro acordo multilateral que rege o comércio e o investimento em serviços, e que visa, também, facilitar a liberalização do setor do turismo (BADARÓ e PORTUGAL, 2003).

Com relação ao turismo, a discussão na OMC prima pela padronização da atividade, em seus mais variados setores, através da aplicação de regras comuns. Isto porque acredita-se que a uniformização de padrões globais ensejará uma maior facilidade para a consolidação do consumidor global. Porém, o lado perverso é que essa uniformização poderá trazer como consequência imediata a deteriorização dos valores culturais das diferentes sociedades (BADARÓ e PORTUGAL, 2003).

## **As multinacionais**

No contexto da economia mundial globalizada, a disputa econômica entre países e empresas tem como palco todo o mercado mundial. Neste processo, ocorreu uma grande difusão de hábitos de consumo e modo de vida dos países desenvolvidos, com suas marcas mundialmente conhecidas de redes de fast-food, supermercados etc. Atualmente, a economia do mundo está fortemente interligada; os produtos que chegam aos consumidores são apenas a parte final de uma complexa rede de produção, distribuição, divulgação e comercialização.

Nós vivemos em um país cuja economia é globalizada e muito dependente das multinacionais. E este fato tem muita influência em nossa vida.

As empresas multinacionais ampliaram os seus mercados, vendendo produtos em, praticamente, todos os países; aumentaram o número de filiais em todo o globo e compraram muitas empresas, principalmente nos países subdesenvolvidos. Mas o destino dos lucros transferidos pelas filiais, as grandes decisões sobre investimentos e corte de custo e os centros de pesquisas para desenvolvimento de tecnologia, por exemplo, permanecem concentrados nas sedes destas grandes empresas, situadas nos países desenvolvidos.

Assim, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, foi intensificado o processo de concentração do capital por meio de fusões e aquisições, levando à formação de oligopólios mundiais. Neste caso, quando há oligopólios instalados, significa dizer que um pequeno número de grandes corporações multinacionais ou transnacionais domina mercados importantes, como os de comercialização de produtos de alta tecnologia (computadores, aviões, telecomunicações); de automóveis; de produtos farmacêuticos, e os setores ligados a serviço (bancos, telefonia, entretenimento e turismo, dentre outros). Algumas poucas empresas movimentam anualmente um capital superior à economia de vários países reunidos. Em conjunto, são responsáveis por 70% do comércio mundial de mercadorias. Os países escolhidos para os investimentos dessas empresas são aqueles que oferecem maiores vantagens (exemplo: isenção de impostos, leis ambientais e trabalhistas pouco exigentes, disponibilidade de mão de obra e matéria-prima barata, dentre outras).



## **Atividade**

---

### **Atende ao Objetivo 1**

1. Pesquise em revistas, jornais ou internet e dê exemplos de empresas multinacionais que atuam no setor de turismo e que se destacam:

a) na hotelaria;

- b) no transporte de passageiros;
- c) no comércio de alimentos e bebidas;
- d) no entretenimento.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta atividade, você deve pesquisar sobre as empresas multinacionais que atuam em diversos setores de turismo.*

*a) Na hotelaria, você poderá citar as cadeias internacionais de hotéis, tais como Accor, Club Med, Best Western International, dentre outras.*

*b) No setor de transporte de passageiros, destacam-se a Air France, American Airlines, Lan Chile, British Airways e outras.*

*c) No setor de alimentos e bebidas, podemos citar as redes de fast food Mc Donald's, Bob's, Pizza Hut, Subway, Habib's, Giraffas, Spolletto e outros.*

*d) No setor de entretenimento, destaque para as redes de cinema Cinemark, redes de shoppings Multiplan, dentre outros.*

## **O envolvimento internacional na gestão do turismo**

No item anterior, foi possível perceber um pouco da complexidade vivida neste início de século XXI no que tange às relações comerciais e diplomáticas estabelecidas entre países. Feita esta discussão, focaremos agora nas políticas e organismos internacionais que regem a prática da atividade do turismo.

O envolvimento internacional pode assumir diversas formas. Em primeiro lugar, existem organizações políticas internacionais que diferem das organizações econômicas e comerciais

(discutidas no tópico anterior) por tratarem de uma série de pontos não econômicos, inclusive disputas políticas. A Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, é a mais importante e conhecida. Atua como um fórum para a comunidade internacional. Na ONU, existem organizações como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o United Nations Environment Program (UNEP), e a Organização Internacional da Aviação (ICAO), que servem a várias funções relacionadas às nações-membros (OMT, 2003).

A maior e mais importante organização governamental na área do turismo é a Organização Mundial do Turismo (OMT); por isto, começaremos a nossa discussão com esta instituição.

### **Atribuições e o papel da OMT**

A Organização Mundial do Turismo (OMT) é uma agência especializada das Nações Unidas e é a principal organização internacional no campo do turismo. Possui um papel central na promoção do desenvolvimento de um turismo responsável, sustentável e acessível para todos, com especial atenção aos interesses dos países em desenvolvimento.

A organização promove o cumprimento do Código de Ética do Turismo para garantir que os países-membros, os destinos turísticos e as empresas maximizem os benefícios advindos com o turismo no campo econômico, social e cultural.

Sua composição inclui 154 países e sete territórios e mais de 400 membros filiados que representam o setor privado, instituições educacionais, associações de turismo e autoridades locais de turismo. Os representantes regionais (África, Américas, Ásia Oriental e Pacífico, Europa, Oriente Médio e Sul da Ásia), a partir de sua sede em Madrid, empreendem ações diretas que reforçam e complementam os esforços das administrações nacionais de turismo. A OMT está comprometida com os objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável (Fonte: <http://unwto.org> – acesso realizado em 18/12/2010).





No Estatuto desta Organização (1976), consta que as principais atribuições deste organismo são:

ARTIGO 3.º

1. O objetivo principal da Organização é o de promover e desenvolver o turismo com vista a contribuir para a expansão econômica, a compreensão internacional, a paz, a prosperidade, bem como para o respeito universal e a observância dos direitos e liberdades humanas fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. A Organização tomará todas as medidas necessárias para atingir este objetivo.
2. No prosseguimento deste objetivo, a Organização prestará especial atenção aos interesses dos países em vias de desenvolvimento no domínio do turismo.
3. A fim de afirmar o papel central que é chamada a desempenhar no domínio do turismo, a Organização estabelecerá e manterá uma cooperação eficaz com os órgãos competentes das Nações Unidas e as suas agências especializadas. Para este efeito, a Organização procurará estabelecer relações de cooperação e participação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, como organização participante e encarregada da execução do Programa.

As seis comissões regionais da OMT (África, das Américas, Ásia Oriental e Pacífico, Europa, Oriente Médio e Ásia Meridional) reúnem-se ao menos uma vez por ano para discutir as atividades e prioridades da Organização no futuro. Naquela oportunidade, Estados-membros e membros afiliados participam de conferências visando debater temas suscitados por especialistas mundiais (BADARÓ, 2010).

A missão da OMT é “promover e desenvolver o turismo como meio importante de estimular a paz e a compreensão inter-

nacionais, o desenvolvimento econômico e o comércio internacional”. Para cumprir esta missão, a OMT presta diversos serviços e assistência aos países em desenvolvimento, em diversas áreas, tais como (OMT, 2003):

1. Fontes e métodos de financiamento para empreendimentos turísticos, estudos preliminares e de viabilidade sobre projetos de investimentos.
2. Elaboração de inventários de recursos turísticos potenciais e existentes; formulação de políticas, planos e programas para o turismo doméstico.
3. Planejamento, localização e melhoria de hospedagens turísticas; sistemas de classificação de hotéis.
4. Segurança de turistas e instalações turísticas.
5. Estatísticas, previsões, análises e pesquisas de mercado; promoção, publicidade e relações públicas, dentre outras atribuições (OMT, 2003).

Desde 2002, a Organização Mundial de Turismo já publicou quatro relatórios com foco na redução da pobreza. Foram eles:

1. “Tourism and poverty alleviation” (“Turismo e alívio da pobreza”) (2002);
2. “Tourism and poverty alleviation: recommendations for action” (“Turismo e redução da pobreza: recomendações para a ação”) (2004);
3. “Tourism, microfinance and poverty alleviation” (“Turismo de microfinanças, e a redução da pobreza”) (2005);
4. “Poverty alleviation through tourism – a compilation of good practices”, (A redução da pobreza através do turismo – uma compilação de boas práticas), incluindo os casos de três países “pouco desenvolvidos” economicamente (Etiópia, Mali e Moçambique).

Cada região representada (África, América, Ásia, Europa e Oriente Médio) tem, no âmbito da OMT, um representante que atua visando à administração nacional do turismo. Os repre-

sentantes regionais fazem o contato com os Estados-membros, atuando, sob certo aspecto, como “embaixadores itinerantes”, sempre em busca de soluções para os problemas de sua região (BADARÓ, 2010).

### **Estrutura e funcionamento da OMT**

Segundo Badaró (2010), a Organização Mundial do Turismo é financiada essencialmente com contribuições anuais de Estados-membros, membros associados e filiados. Contudo, conta também com o apoio direto da ONU para a elaboração de projetos de cunho cultural, em parceria com a UNESCO.

A estrutura deste organismo se divide em (BADARÓ, 2010):

- Assembleia geral: reúne-se a cada dois anos para aprovar o orçamento e o programa de trabalho e discutir os temas de importância econômica para o setor turístico. E a cada quatro anos para eleger o secretário-geral. Compõe-se de delegados (representantes dos Estados-membros) e de membros associados, com direito a voto. Membros afiliados e representantes de organismos internacionais participam na qualidade de observadores.
- Conselho executivo: cabe a ele velar pelo bom funcionamento da OMT, o que inclui a rigorosa execução de seu programa de trabalho e do orçamento. Seus 26 membros, eleitos pela assembleia geral à razão de um conselheiro a cada cinco Estados-membros, reúnem-se duas vezes ao ano. Membros associados e afiliados participam na qualidade de observadores.
- Comissões regionais: constituídas pela união dos Estados-membros e dos membros associados de cada região (África, América, Ásia Ocidental, Ásia Oriental, Europa e Oriente Médio), reúnem-se, no mínimo, uma vez por ano. Os membros afiliados assistem a suas regiões na qualidade de observadores.

### ■ **Código Mundial de Ética do Turismo**

O Código Mundial de Ética do Turismo tornou-se referência para o desenvolvimento responsável e sustentável do turismo mundial no início deste milênio. O texto, inspirado em numerosas declarações e códigos profissionais similares que o precederam, somou novas ideias que refletem as mudanças sociais.

Com base em resolução adotada na Assembleia Geral da OMT, de 1997, em Istambul, foi constituído Comitê Especial para a sua elaboração.

A Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, reunida em Nova Iorque, em abril de 1999, aprovou o conceito do código, mas recomendou à OMT que solicitasse novas sugestões ao setor privado, às ONGs e às organizações sindicais. Foram recebidas contribuições de mais de 70 Estados-membros, membros afiliados e outras entidades (BADARÓ, 2010).

O Código Mundial de Ética para o Turismo é, portanto, o desfecho de um processo de consulta geral, contendo dez princípios aprovados por unanimidade na Assembleia Geral da OMT, de outubro de 1999, em Santiago do Chile. Dentre os princípios, nove enunciam as “regras do jogo” para os destinos, governos, operadores turísticos, promotores, agentes de viagens, empregados e os próprios turistas.

- Comitês: os comitês especializados fornecem os dados necessários à elaboração e execução de projetos e programas em todas as áreas (orçamentária, financeira, estatística e outras).
- Secretariado: funciona sob a figura do secretário-geral com o objetivo de colocar em prática o programa de trabalho da OMT e responder às necessidades dos Estados-membros.

Para Badaró (2010), a Organização Mundial do Turismo tem realizado um importante trabalho no desenvolvimento sadio do turismo internacional, promovendo o intercâmbio cultural e os direitos humanos comparativamente à globalização comercial que se opera no mundo, observando-se as diretrizes das Nações Unidas. Segundo ele, a participação de empresas privadas no seio da OMT contribuiu para que os planos, programas, ações, bem como os códigos de conduta, declarações e recomendações (exemplo: *Código Mundial de Ética do Turismo*) – recebessem a atenção devida tanto da esfera estatal, quanto da esfera privada, permitindo um crescimento vertiginoso da atividade nas últimas décadas.

Os princípios proclamados no Código Mundial de Ética para o Turismo preconizam a responsabilidade e a sustentabilidade da atividade turística, de maneira acessível a todos, em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que estabelece o direito ao lazer e o respeito ao princípio da alteridade (BADARÓ, 2010).

Badaró (2010) alerta que Código Mundial de Ética do Turismo pretende ser um documento vivo, mas somente com cooperação internacional será possível proteger o futuro do setor turístico e aumentar a sua contribuição para a prosperidade econômica, a paz e o entendimento entre as nações.



A matéria, a seguir, publicada no site da UOL (<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2010/11/20/omt-projeta-que-turismo-mundial-crescera-entre-55-e-6-em-2010.jhtm>), revela alguns estudos estatísticos, realizados no âmbito da OMT.

### **OMT projeta que turismo mundial crescerá entre 5,5% e 6% em 2010**

20/11/2010

A Organização Mundial de Turismo (OMT) projeta que o turismo global crescerá entre 5,5% e 6% neste ano, embora possa cair entre 1% e 2% em 2011, anunciou nesta sexta-feira o secretário-geral do organismo, Taleb Rifai.

“Espera-se que o turismo em nível mundial cresça entre 5,5% e 6% ao final de 2010, ou seja, estará acima de 2009, embora com números inferiores aos de 2008, o que representa que ainda falta um caminho por percorrer para a recuperação”, precisou Rifai.

O líder da OMT reconheceu, em entrevista coletiva na Cidade do México, que de acordo com a previsão do Fundo Monetário Internacional (FMI) para a economia, espera-se que em 2011 o turismo “caia entre 1% e 2%”.

Rifai concluiu nesta sexta-feira uma visita de trabalho ao México, na qual liderou o VII Fórum de Turismo em Puerto Vallarta, que contou com a participação de ministros e parlamentares de 27 nações, assim como diretores da indústria turística mundial.

O líder da OMT também disse que, embora existam sintomas de melhora na indústria a nível mundial, “a plena recuperação só acontecerá quando existir uma verdadeira geração de empregos, o que não ocorrerá até 2015”.

Segundo o relatório publicado nesta sexta-feira pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o turismo será responsável por 9% do Produto Interno Bruto mundial e fornecerá mais de 235 milhões de empregos em 2010 em todo o mundo, o equivalente a 8% do emprego global.



## **Atividade**

### **Atende ao Objetivo 2**

2. Redija um texto descrevendo o papel da OMT para a gestão do turismo internacional. Para tanto, cite: estrutura, funções, histórico, dentre outros aspectos.

[illegible]

### ***Resposta Comentada***

*Nesta resposta, você deverá mencionar que a Organização Mundial do Turismo (OMT) é uma agência especializada das Nações Unidas (ONU) e é a principal organização internacional no campo do turismo. Possui um papel central na promoção do desenvolvimento de um turismo responsável, sustentável e acessível para todos, com especial atenção aos interesses dos países em desenvolvimento.*

*Para tanto, a organização promove o cumprimento do Código de Ética do Turismo para garantir que os países membros, destinos turísticos e empresas maximizem os benefícios advindos com o turismo no campo econômico, social e cultural. Isto porque a OMT está comprometida com os objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável. A missão da OMT é “promover e desenvolver o turismo como meio importante de estimular a paz e a compreensão internacionais, o desenvolvimento econômico e o comércio internacional”. Para cumprir esta missão, a OMT presta diversos serviços e assistência aos países em desenvolvimento, em diversas áreas.*

*Sua composição inclui 154 países e sete territórios e mais de 400 membros filiados que representam o setor privado, instituições educacionais, associações de turismo e autoridades locais de turismo. Os representantes regionais (África, Américas, Ásia Oriental e Pacífico, Europa, Oriente Médio e Sul da Ásia), a partir de sua sede em Madrid, empreendem ações diretas que reforçam e complementam os esforços das administrações nacionais de turismo.*

A estrutura deste organismo se divide em: Assembleia geral; Conselho executivo; Comissões regionais; Comitês e Secretariado.

## **Outras instituições internacionais ligadas ao turismo**

a) Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Tem sua sede em Paris, França. Na OCDE, os representantes dos países membros se reúnem para trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros. Diferentemente da OMT, a OCDE não atua exclusivamente no setor de turismo, mas nas atividades ligadas ao desenvolvimento econômico em geral.

A Organização foi criada depois da Segunda Guerra Mundial com o nome de Organização para a Cooperação Econômica Europeia e tinha o propósito de coordenar o Plano Marshall. Em 1961, converteu-se no que hoje conhecemos como a OCDE, com atuação transatlântica e depois mundial.

Os representantes dos 33 países membros da OCDE reúnem-se em comissões especializadas para avançar ideias e avaliar os progressos em domínios políticos específicos, tais como economia, comércio, ciência, mercados, emprego, educação ou financeira (<http://www.oecd.org>). Há, inclusive, um Comitê de Turismo na estrutura da OCDE, com sede em Paris, criado em 1961. O seu trabalho centra-se nas matérias econômicas do turismo – reestruturação da indústria do setor, inovação e emprego do turismo –, através da elaboração de estudos específicos. Esses estudos possibilitam a análise do setor do turismo nos diferentes Estados-membros, bem como o conhecimento dos efeitos econômicos ambientais e sociais resultantes da aplicação das respectivas políticas.

A contribuição do Comitê de Turismo para o “benchmarking” das políticas de turismo dos países da OCDE é única, servindo de suporte na sua formulação e reforçando a coerência e ligações com outras políticas, numa ótica de desenvolvimento sustentável (Fonte: <http://www.oecd.org>).



A matéria a seguir, publicada na revista *Publituris* (Portugal) revela ações práticas realizadas pela OCDE, bem como o seu papel na diplomacia mundial.

#### **86ª Conferência do Comitê de Turismo da OCDE sob fogo**

20 de Outubro de 2010

A 86ª sessão do Comitê de Turismo da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) iniciou-se nesta quarta-feira, em Jerusalém, sob uma polêmica que não tem fim à vista. Na base da mesma, estão os protestos dos palestinos devido à ocupação ilegal por Israel, nomeadamente, Jerusalém. A contestação aumentou quando, na semana passada, o ministro do Turismo israelita, Stas Misezhnikov, disse que um dos objetivos da conferência, que vai até sexta-feira, seria obter a legitimidade internacional e “reconhecer que nós (Israel) temos um Estado cuja capital reconhecida é Jerusalém”.

Dos 33 membros da OCDE, cinco não estarão presentes ao longo destes dias, depois de um pedido de boicote à reunião por parte da Liga Árabe. Sabe-se que a Grã-Bretanha, Espanha e Turquia não enviaram as suas delegações a Jerusalém. O ministério do Turismo não revela os outros dois países, segundo a agência noticiosa France Presse.

Polêmicas à parte, esta conferência do Comitê de Turismo da OCDE visa debater o “turismo verde” e as boas práticas partilhadas um pouco por todo o mundo, para que possam surgir estratégias e visões globais.

Fonte: <http://www.publituris.pt>



Uma publicação importante para o turismo, realizada anualmente pela OCDE, no âmbito do Comitê de Estatísticas, é o *Tourism Policy and International Tourism in OECD Countries* (Política de Turismo e Turismo Internacional nos Países da OCDE). Este contém análises estatísticas importantes referentes ao turismo internacional (OMT, 2003). Tal documento encontra-se disponível para consulta gratuita na internet no site <http://www.oecd.org/dataoecd/31/8/2755255.pdf>.

b) International Air Transportation Association (IATA) (Associação Internacional de Transportes Aéreos)



A IATA foi formada em 1945, com 57 membros de 31 nações representando principalmente a Europa e a América do Norte. Desde então, a indústria aérea passou por um crescimento enorme, e em 1945 já havia 230 membros de 130 nações em todo o mundo (OMT, 2003).

A sede da IATA é em Montreal e seu principal escritório executivo é em Genebra. Há escritórios regionais em Amã, Bruxelas, Dacar, Londres, Nairobi, Santiago, Cingapura e Washington. Além disso, há 57 escritórios espalhados no mundo, entre eles o do Brasil. Para cumprir plenamente sua missão, “representar e servir a indústria aérea”, a IATA atende a quatro grupos engajados na operação equilibrada do sistema de transporte aéreo mundial: o público em geral, governos, terceiros como agentes de viagem e carga ou fornecedores de equipamentos e sistemas (Fonte: <https://www.iata.org.br/>).

Os seus objetivos envolvem:

1. Segurança: promover serviços aéreos confiáveis e seguros.
2. Viabilidade financeira: auxiliar o setor a alcançar níveis adequados de rentabilidade.
3. Padrões e procedimentos: desenvolver padrões e procedimentos econômicos e ecológicos para facilitar a operação do transporte aéreo internacional.
4. Bom patrão: proporcionar um ambiente de trabalho que atraia, mantenha e desenvolva colaboradores comprometidos (Fonte: <https://www.iata.org.br/>).

As vantagens proporcionadas para cada grupo envolvido são:

1. Para as empresas aéreas, a IATA oferece soluções conjuntas – além dos recursos próprios de cada empresa – para explorar oportunidades e resolver problemas. As empresas aéreas interligam suas redes individuais num sistema de abrangência mundial através da IATA, a despeito das diferenças de idioma, moeda, legislação e hábitos. A IATA também economiza dinheiro.

2. Para os governos: a IATA desenvolve padrões operacionais para o setor. Representa também a fonte mais rica de experiência acumulada e conhecimentos específicos sobre a qual os governos podem se apoiar. Em questões de segurança e eficiência do transporte aéreo a IATA contribui com a política estabelecida da maioria dos governos, permitindo economizar grandes esforços e recursos que, de outra forma, deveriam ser gastos em negociações bilaterais, como por exemplo, tarifas.
3. Para os terceiros: a IATA funciona como um elo coletivo entre eles. As empresas aéreas, agentes de viagem e carga podem representar comercialmente as empresas no mercado através da IATA e beneficiar-se da neutralidade aplicada nos padrões de serviço às agências e do nível de profissionalismo alcançado na prestação desses serviços (Fonte: <https://www.iata.org.br/>).

Dentre as iniciativas da IATA para facilitar o transporte aéreo está o aumento da eficácia em vários aspectos logísticos do transporte aéreo, como passagens, conferências de bagagens, atendimento terrestre e intercâmbio eletrônico de dados. Articulada com os governos, seguindo os acordos bilaterais, a organização também acompanha os preços do transporte aéreo, através das conferências de tráfego (OMT, 2003).

#### c) Organização Internacional da Aviação Civil (OACI)

A Organização da Aviação Civil Internacional ou OACI, também conhecida por sua sigla em inglês, ICAO (International Civil Aviation Organization), é uma agência especializada das Nações Unidas, criada em 1940. Sua sede permanente fica na cidade de Montreal, Canadá.

Seus principais objetivos são o desenvolvimento dos princípios, bem como padrões de navegação aérea internacional e a organização e o progresso dos transportes aéreos, de modo a favorecer a segurança, a eficiência, a economia e o desenvolvimento dos serviços aéreos. Para tanto, visa promover a aviação civil em países em desenvolvimento, remover obstáculos na adoção

de instrumentos legais internacionais para o setor, realizar estatísticas sobre acidentes, dentre outros procedimentos.

Desenvolve também um trabalho importante no campo da assistência técnica, procurando organizar e dar maior eficiência aos serviços de infraestrutura aeronáutica nos países em desenvolvimento.

A ICAO não deve ser confundida com a IATA, uma organização de comércio para linhas aéreas sediado também em Montreal.

d) World Travel and Tourism Council (WTTC) (Conselho Mundial para o Trabalho e o Turismo)

O WTTC é um conselho formado por executivos de empresas turísticas importantes que atuam nos setores de hotéis, companhias aéreas, transportes e agências de viagens. Sua sede localiza-se em Bruxelas, na Bélgica. Como toda organização do setor privado, tem como um dos focos centrais promover mudanças no setor público, incluindo:

- aumentar o reconhecimento da importância do turismo;
- eliminar as barreiras (como restrições comerciais e acordos aéreos) que limitam o crescimento da atividade.

e) Pacific Asia Travel Association (PATA) e outras organizações turísticas regionais

Fundada em 1951 para estimular o turismo na região, a PATA conta com mais de 2 mil membros, representando os setores público e privado do setor de turismo. Sua missão central é definida no âmbito de uma região especificamente delimitada: “contribuir para o crescimento, valor e qualidade das viagens e do turismo – na região da Ásia-Pacífico – de uma forma que reconheça a importância da ética ambiental”. Esta área se estende a partir da América do Norte (incluindo o México), alongando-se no sentido ocidental através do Pacífico, até o sul da Ásia, e de um polo ao outro (OMT, 2003). A PATA tem sido um exemplo de organização turística regional.



A reportagem a seguir apresenta um exemplo de atuação prática da PATA em prol do desenvolvimento do turismo.

#### **OMT e PATA apoiam recuperação de turismo na Tailândia**

Representantes da Organização Mundial do Turismo (OMT) reuniram-se com autoridades da Pacific Asia Travel Association (PATA) para tratar da situação do turismo na Tailândia após os confrontos político-sociais vividos pelo país, especialmente em sua capital, Bangcoc. Em reunião especial com o Thai Tourism, tanto a OMT quanto a Pata elogiaram as medidas de recuperação adotadas pelo governo tailandês e a colaboração do setor privado de apoio ao turismo. “A OMT e seus membros respaldam a Tailândia. A partir da experiência obtida com o Comitê de Reativação do Turismo da OMT, compartilharemos lições valiosas e estratégias utilizadas por outros estados membros para enfrentar situações semelhantes de crise”, disse o secretário geral da OMT, Taleb Rifai. “Essa reunião representa também uma manifestação de solidariedade com a Tailândia de toda a comunidade turística internacional.” Na reunião, os representantes lembraram ainda da capacidade de recuperação do turismo tailandês, que já enfrentou problemas como a epidemia de gripe aviária, em 2003, o tsunami, em 2004, e o fechamento do aeroporto de Suvarnabhumi, em 2008.

Fonte: [http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/destinos/omt-e-pata-apoiam-recuperacao-de-turismo-na-tailandia\\_59307.html](http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/destinos/omt-e-pata-apoiam-recuperacao-de-turismo-na-tailandia_59307.html)

Outros exemplos de organizações turísticas regionais são a Caribbean Tourist Organization (CTO) (Organização de Turismo do Caribe), o Tourist Council of the South Pacific (TCSP) (Conselho de Turismo do Pacífico Sul) e a ASEAN Tourism Association (ASEANTA) (Associação de Turismo ASEAN). A União Europeia (UE) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) são exemplos de organizações regionais importantes não dedicadas exclusivamente ao turismo, porém algumas cujas ações repercutem no setor.



## **Atividade**

### **Atende ao Objetivo 3**

3. Excluindo a OMT, escolha 3 instituições internacionais que atuam no setor de turismo e disserte sobre: a) membros, b) área geográfica de atuação, c) objetivos.

[illegible]

### **Resposta Comentada**

*Para esta resposta, você deverá escolher alguma instituição mencionada anteriormente e redigir um pequeno texto sobre ela.*

*Exemplo: A Pacific Asia Travel Association (PATA) é um exemplo de organização turística em nível regional. Foi fundada em 1951 e atualmente conta com mais de 2 mil membros, representando os setores público e privado do setor de turismo. Sua missão central é definida no âmbito de uma região especificamente delimitada: contribuir para o crescimento, valor e qualidade das viagens e do turismo – na região da Ásia-Pacífico – de uma forma que reconheça a importância da ética ambiental. Esta área se estende a partir da América do Norte (incluindo o México), alongando-se no sentido ocidental através do Pacífico, até o sul da Ásia, e de um polo ao outro.*

## Conclusão

À medida que o turismo se expande, cresce também a necessidade de comunicação e cooperação entre os diversos interesses privados e públicos envolvidos no setor. As diversas organizações existentes, grande parte delas citadas nesta aula, sejam elas do setor público, privado, ou de composição mista, atuam neste sentido, desempenhando um papel valioso no turismo internacional.



## Atividade Final

---

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Leia a reportagem e responda à pergunta a seguir:

Publicada na revista *Destinos* em 16/12/2010. Disponível no link: [http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/destinos/omt-turismo-e-9-das-exportacoes-na-ibero-america\\_64064.html](http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/destinos/omt-turismo-e-9-das-exportacoes-na-ibero-america_64064.html).

#### **OMT: turismo é 9% das exportações na Ibero América**

O turismo representa 9% das exportações das nações ibero americanas, segundo a Organização Mundial do Turismo (OMT). O dado faz referência aos volumes econômicos do setor em 22 países, sendo 19 da América Latina e três da Península Ibérica (Andorra, além de Espanha e Portugal).

Apesar da negatividade da balança comercial brasileira no setor (os brasileiros gastam mensalmente mais no exterior do que os estrangeiros no Brasil), o quadro é diferente em outros destinos da região, fazendo com que a média seja de que a região receba cerca do dobro do volume que gasta em viagens internacionais.

Em 2009, a receita das viagens internacionais foi de, aproximadamente, US\$ 135 bilhões. Entre os países onde a proporção de gastos dos estrangeiros mais supera as despesas dos residentes durante viagens internacionais estão Espanha, Portugal, Cuba, Costa Rica, Nicarágua, Panamá e a República Dominicana. Os dados fazem parte do relatório “Turismo na Ibero América” e foram apresentados na Cúpula de Turismo Ibero Americana, na Argentina, na semana passada. No ano passado, as chegadas internacionais nesses 22 países somaram 122 milhões, ou 14% do total mundial.

Com base no texto anterior, disserte sobre a complexidade que envolve o fluxo de pessoas pelos países; bem como sobre a necessidade de políticas e organismos internacionais para regular o setor.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta resposta, você deverá mencionar o fato de o turismo ser um fenômeno complexo, que interage com diversos setores da economia, causa impactos sociais, econômicos e ambientais, além de envolver o deslocamento de pessoas pelos territórios e Estados Nação. A reportagem enfatizou a importância do recebimento de turistas estrangeiros para a balança comercial de um país.*

*Contudo, eu gostaria que você, neste momento, refletisse sobre o contexto atual desse mundo dito “globalizado”, cujas características discutidas nesta aula poderão facilitar a viagem para determinadas pessoas (aquelas que são beneficiadas com este processo); bem como sobre a necessidade de cooperação intrapaíses e de organismos para regular a prática desta atividade.*

### **Resumo**

Nesta aula, foi possível perceber que, quando se trata de turismo internacional, as ações dos governos estarão de alguma forma envolvidas em todas as experiências turísticas, mesmo que os efeitos deste envolvimento não sejam diretamente visíveis. Sendo assim, as políticas públicas, bem como as relações diplomáticas estabelecidas entre os países, são fundamentais para o sucesso do turismo internacional.

Neste início de século XXI, vivenciamos uma realidade mundial (econômica, social, tecnológica, política, cultural) denominada “globalização”. Tal contexto interfere diretamente nas práticas comerciais e relações diplomáticas existentes entre os países. Tudo isto atua diretamente na possibilidade, ou não, que certas pessoas possuem para visitar outros países.

Para regular a prática de uma atividade que envolve tantos fatores, existe uma série de organismos internacionais, sendo a OMT o mais importante para auxiliar na normatização da atividade, minimização de possíveis conflitos, bem como incentivar para que este tipo de turismo possa gerar benefícios nos países receptores de turistas estrangeiros.





# 20

## **Metodologia de avaliação de políticas públicas: um campo a ser explorado**

*Maria Angélica Maciel Costa*

### **Meta da aula**

Apresentar a importância de realizar a avaliação de uma política pública, bem como as metodologias utilizadas para este fim.

### **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1** reconhecer a importância do processo de avaliação de políticas públicas;
- 2** identificar as principais metodologias e técnicas utilizadas para avaliar uma política pública;
- 3** definir de que forma se consolida (ou não) a prática da avaliação nas principais políticas públicas de turismo em âmbito federal.

## Introdução

Estamos na última aula da disciplina de Políticas Públicas de Turismo. Você deve ter percebido que este assunto suscitou a reflexão de várias questões. Desde aspectos teóricos, conceituais e históricos, acerca da evolução e aplicação das políticas públicas de turismo no país, até reflexões que envolvem o campo da Geografia, Sociologia, Planejamento Urbano e Relações Internacionais.

Estudamos quem são os atores envolvidos no processo de elaboração/implementação de uma determinada política pública, as motivações deste grupo, as fontes de financiamento, os objetivos, dentre outros. Agora, chegou o momento de refletirmos sobre a necessidade de realizar a avaliação de uma política pública; bem como verificar se esta avaliação acontece na prática de uma instituição pública, tentando responder às seguintes questões: quem realiza o trabalho de avaliação? Como isto acontece? Com quais objetivos?

Temos de abordar esta questão, pois diversos pensadores da ciência política no Brasil alertam-nos para o fato de que a avaliação institucional e de políticas públicas é ainda uma área incipiente do ponto de vista conceitual e metodológico – além do fato de existir poucas experiências práticas deste tipo em andamento no Brasil, se comparado a outros países desenvolvidos. Mesmo diante desta lacuna, parece ser consenso que o processo de avaliação é uma etapa benéfica necessária para o aperfeiçoamento ou reformulação das ações desenvolvidas no campo de políticas públicas.

Assim, nesta aula, o nosso esforço de sistematização das informações referentes a este assunto tem como intuito contribuir para o avanço desta discussão basicamente em duas direções: de um lado para o avanço metodológico conceitual sobre o tema “avaliação de políticas públicas”; de outro, estimular e conscientizar os atuais e futuros turismólogos sobre a importância desta prática em sua atuação profissional.

## **Avaliação de políticas públicas: aspectos teórico-conceituais**

O ato de avaliar é uma ação corriqueira no dia a dia de qualquer cidadão, um instrumento fundamental para compreender, conhecer, aperfeiçoar as nossas ações e intenções. Vendo sob este ponto de vista, não deixa de ser uma forma de olhar para o passado e para o presente, planejando planos futuros. A esse processo – natural instintivo e assistemático – podemos chamar de avaliação informal. Este é perfeitamente adequado para ser realizado de forma individual, mas insuficiente quando se trata de instituições ou de programas/políticas que geram impactos sociais (BELLONI, 2007). Para estes casos mais complexos, é necessário fazer um processo avaliativo, de maneira contextualizada e com possibilidades de compreender todas as dimensões e implicações da atividade, fatos ou coisa avaliada (BELLONI, 2007).

Assim, quando nos referimos à avaliação de políticas públicas, estamos lidando com um conceito complexo e extenso, uma vez que se trata de um processo sistemático de valoração ou julgamento. Segundo Aguilar e Ander-Egg (1995 apud ALVES, 2007, p. 31):

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados.

Outros autores apresentam o tema sob uma perspectiva parecida:

[...] avaliar é determinar o mérito e a prioridade de um projeto de investimento ou de um programa social, geralmente financiado com recursos públicos e voltado para resolver um determinado problema econômico ou social. Por isso, aquilo que chamamos avaliação é geralmente caracterizado, na literatura especializada, como avaliação de programas (HOLANDA, 2003).

Utilização de metodologias de pesquisa social para investigar, de forma sistemática, a efetividade de programas de intervenção social que foram adaptados ao seu ambiente político e organizacional, e planejados para conformar a ação social numa maneira que contribua para a melhoria das condições sociais (ROSSI, 1999 apud HOLANDA, 2003).

A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo com a Unicef (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e à relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (CUNHA, 2006 apud COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972).

Hoje há quase um consenso na literatura de que os motivos para realizar estudos de avaliação de políticas e programas públicos estão relacionados à transformação da Administração Pública em uma administração mais moderna e eficiente, mesmo que em alguns países isto ainda seja apenas um desejo.

Em países desenvolvidos, a avaliação é amplamente praticada e, ao longo dessa experiência, propostas metodológicas foram geradas por organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e por outras instituições, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE). Já no Brasil, Cunha (2006) esclarece que foi apenas nas últimas décadas que a avaliação de políticas e

programas governamentais assumiu grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamentais no Brasil. A autora ressalta que a avaliação pode subsidiar, dentre outras coisas:

- o planejamento e a formulação das intervenções governamentais;
- o acompanhamento de sua implementação;
- suas reformulações e ajustes;
- as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações.

Em se tratando dos objetivos e utilidade do processo de avaliação, lançaremos mão das observações de Rossi (2003). Para este autor, o objetivo básico de qualquer forma de julgamento é obter informações úteis e críveis sobre o desempenho desses programas, identificando problemas e limitações, potencialidades e alternativas, levantando práticas mais eficientes e recolhendo lições e subsídios que possam ser retroalimentados no processo de planejamento e formulação de políticas públicas, de modo a aumentar a sua efetividade, eficiência e eficácia.

Sendo assim, precisamos ter em mente que a avaliação de políticas públicas consiste em um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo. Em outras palavras, podemos afirmar que uma avaliação, quando feita de forma eficiente, potencializa a melhora no processo de *accountability*.



Sobre a expressão *accountability*, esclarecemos que se trata de um termo de origem inglesa, recorrentemente citado, quando o assunto é avaliação de políticas públicas. Significa a obrigação que a organização tem de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. Corresponde sempre à obrigação de executar algo, que decorre da autoridade delegada e que só é quitado com a prestação de contas dos resultados alcançados e mensurados pela Contabilidade. Significa assim a obrigação de prestar contas dos resultados conseguidos em função da posição que o indivíduo assume e do poder que detém (FÊU, 2003).

Contudo, convém ressaltarmos que o sistema de *accountability* não se detém somente na preocupação com a probidade dos gestores públicos. Um sistema de *accountability* deve estabelecer e reforçar a confiança pública no desempenho governamental, além de outras formas para envolver os cidadãos, uma vez que são estes que necessitam de um melhor desempenho de seu governo (FÊU, 2003).

Nestes termos, a transparência impõe-se como fundamental para substituir controles burocráticos por controles sociais. Se a Administração Pública torna-se acessível, faz-se necessário dar maior publicidade às suas ações para poder controlar o bom uso dos recursos utilizados, além de estimular a concorrência entre os fornecedores e a participação da sociedade no processo decisório, dando mais legitimidade à ação estatal (FÊU, 2003).

A *accountability* requer o acesso do cidadão à informação e à documentação relativas aos atos públicos, às formas pelas quais seus governantes estão decidindo em seu nome ou gastando o dinheiro que lhes foi entregue sob forma de tributos. Portanto, a qualidade da democracia praticada na sociedade depende do grau de transparência das ações governamentais (FÊU, 2003).

Antes de encerrarmos esta discussão, é prudente ressaltarmos as observações críticas de Alves (2007, p. 168) com relação a este processo de *accountability*. Para a autora, o perigo deste instrumento reside:

[...] quando a intenção não é dar visibilidade a *indicadores* que possam instigar a crítica e a insatisfação popular, mediante à realidade trágica escondida por trás das ações do governo. A publicização de dados e informações governamentais dá-se de maneira falaciosa, pois são ressaltados, com toda ênfase, os números de atendimentos, o volume dos gastos, a quantidade de programas e serviços, mas não se revelam o caráter pontual dos atendimentos, a insuficiência dos recursos frente às reais demandas da população ao lado da falta de priorização de demandas face à escassez de recursos, o sucateamento dos programas e serviços prestados, mascarando a verdadeira intenciona-

lidade do Estado burguês que não é a de possibilitar que os segmentos pauperizados tenham sua condição de classe subalternizada suprimida, mas para que apenas sejam servis à ordem social burguesa e conformem-se com suas condições de vida, sem que se altere o status quo.



É importante dar maiores esclarecimentos sobre o conceito de indicador quando se estuda política pública. O termo é derivado da palavra latina *indicare*, que significa “tornar patente; demonstrar, revelar, denotar; expor”. Um indicador necessita ser compreendido como um parâmetro, ou valor derivado de parâmetros que forneçam informações sobre o estado de um fenômeno, com uma extensão significativa.

Trata-se, basicamente, do processo de quantificação que permite a mensuração dos resultados do programa. “É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que se estão processando na mesma” (CUNHA, 2006 apud JANUZZI, 2003, p. 15).

Diante destes comentários, entendemos que além da simples exposição de dados quantitativos referentes às políticas públicas, são necessários esclarecimentos, educação de qualidade e crítica que facilitem a interpretação e entendimento dos dados divulgados, bem como todo o contexto em que se insere tal política. Além do mais, acreditamos serem necessários também espaços de gestão compartilhada que proporcionem condições para que a população atue como protagonista do processo de decisão referente à alocação de recursos, prioridades políticas, dentre outros, para que todo o processo seja realizado “de baixo para cima”, com ampla participação (e não simplesmente imposto de forma arbitrária).

Assim, as avaliações poderiam ser discutidas em uma arena pública, onde os cidadãos têm pleno acesso às informações, à metodologia empregada e aos resultados alcançados. Deste modo, a avaliação torna-se um verdadeiro instrumento democrático de controle sobre a ação dos governos (ARRETCHE, 1998).

Trazendo esta discussão para o setor de turismo, cabe lembrar as palavras de ordem: “*descentralização*” e “*participação*” – recorrentemente citadas nos últimos documentos publicados que regem a atividade do turismo no Brasil, tais como a Lei Geral do Turismo e Plano Nacional de Turismo. Ambas as expressões vão ao encontro de uma perspectiva mais justa e cidadã, pelo menos no plano teórico. No Brasil, nos anos 1990, a política de planejamento compartilhado induziu à proliferação de conselhos, câmaras, agências, fóruns. Entretanto, Freitas (2008) alerta que é necessário uma avaliação consistente para que se entendam quais são as atribuições de cada uma destas instâncias, como elas se articulam, quais suas contradições, qual seria o limite de atuação destas em relação ao poder público, quais são os projetos resultantes desta experiência e quais os interesses privilegiados.

Nestes termos, cabe aqui reforçar assuntos vistos em aulas anteriores: descentralização e participação. Estudamos que a *gestão descentralizada*, ou descentralização espacial das funções atribuídas ao setor público, tomou impulso a partir da Constituição de 1988 (no período de repressão militar a gestão pública era concentrada no nível federal) por meio da criação de espaços de *gestão participativa*, ou seja, com responsabilidades compartilhadas (conselhos e fóruns de turismo). Trata-se, pois, de uma das premissas básicas nas políticas contemporâneas de desenvolvimento de diversos setores, inclusive do turismo. Porém, precisamos ter um olhar atento sobre estas experiências, pois cabe aos governos não apenas criar os espaços para a participação da sociedade civil e iniciativa privada nas tomadas de decisão, mas também capacitar, motivar, bem como criar condições favoráveis para os diferentes atores participarem ativamente no estabelecimento, execução e monitoramento de políticas públicas de turismo. Ainda é muito comum encontrarmos resistência por parte do poder público no momento de delegar o poder de decisão.

Convém, ainda, acrescentar que existem dois tipos de arranjos participativos, aqueles *consultivos* (onde os membros reúnem-se para debater sobre determinado assunto de interesse



público e expressam a sua opinião aos gestores públicos, são propositivos) e os *deliberativos* (nas reuniões de um conselho ou fórum deste tipo, os seus membros detêm o poder de votar a favor ou ao contrário sobre determinada questão em debate e o resultado desta votação deverá ser acatado pelo poder público). Atualmente, o Conselho Nacional de Turismo e os Fóruns Estaduais de Turismo são colegiados de tipo consultivo, enquanto que no nível municipal, existem alguns Conselhos Municipais de Turismo (Comtur) deliberativos.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 1

1. Neste início de aula, foi apresentada a importância do processo de avaliação de políticas públicas. Explique o porquê de se efetivar este tipo de avaliação.

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Nesta resposta, você deve demonstrar que compreendeu os aspectos principais referentes à avaliação de políticas públicas. Assim, sua resposta deverá englobar questões, como: exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. É um processo importante já que o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. Auxilia ainda no planejamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações.*

## Metodologias de avaliação de políticas públicas

Ao aprofundarmos na revisão bibliográfica sobre o assunto em questão, percebemos que parte significativa dos estudos sobre os processos de avaliação de políticas públicas refere-se às questões de ordem metodológica e/ou às distintas maneiras de se classificar a avaliação. Sendo assim, observamos que a avaliação tem sido classificada de diversas formas, sendo as principais:

- a) em função do seu tempo (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa);
- b) da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente); e
- c) segundo os tipos de problemas ou perguntas que as avaliações respondem.

Com relação ao primeiro tópico (item a), uma das primeiras observações remete à diferenciação entre o *timing* da avaliação. A avaliação antes (*ex ante*) sempre foi muito estimulada e induzida nos programas financiados pelos organismos multilaterais de financiamento, especialmente aqueles voltados à infraestrutura econômica e ao desenvolvimento urbano. Essas avaliações consistem em análises de custo-benefício, de custo-efetividade, das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos (TREVISAN, A. P.; BELEN, H. M.; 2008).

A avaliação intermediária, também chamada de formativa, é conduzida durante a implementação de um programa como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O objetivo é dar suporte e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. A ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados (TREVISAN; BELEN, 2008 apud ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

As avaliações posteriores à implementação do programa são chamadas *ex post* ou somativas e visam trabalhar com impactos e processos, portanto, estuda-se a eficácia e o julgamento do valor geral do programa. A objetividade e a credibilidade dos achados

são mais importantes que a aplicabilidade direta dos resultados (TREVISAN; BELEN, 2008 apud ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Sobre o quesito “posição do avaliador” ante o objeto avaliado (item b), Arretche (1998) defende que, porque destinadas a exercer controle sobre as intervenções públicas, seja dos cidadãos sobre o governo, seja do governo sobre si mesmo, as avaliações deveriam ser conduzidas por órgãos independentes. O ponto em questão é a **neutralidade** da avaliação. Para a autora, é muito difícil que avaliações realizadas pelas próprias equipes governamentais encarregadas da execução de uma dada política sejam críveis e isentas (embora a neutralidade absoluta seja impossível). Isto porque é comum haver uma série de incentivos para que tais avaliações concluam pelo sucesso do programa ou, pelo menos, que tendam a minimizar seus elementos de fracasso. Tais razões vão desde a manutenção dos próprios empregos até o interesse das burocracias em aumentar suas margens de poder e de gasto. (TREVISAN; BELEN, 2008 apud ARRETCHÉ, 1998).



**Você sabe quais são os órgãos de controle da Administração Federal?**

Os órgãos responsáveis pelo controle das verbas federais são o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Ao TCU, compete exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Já a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do governo federal responsável por assistir direta e imediatamente o presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Uma visão crítica sobre estes órgãos pode ser melhor visualizada na reportagem publicada na revista *Le Monde Diplomatique Brasil*, intitulada: “TCU: quem controla o controlador?”. Disponível para consulta no hiperlink:

<http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=352&PHPSESSID=1c600c9cdba67244676ea7f7398227ad>.

Observando a questão em discussão sob o enfoque dos tipos de problemas ou perguntas que as avaliações respondem (item c), encontramos ainda (CUNHA, 2006):

- Avaliação de processos – realizada durante a implementação do programa, diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação periódica que procura detetar as dificuldades que ocorrem durante o processo para efetuar correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa.
- Avaliação de impactos ou resultados – tem objetivos mais ambiciosos, respondendo se o programa funcionou ou não. Procura verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após sua implementação. Serve de suporte para decisão sobre política, como continuação do programa e formulação de outros. É a avaliação mais complexa, pois envolve o julgamento sobre hipóteses, tais como:
  - (1) Uma solução se aplica a outras realidades, ou apenas a determinado contexto?
  - (2) As mudanças observadas na situação-problema devem-se à intervenção ou a outros fatores?
  - (3) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa?

Cotta (1998) estabelece uma diferenciação entre avaliação de resultados e avaliação de impacto: “[...] depende eminentemente do escopo da análise: se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então, trata-se de uma avaliação de resultados; se a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto mais amplo, então, trata-se de uma avaliação de impacto.”

Usando outras palavras, porém sem grandes diferenças nos resultados alcançados, podemos ainda dividir o processo em três modalidades de avaliação:

- a) avaliação de metas;
- b) avaliação de processos; e
- c) avaliação de impacto.

a) A avaliação de metas tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa alcança. As metas de um programa são os resultados mais imediatos que dele decorrem (número de pessoas atendidas em centros de saúde, número de horas de aula, número de leitos hospitalares). Trata-se, pois, de uma avaliação *ex post facto*, visto que pressupõe a atribuição de valores a um conjunto de metas, definindo-se o êxito do programa em função de que tais metas tenham sido cumpridas. Algumas limitações desse tipo de avaliação são: dificuldade de especificar as metas de forma precisa; seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa (COSTA; CASTANHAR, 2003).

b) A avaliação de processo visa detetar defeitos na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação, por meio do registro de intercorrências e de atividades. Essa avaliação realiza-se concomitantemente ao desenvolvimento do programa; portanto, o uso adequado das informações produzidas permite incorporar mudanças ao seu conteúdo (COSTA; CASTANHAR, 2003).

c) Já a avaliação de impacto, conforme Carvalho (2003, p. 186), “é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social”. Busca-se nessa avaliação detectar as mudanças que efetivamente ocorreram e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada. De acordo com a autora, dois pressupostos orientam a avaliação de impacto: o primeiro reconhece propósitos de mudança social na política em análise e, dessa forma, faz sentido configurar a investigação para mensurar seus impactos; o se-

gundo pressuposto é que estrutura a análise com base em uma relação causal entre o programa e a mudança social provocada.

Outros autores partem do pressuposto de que a avaliação é uma forma de mensuração, de julgamento de valor; logo, é preciso estabelecer, antes de tudo, os critérios de avaliação e, nesse ponto, não há consenso sobre aspectos metodológicos e conceituais. Cabe aqui ressaltar que não identificamos, em nossas pesquisas, procedimentos tanto de formulação quanto de avaliação de políticas públicas padrão no Brasil.

Neste contexto de “indefinição de práticas padronizadas”, iremos, por fim, ressaltar a necessária diferenciação entre avaliação e monitoramento ou acompanhamento. Nestes termos, Cunha (2006) esclarece que enquanto o acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum tempo depois, após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos (CUNHA, 2006). O **Quadro 20.1** sintetiza as diferenças entre a avaliação e outras formas de feedback ou consulta.

**Quadro 20.1:** Diferença entre avaliação e outros mecanismos de *feedback*

<b>Estudos científicos</b>	<b>As avaliações se centram no uso prático da informação</b>
Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.

Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação).
Análise das políticas	As avaliações estão centradas na análise <i>ex-post</i> . Essa análise das políticas às vezes é definida como uma avaliação prévia, para o estudo de políticas possíveis no futuro.

Fonte: Cunha (2006 apud ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 9).



## Atividade

### Atende ao Objetivo 2

2. A matéria a seguir, intitulada “Bolsas para ninguém”, exemplifica um caso onde o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão público responsável por fiscalizar as políticas e contas públicas brasileiras, identificou uma lacuna em uma determinada política pública na área da educação. A seguir, o texto da reportagem, publicada no jornal *O Globo* online, em 12/03/2011.

Conforme matéria publicada no dia 12 de março de 2011, foi noticiado pelo jornal *O Globo* que, de acordo com uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), o programa Universidade para Todos (ProUni), que concede isenção fiscal às universidades particulares, em troca de bolsas para estudantes de baixa renda em vagas não preenchidas, 29% das bolsas disponíveis no período entre 2005 e 2009 não foram ocupadas, o que equivale a 260 mil vagas. No entanto, ainda assim, os descontos nos impostos, concedidos pelo governo federal foi concedido às instituições de ensino que participam do ProUni.

Embora conteste os números do TCU, o Ministério da Educação (MEC) admite o problema, pois para aderir ao ProUni e ter direito à isenção fiscal, as universidades só precisam oferecer um percentual das bolsas, que, no entanto, não precisam ser preenchidas. A lei sequer exige um percentual mí-

nimo de ocupação das vagas para que a universidade receba a isenção fiscal. O TCU concluiu que também não existe nenhum estímulo para que as instituições preencham todas as vagas. Também foi relatado pelos auditores que a falta de fiscalização por parte do MEC permite que as universidades reduzam a oferta de bolsas.

Após ler esta reportagem, identifique como se deu o processo de avaliação da política pública Universidade para Todos – PROUNI no que tange a:

- a) em função do seu tempo (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa);
- b) da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente); e
- c) segundo os tipos de problemas ou perguntas que as avaliações respondem.

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta resposta, você deve analisar o tipo de avaliação empreendida pelo TCU com relação ao PROUNI.*

- a) No item a, a resposta é que a avaliação foi realizada depois da implementação do programa.*
- b) No item b, a resposta é que o avaliador é interno ao objeto avaliado, já que o TCU é uma instituição pública, mantida pelo governo.*
- c) No item c, a resposta é avaliação de impactos ou resultados. Neste caso, o TCU procurou verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa após sua implementação. Serve de suporte para decisão sobre política, como continuação do programa e formulação de outros.*



## **A questão da avaliação nas políticas públicas de turismo federal**

Neste tópico do texto, iremos centrar a nossa análise na reflexão sobre a questão da avaliação nas políticas públicas de turismo no âmbito federal. Privilegiaremos esta escala devido às dificuldades de acesso aos dados sobre políticas estaduais e municipais. Quando se pesquisa sobre as práticas de avaliação dos programas, a ausência de dados disponíveis para consulta é ainda mais grave. Além do mais, vocês irão perceber que, mesmo no nível nacional, inexistente uma rotina de realização e divulgação de informações sobre avaliações de políticas públicas, ou se há este tipo de trabalho (padronizado ou não), estes são pouco difundidos. Contudo, no plano teórico-institucional, encontramos propostas de realizações sistemáticas de avaliação das políticas públicas. Antes de entrarmos neste assunto propriamente dito, cabe uma breve revisão conceitual sobre as propostas do “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil”, programa estruturante do Plano Nacional de Turismo 2003/2007, 2007/2010 e 2011/2014.

Ele é reconhecido como modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, apoiado na regionalização do turismo. Sua estrutura abrange todas as esferas institucionais e políticas até o alcance social almejado, o bem-estar das comunidades. Baseia-se nos princípios de desenvolvimento sustentável, significando que os benefícios atribuídos à economia de mercado têm de ter o foco nas populações locais e serem distribuídos de maneira equitativa para que a interdependência opere em favor da inclusão social. O objetivo é o ordenamento e aproximação de interesses para ampliar a cooperação e a parceria, fortalecendo as relações entre municípios, os estados, a partir de seus valores, atributos e particularidades, compondo regiões turísticas (FREITAS, 2008).

O Programa faz parte do Macroprograma Estruturante – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística da Política Nacio-

nal de Turismo e justifica-se pelo número restrito de segmentos em poucas regiões brasileiras. Neste sentido, o grande desafio será estruturar e aumentar a oferta, colocando no mercado novos produtos que contemplem as diferentes regiões brasileiras. São Metas Desafiadoras do Programa de Regionalização e tem como objetivo estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional. Eles serão priorizados para investimentos, desenvolvimento nos roteiros e regiões a que pertencem.

A metodologia do Programa de Regionalização compreende: oito diretrizes, quatro estratégias e nove módulos operacionais. Os últimos não necessariamente precisam ser adotados na sequência, possibilitando a cada região turística implementar o Programa de acordo com a sua realidade, orientando-se no processo de regionalização do turismo por meio de um dos módulos. Eles são formados por:

1. sensibilização;
2. mobilização;
3. institucionalização de instâncias de governança regional;
4. elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional;
5. implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional;
6. sistema de informação turística do programa;
7. roteirização turística;
8. promoção e apoio à comercialização;
9. *sistema de monitoria e avaliação do programa* (Ministério do Turismo, 2004).

Freitas (2008) afirma que, mesmo levando em conta a ausência de dados mais aprofundados do programa, fator que não possibilita uma análise mais apurada de suas diretrizes, metodologias e ações já empreendidas, ainda assim é possível fazer algumas reflexões e críticas. Para esta autora, a metodologia do programa não se encontra bem explicitada, pois o mesmo con-

substancia-se por um conjunto de diretrizes, estratégias e objetivos que, em alguns itens, apresentam duplicidade, além disso, demonstra inconsistência nas ações operacionais.

Existe, entretanto, uma boa estruturação dos módulos do programa, embora não estejam definidos os instrumentos específicos para alcançar os objetivos de cada um dos módulos. As explicações institucionais deixam dúvidas em virtude de não elegerem um caminho a trilhar, ou seja, o início, o meio e o fim. Desta maneira, a região pode escolher iniciar pela promoção, deixando para depois etapas importantes do processo, como: o plano estratégico, formação de uma instância de Governança (esta ainda não se encontra definida e estruturada) e a mobilização.

Apesar de se entender o planejamento como um processo dinâmico, o discurso bonito parece inconsistente. Primeiro, porque ao apresentar um programa, este deve, no mínimo, já estar estruturado para ser implementado, ter uma metodologia consistente, baseada em modelos adaptados à realidade brasileira. Além do mais, porque confunde e superestima a capacidade de um programa de turismo, conseguir sozinho, produzir riquezas e inclusão social, terminar com a desigualdade. Sabe-se que este resultado só será alcançado em parceria com outras políticas públicas (FREITAS, 2008).

Nos dois parágrafos anteriores, explicitamos análises críticas (e mais amplas) realizadas por Freitas (2008) em sua tese de doutorado, um estudo acadêmico baseado em metodologias qualitativas de análise de dados. A seguir, enfocaremos nas orientações dos Planos Nacionais de Turismo e dados institucionais do Ministério do Turismo acerca de como é tratada a questão da avaliação de políticas públicas.

De acordo com o Plano Nacional de Turismo 2007/2010, a meta relativa ao desenvolvimento de produtos turísticos de qualidade passa por uma adequação conceitual. Propõe assim, para o período 2007/2010 focar destinos turísticos selecionados, de modo a se constituírem em indutores do desenvolvimento do turismo regional e da roteirização turística, gerando modelos e referências para os demais destinos turísticos no Brasil.

De acordo com o site do Mintur, é possível observar que dentro do macroprograma “Planejamento e Gestão” (macroprograma que articula os diversos setores, públicos e privados, relacionados à atividade, no sentido de compartilhar e agilizar soluções, eliminar entraves burocráticos e facilitar a participação de todos os envolvidos no processo de crescimento do setor) está contido o Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo. Assim, ainda baseando em informações obtidas no site institucional do Mintur,

este programa integra as ações relativas ao acompanhamento, avaliação de resultados e proposição de adequações nos processos de planejamento, e implementação da Política Nacional do Turismo, com vistas ao atendimento das metas definidas no Plano Nacional de Turismo, em consonância com o planejamento governamental do setor. No seu âmbito deve ser implementado, com manutenção permanente, um sistema de planejamento, monitoramento e *avaliação de desempenho dos programas e ações do Plano Nacional de Turismo e do Plano Plurianual*, incorporando a proposta de gestão descentralizada e as interfaces entre ações, projetos e resultados nas diversas Unidades da Federação e de Ministérios afins, por meio do mapeamento georreferenciado das ações do PNT. O monitoramento e a *avaliação* do Plano devem avançar na consolidação de um sistema de indicadores para o turismo, de forma a promover sinergia nas ações do Ministério e de seus parceiros, nas diversas regiões do País, com os resultados e metas do PNT, propiciando assim, além do acompanhamento com eficácia, a melhoria da leitura e a mitigação de fatores externos que impactam a atividade. É também importante avançar, em todas as esferas de gestão e administração, na implementação dos mecanismos de acompanhamento e avaliação de desempenho do turismo, seja na eficácia das ações específicas deflagradas para alcançar os objetivos e metas propostas, seja com relação à efetividade dos resultados do desenvolvimento da atividade, com sustentabilidade.

Fonte: [http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/plano\\_nacional/downloads\\_plano\\_nacional/PNT\\_2007\\_2010.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_2007_2010.pdf), p. 60-61, grifo nosso.

Para tanto, existe o Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo, que atua no planejamento, na elaboração, na coordenação e na avaliação da Política Nacional de Turismo e na sua aplicação, além de coordenar o Sistema de Monitoramento do Plano Nacional de Turismo. O departamento também acompanha a dinâmica do mercado turístico nacional e internacional, com o objetivo de atualizar e viabilizar a PNT, assegurando a coerência entre as diretrizes governamentais e as políticas públicas que integram o Plano Plurianual do Governo Federal.

Já o documento que embasará a elaboração do Plano Nacional de Turismo 2011/2014, no seu item – “Planejamento e Gestão”; propõe metas explícitas para a concretização de um sistema de monitoramento e avaliação. São elas:

- acompanhar os resultados da política nacional do turismo nos âmbitos nacional, estadual e municipal;
- fortalecer a implementação do Sistema Integrado de Gestão do Turismo como ferramenta de monitoramento e avaliação do Turismo em âmbito nacional;
- promover o mapeamento georreferenciado das ações do Plano Nacional de Turismo, integrando as realizações, os investimentos públicos e privados e os resultados nos estados, municípios e regiões turísticas;
- estabelecer parcerias para implementar instrumentos de monitoramento e controle dos impactos ambientais, sociais e culturais ocasionados pela atividade turística.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 3

3. Leia a reportagem a seguir. Com base no item A questão da avaliação nas políticas públicas de turismo federal e nesta reportagem, redija um texto, sintetizando o contexto político do turismo no Brasil, utilizando como referência a principal política pública de turismo na escala federal. Cite exemplos de práticas de avaliação de políticas públicas de turismo (BRASIL, 2010).

## **Brasil avança nos índices de competitividade turística**

### **Estudo aponta aumento nas médias alcançadas pelos 65 destinos indutores do desenvolvimento regional**

Brasília (08/12/2010) – O Brasil está se tornando cada vez mais competitivo como destino turístico. A comprovação está no Índice de Competitividade do Turismo Nacional – Relatório Brasil 2010, divulgado hoje, em Brasília, pelo Ministro do Turismo, Luiz Barretto. O estudo mostra que os índices médios de avaliação do país e dos 65 destinos pesquisados – capitais e não capitais – avançaram em relação aos resultados de 2008 e 2009.

O estudo, realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), avaliou 13 quesitos nos 65 destinos considerados indutores pelo Ministério do Turismo. Os melhores avaliados, na média brasileira entre 2008 e 2010, foram a Cooperação Regional, Capacidade Empresarial e os Aspectos Ambientais. Na série histórica, a média geral do Brasil foi de 52 pontos em 2008, subiu para 54 em 2009 e chegou a 56 este ano.

“Estamos trabalhando no modelo da regionalização de forma mais eficiente, profissionalizando a gestão do setor e crescendo sem perder de vista a questão da sustentabilidade ambiental”, avalia o ministro do Turismo, Luiz Barretto. Segundo ele, o índice será referência para a preparação de grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Em relação aos índices gerais de competitividade nacional, a média dos 65 destinos pesquisados foi de 56 pontos, em uma escala de 1 a 100. As capitais atingiram média de 64,1 pontos, contra 61,9 da pesquisa anterior. O grupo de não capitais alcançou 50,3 pontos, superior aos 48,4% obtidos em 2009.

O Índice de Competitividade do Turismo Nacional, iniciativa do Ministério do Turismo em parceria com o Sebrae Nacional e a FGV, avalia a capacidade dos destinos turísticos de gerarem negócios de forma contínua e sustentável. As 13 dimensões avaliadas são Infraestrutura Geral, Aspectos Ambientais, Aspectos Culturais, Atrativos Turísticos, Acesso, Economia Local, Aspectos Sociais, Capacidade Empresarial, Políticas Públicas, Cooperação Regional, Serviços e Equipamentos Turísticos, Marketing e Promoção do Destino e Monitoramento.

[illegible]

### **Resposta Comentada**

*Nesta resposta, você deverá citar aspectos operacionais da política pública, estruturantes do Ministério do Turismo, quer seja ele o Programa de Regionalização do Turismo. Exemplo: você poderá prestar informações sobre a metodologia do Programa de Regionalização, que compreende: oito Diretrizes, quatro Estratégias e nove Módulos Operacionais. Os últimos não necessariamente precisam ser adotados na sequência, possibilitando a cada região turística implementar o Programa de acordo com a sua realidade, orientando-se no processo de regionalização do turismo por meio de um dos módulos. Eles se formam por:*

1. *sensibilização;*
2. *mobilização;*
3. *institucionalização de instâncias de governança regional;*
4. *elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional;*
5. *implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional;*
6. *sistema de informação turística do programa;*
7. *roteirização turística;*
8. *promoção e apoio à comercialização;*
9. *sistema de monitoria e avaliação do programa (Ministério do Turismo, 2004).*

*De acordo com o discutido nesta aula, as publicações dos resultados das avaliações das políticas públicas de turismo normalmente dão-se através de trabalhos acadêmicos, em feiras de turismo palestras em eventos, ou através de notícias de jornais impressos ou eletrônicos.*

*Citamos como avaliação feita no âmbito acadêmico, a tese de Freitas (2008). Para esta autora, a metodologia do programa não se encontra bem explicitada. Na verdade, segundo ela, o programa consubstancia-se por um conjunto de diretrizes, estratégias e objetivos que, em alguns itens, apresentam duplicidade, além disso, demonstra inconsistência nas ações operacionais. Existe, entretanto, uma boa estruturação dos módulos do programa, embora não estejam definidos os instrumentos específicos para alcançar os objetivos de cada um dos módulos.*

*Já a reportagem postada nesta questão 3 apresenta a avaliação realizada pela Fundação Getúlio Vargas, que apresenta que o Brasil está se tornando cada vez mais competitivo como destino turístico. A comprovação está no Índice de Competitividade do Turismo Nacional – Relatório Brasil 2010. O estudo mostra que os índices médios de avaliação do país e dos 65 destinos pesquisados – capitais e não capitais – avançaram em relação aos resultados de 2008 e 2009.*

Para finalizar, podemos concluir que no plano teórico e dos discursos, a questão da avaliação de políticas públicas encontra-se bem consolidada, sendo consenso a crença na necessidade que esta prática aconteça, bem como sobre os impactos positivos advindos deste processo. No setor de turismo, foco deste curso, este tipo de trabalho está consolidado no plano teórico institucional. Há, inclusive, órgãos e departamentos específicos para a realização deste tipo de procedimento, fato que pode ser facilmente comprovado através do site do Mintur e documentos produzidos, tais como: a “Cartilha de Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação de Convênios” (BRASIL, 2011). Contudo, na prática, sofremos com a ausência de dados sistematizados e publicizados que exponham os resultados obtidos nestes trabalhos realizados. Quando estes ocorrem, são estudos feitos, na maioria das vezes, de forma isolada, e publicados em notícias de jornais impressos e boletins eletrônicos, trabalhos acadêmicos, em feiras de turismo e ou palestras, realizadas em eventos da área. Há, portanto, uma carência e deficiência neste setor de avaliação de políticas públicas, por isto, mencionamos no título desta aula que se trata de “*um campo a ser explorado*”.





## Atividade Final

**Atende aos Objetivos 1, 2 e 3**

Agora que chegamos ao final da última aula do Curso de Políticas Públicas de Turismo, vamos supor que você foi contratado para trabalhar em uma secretaria municipal de turismo com as seguintes características:

- trata-se de um município do interior do estado do Rio de Janeiro;
- ele está integrado a uma das regiões turísticas, propostas pelo Programa de Regionalização do Turismo;
- o município possui assento e participa ativamente do fórum regional de turismo;
- possui um conselho municipal de turismo consultivo (que não se reúne há 4 meses);
- desenvolve uma série de ações e projetos em parceria com outras secretarias, tais como de Educação, Cultura e Meio Ambiente.

De posse destas informações, redija o esboço de um projeto de implementação de um sistema de avaliação de políticas públicas, a ser apresentado para o prefeito e o secretário municipal de turismo, contendo as seguintes questões:

- a) Introdução (ressaltando a importância da realização de avaliação de políticas públicas de turismo);
- b) Metodologia que será usada para avaliar as políticas públicas de turismo;
- c) Resultados esperados.

[illegible]

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta resposta, você deverá treinar o seu poder de argumentação para convencer o prefeito e o secretário municipal de turismo a implantar um sistema eficiente de avaliação de políticas públicas de turismo no município.*

*a) Assim, na introdução, você poderá ressaltar os seguintes argumentos:*

- importância da atividade do turismo para o município;*
- citar as principais políticas públicas de turismo que o município desenvolve;*
- a necessidade de que tais políticas passem por processos de avaliação sistemáticos;*
- enfatizar que este tipo de rotina é frequentemente utilizada em administrações públicas “modernas”; dentre outros.*

*b) Com relação à metodologia, você deverá consultar o item 2 desta aula e escolher um tipo de método de avaliação de políticas públicas a ser apresentado.*

*c) Por fim, como resultados esperados, você deverá ter em mente sempre a melhoria das práticas e rotinas já desenvolvidas na secretaria. Um aspecto a ser ressaltado pode ser o necessário envolvimento dos membros do Comtur neste trabalho, com o objetivo de motivar os seus membros, valorizando e dando um status maior à participação das pessoas envolvidas.*

*Lembre-se de que a avaliação pode subsidiar, dentre outras coisas:*

- *o planejamento e formulação das intervenções governamentais;*
- *o acompanhamento de sua implementação;*
- *suas reformulações e ajustes;*
- *as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações.*

### **Resumo**

Esta aula teve como proposta contribuir para o avanço da discussão do tema “avaliação de políticas públicas”, sua importância, metodologias utilizadas, a prática no campo das políticas de turismo, bem como estimular e conscientizar os atuais e futuros turismólogos sobre a importância desta prática em sua atuação profissional.

Foi discutido que o conceito, por si só, é algo bastante complexo e extenso, uma vez que se trata de um processo sistemático de valoração ou julgamento. A avaliação é um tipo de pesquisa social aplicada, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informação suficiente e relevante para sustentar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos. De posse destas informações, comprova-se a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados.

De forma geral, vimos que, no plano teórico e dos discursos, a questão da avaliação de políticas públicas encontra-se bem consolidada no Brasil, sendo consenso a crença na necessidade que esta prática aconteça, bem como sobre os impactos positivos advindos deste processo. Em países desenvolvidos, no entanto, este tipo de prática faz parte das propostas de modernização da administração pública e é amplamente utilizada. No setor de turismo, foco deste curso, este tipo de trabalho está consolidado no plano teórico institucional. Há, inclusive, órgãos e departamentos específicos para a realização deste tipo de procedimento. Contudo, na prática, sofremos com a ausência de dados sistematizados e publicizados que exponham os resultados obtidos nestes trabalhos realizados. Quando estes ocorrem, são estudos feitos, na maioria das vezes, de forma isolada, e publicados em notícias de jornais impressos e boletins eletrônicos, trabalhos acadêmicos, em feiras de turismo e ou palestras realizadas em eventos da área. Há, portanto, uma carência e deficiência neste setor de avaliação de políticas públicas; por isto, mencionamos no título desta aula que se trata de “um campo a ser explorado”.



## **Políticas Públicas de Turismo**

Referências

ARGONAUTAS, José Maria Reis. *Políticas públicas e o desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia legal: uma avaliação do PROECOTUR no Pará*. 2008. Palestra. Disponível em: <<http://www.fboms.org.br/files/PROECOTURzemariareisFSM.ppt>>. Acesso em: 27 maio 2007.

BASSO, K. G. F. Políticas públicas do turismo em áreas naturais e a evolução do conceito de ecoturismo no Brasil. In: ENCONTRO INTERDISCIPLINAR DE ECOTURISMO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2007, Itatiaia: CONGRESSO NACIONAL DE ECOTURISMO, 6., 2007, Itatiaia. Anais... Itatiaia: Instituto Physis, 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Banco do Amazonas. *Plano de incentivo ao turismo na Amazônia – 2009*. Belém, 2009. Disponível em: <[http://www.bancoamazonia.com.br/bancoamazonia2/includes/produtserv/fno/arquivos/2009/plano\\_de\\_incentivo\\_ao\\_turismo\\_2009.pdf](http://www.bancoamazonia.com.br/bancoamazonia2/includes/produtserv/fno/arquivos/2009/plano_de_incentivo_ao_turismo_2009.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. *Programa de apoio ao ecoturismo e à sustentabilidade ambiental do turismo: PROECOTUR*. Brasília, 2008. Palestra.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas para o desenvolvimento sustentável. *Relatório panorama do ecoturismo de base comunitária na Amazônia*. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do turismo: Turismo Verde – PROECOTUR. *Ecoturismo: visitar para conservar e desenvolver a Amazônia*. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.bioma.com.br/arqs/cartilha.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2010.

CORIOLO, L. N. Os limites do desenvolvimento e do turismo. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 21, n. 2, 2001.

CRUZ, S. *Ecoturismo e desenvolvimento: análise do Programa Nacional de Desenvolvimento do Ecoturismo – PROECOTUR no polo Marajó/ PA*. 2006. Disponível em: <[http://www.artigocientifico.com.br/6/70/tpl\\_html.gz](http://www.artigocientifico.com.br/6/70/tpl_html.gz)>.

D'ARAUJO, M. C. S. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 19, p. 40-55, jun. 1992.

FIGUEIREDO, Silvio Lima. Ecoturismo e desenvolvimento sustentável: alternativa para o desenvolvimento da Amazônia? In: \_\_\_\_\_. (Org.). *O ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia*. Belém: UFPA/NAEA, 1999.

HALL, Anthony. O desenvolvimento da Amazônia brasileira. In: \_\_\_\_\_. *Amazônia: desenvolvimento para quem?* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

LIMA, R. P. et al. Cooperação em rede entre pesquisadores de turismo: workshop virtual de turismo e desenvolvimento social. In: SEMINÁRIO ANPTUR, 6., 2008, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ANPTUR, 2008.

MANUAL de ecoturismo de base comunitária: ferramentas para um planejamento responsável. [Brasília]: WWF Brasil, 2003. 470 p.

MORAES, Edilaine Albertino de. *Encontro na floresta... : interpretando o ecoturismo sob a ótica local na Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema (Acre-Brasil)*. 2009. 205 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Psicologia, Programa de pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PARQUE Nacional da Amazônia inaugura estrutura para visitantes: poder público, ONG e empresa unem competências e investem em projetos de implementação de infra-estrutura em unidade de conservação na região amazônica. Notícias. 28 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.conservation.org.br/noticias/noticia.php?id=284>>. Acesso em: 27 maio 2010.

## Aula 12

---

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE TURISMO DE AVENTURA. *Demanda turística internacional*. Brasília: Embratur: FIPE, 2007.

ANSARAH, M. G. dos R. Teoria geral do turismo. In: ANSARAH, M. G. dos R. (Org.). *Turismo: como aprender, como ensinar*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

BASSO, K. G. F. *Políticas públicas de turismo em áreas naturais e evolução do conceito de ecoturismo no Brasil: ensino, pesquisa e extensão em ecoturismo no Brasil*. Disponível em: <<http://www.physis.org.br/ecouc/Artigos/Artigo51.pdf>>, 01 abr. 2010.

BECKER, B.; EGLER, C. *Brasil: uma potência regional na economia do mundo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995.

BOO, E. *Ecotourism: the potential and the pitfalls*. Washington, DC: WWF, 1990.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo. *Estudo sobre o turismo praticado em ambientes naturais conservados*. São Paulo, 2002. Relatório final.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. *Diretrizes para visitação em unidades de conservação*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*. Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Ecoturismo: orientações básicas*. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas*. 2003-2007. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Segmentação do turismo: marcos conceituais*. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 fev. 1989.

CRUZ, R. de C. *Políticas de turismo e território*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

DIAS, R. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

GONTIJO, B. M. *A ilusão do ecoturismo na Serra do Cipó/MG: o caso da Lapinha*. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2003.

INSTITUTO ECOBRASIL. Disponível em: <[www.ecobrasil.org.br](http://www.ecobrasil.org.br)>. Acesso em: 08 nov. 2010.

MAGALHÃES, G.W. *Polos de ecoturismo: planejamento e gestão*. São Paulo: Terragraph, 2001.

MITRAUD, S. (Org.) *Manual de ecoturismo de base comunitária: ferramentas para um planejamento responsável*. Brasília, DF: WWF- BRASIL, 2003.

SALÃO DE TURISMO DO BRASIL: roteiros do Brasil, 4, 2009, São Paulo: Ministério do Turismo, 2009. Disponível em: <<http://vidadeviajante.com.br/salao-do-turismo-2009-ja-tem-data-marcada/>>. Acesso em: 08.11.2009.

SALVATI, S. S. (Org.). *Turismo responsável: manual para políticas públicas*. Brasília, DF: WWF-BRASIL, 2004.

UNESCO. OMT. *Declaração de ecoturismo de Quebec*. 2002. Disponível em: <[www.wwf.org.br](http://www.wwf.org.br)>. Acesso em: 27 fev. 2003.

## Aula 13

---

BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006.. Institui o plano estratégico nacional de áreas protegidas – Pnap, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 19 jul. 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente.. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. *Diretrizes para visitação em unidades de conservação*. Brasília, 2006.

DIEGUES, A.C. *O mito moderno da natureza intocada*. 3. ed. São Paulo: Hucitec: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras. São Paulo: USP, 2000.

GRUPO TEMÁTICO DE ECOTURISMO. *Planejamento estratégico do desenvolvimento das atividades ecoturísticas nas unidades de conservação e seus entornos no estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: IEF, 1998.

GUIDELINES on biodiversity and tourism development international guidelines for activities related to sustainable tourism development in vulnerable terrestrial, marine and coastal ecosystems and habitats of major importance for biological diversity and protected areas, including fragile riparian and mountain ecosystems. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. 2004. Disponível em: <<http://www.biodiv.org/doc/publications/tou-gdl-en.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

MAGALHAES, G. W. *Polos de ecoturismo: planejamento e gestão*. São Paulo: Terragraph, 2001.

MANAGEMENT guidelines for IUCN category V protected areas: protected ...Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ozjzirzQEukC&oi=fnd&pg=PR10&dq=IUCN.+Guidelines+for+Protected+Area+Management+Categories.+IUCN,+Gland,+Switzerland+and+Cambridge,+UK,+1994.&ots=I\\_xzCgD0fO&sig=xvxz6g6ieAoZfMawYn7eGWoLPTc#v=onepage&q=IUCN.%20Guidelines%20for%20Protected%20Area%20Management%20Categories.%20IUCN%2C%20Gland%2C%20Switzerland%20and%20Cambridge%2C%20UK%2C%201994.&f=false](http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ozjzirzQEukC&oi=fnd&pg=PR10&dq=IUCN.+Guidelines+for+Protected+Area+Management+Categories.+IUCN,+Gland,+Switzerland+and+Cambridge,+UK,+1994.&ots=I_xzCgD0fO&sig=xvxz6g6ieAoZfMawYn7eGWoLPTc#v=onepage&q=IUCN.%20Guidelines%20for%20Protected%20Area%20Management%20Categories.%20IUCN%2C%20Gland%2C%20Switzerland%20and%20Cambridge%2C%20UK%2C%201994.&f=false)>. Acesso em: 11 mar. 2011.

REVISTA ROTEIROS DO BRASIL. 2009. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/cadernos\\_publicacoes/05revista\\_roteiros.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/05revista_roteiros.html)>. Acesso em: 11 mar. 2011.

SANTILLI, J. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peiropolis: Instituto Socioambiental: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SCALCO, R. F. *Desafios, paradoxos e complexidade na gestão do mosaico de unidades de conservação da área de proteção ambiental Cachoeira das Andorinhas – Ouro Preto/MG*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, 228 p., 2009.

SERRANO, C. M. T. A vida e os parques: proteção ambiental, turismo e conflitos de legitimidade em unidades de conservação. In: SERRANO, C. M. T.; BRUHNS, M. T. *Viagens à natureza: turismo, cultura e ambiente*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. p. 103-124.

WORLD heritage and protected areas: 2008. Disponível em: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/world\\_heritage\\_and\\_protected\\_areas\\_2008.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/world_heritage_and_protected_areas_2008.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2011.

## Aula 14

---

BOLSON, Jaisa G. Histórico e análise das políticas públicas de turismo no Brasil – 1930/2004: estudo de caso. In: ENCONTRO DE TURISMO COM BASE LOCAL, 8., 2006. *Anais...* Minas Gerais: Curitiba: [s.n.], 2006.

BOULLÓN, Roberto C. *Planejamento do espaço turístico*. São Paulo: EDUSC, 2002.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano nacional de turismo 2003-2007*. Brasília, 2003. Disponível em: <[www.institucional.turismo.gov.br](http://www.institucional.turismo.gov.br)> Acesso em: jan. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano nacional de turismo 2007-2010*. Brasília, 2006. Disponível em: <[www.institucional.turismo.gov.br/](http://www.institucional.turismo.gov.br/)>. Acesso em: jan. 2010.

FRATUCCI, Aguinaldo Cesar. *A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense. Niterói: [s.n.], 2008.

FREITAS, Cláudia L. *Turismo, politica e planejamento: estudo do circuito turístico do diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais*. 2008. Tese (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.

IBGE. *Área territorial oficial*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)> Acesso em: 22 de jul. 2010.

ILHABELA. Prefeitura. Disponível em: <[http://www.ilhabela.sp.gov.br/portugues/ver\\_conteudo\\_foto2.php?cod\\_conteudo=0003802](http://www.ilhabela.sp.gov.br/portugues/ver_conteudo_foto2.php?cod_conteudo=0003802)>. Acesso em: 01 jan. 2011.

MINAS GERAIS (Estado). *Agênciaminas: notícias do governo de Minas Gerais*. Disponível em: <[www.agenciaminas.mg.gov.br](http://www.agenciaminas.mg.gov.br)>. Acesso em: jul. 2010.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto 43.321 de 08 de junho de 2003. Belo Horizonte, [s.n.], 2003.

MINAS GERAIS (Estado). Lei 13.173 de 20 de janeiro de 1999. [s.n.], Belo Horizonte, 1999.

MINAS GERAIS (Estado). *Relatório de Gestão 2002*. Belo Horizonte: [s.n.], 2002.

MINAS GERAIS (Estado). SETUR. *O que é um circuito turístico*. Disponível em: <[www.descubraminas.com.br](http://www.descubraminas.com.br)> Acesso em: jul. 2010.

MINAS GERAIS (Estado). SETUR. *Oficina de monitoria do processo dos circuitos turísticos*: Esmeraldas, 2002.

MINAS GERAIS (Estado). SETUR. *Relatório da oficina do plano de desenvolvimento turístico regional*: Conceição do Mato Dentro, 2001.

PARANAGUÁ. Prefeitura. Guia turístico: pontos turísticos. Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/guia-turistico/pontos-turisticos>>. Acesso em: 01 jan. 2011.

RIO DE JANEIRO (Estado). Turisrio. Disponível em: <<http://www.turisrio.rj.gov.br/projetos.asp>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

SANTARÉM. Prefeitura. Disponível em: <<http://www.santarem.pa.gov.br/conteudo/?item=199&fa=194>>. Acesso em: 01 jan. 2011.

SEMINÁRIO REGIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DO SUL DE MINAS, 2001. In: *Anais...* Belo Horizonte: SETUR, 2001.

SOLHA, Karina Toledo. Órgãos estaduais de turismo no Brasil. In: TRIGO, Luiz G. Godói. et al. *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca, 2005.

STOCK photo: the church. Stock xchng. Disponível em: <<http://www.sxc.hu/photo/110869>>. Acesso em: 27 fev. 2010.

WELCOME to Stock.XCHNG, the leading FREE stock photo site! Stock xchng. Disponível em: <<http://www.sxc.hu/photo/124715>>. Acesso em 28 de dez. 2010.

## Aula 15

---

BARRETO FILHO, L. E. P. Lei geral do turismo, PRODETUR nacional e ações para a Copa de 2014 foram destaque em 2008. Disponível em <[http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20090105.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20090105.html)>. Acesso em: 04 abr. 2011.

BRASIL. 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, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2008.

LENHART, N. L.; CAVALHERO, L. S. S. Comentários à Lei geral do turismo (Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008) e proposições legais para o incremento do turismo no país. Brasília: CNC/CCBC, 2008.

ACSELRAD, H. Sustentabilidade e território nas ciências sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. *Anais...* Recife: UFPE, 1997.

BENI, M. C. *Como certificar o turismo sustentável*. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/037/37ebeni.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2011.

CRUZ, R. C. Turismo, produção do espaço e desenvolvimento desigual: para pensar a realidade brasileira. In: BARTHOLO, R. et al. (Org.) *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

DIAS, R. *Turismo sustentável e meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, R. P. et al. Cooperação em rede entre pesquisadores de turismo. WORKSHOP VIRTUAL DE TURISMO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 1., 2008, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPTUR, 2008.

IRVING, M. et al. Revisitando significados em sustentabilidade no planejamento turístico. *Caderno Virtual do Turismo*, v. 5, n. 4, 2005.

IRVING, M.; PACHECO, A. L. C. A sustentabilidade como tendência no discurso turístico do estado do Rio de Janeiro. In: BARTHOLO JUNIOR, R. S. (Org.) et al. *Turismo e sustentabilidade no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. 352 p.

LUCCI, E. A.; BRANCO, A. L.; MENDONÇA, C. Natureza, sociedade e questão ambiental. In: *Geografia geral e do Brasil: ensino médio*. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAGALHÃES, C. F. *Diretrizes para o turismo sustentável em municípios*. São Paulo: ROCA, 2002.

MOLINA, S.; RODRIGUEZ, S. *Planejamento integral: um enfoque para a América Latina*. Bauru: EDUSC, 2001.

MOURA, A. K. C.; GARCIA, L. G. Políticas públicas de turismo e sustentabilidade: o polo turístico de cabo branco em análise. *Revista de Cultura e Turismo*. 2009.

RUSCHMANN, D. *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. 9. ed. Campinas: Papirus, 1997.

VIOLA, J. E; LEIS, H. R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971/ 1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D.; VIEIRA, P. (Org.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Editora da Unicamp, 1992. (Coleção Momento).

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TRABALHO. *Turismo internacional*. Porto Alegre: Bookman, 2003.

RAMOS, S. P. Ensaio breve sobre um turismo insustentável. *Hospitalidade*. São Paulo, ano 2, n. 2, p. 69-86, 2005.

BRASIL. Ministério 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, no desenvolvimento e no estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, sobre atividades e serviços turísticos, e condições para o seu funcionamento e fiscalização; o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, relacionado ao exercício e à exploração de atividades e serviços turísticos; e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, que renomeia a Embratur e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. Turismo sustentável é turismo sem exploração: em 18 de maio, MTur convida setor e sociedade a dizerem não à exploração sexual de crianças e adolescentes. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20100517-11.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20100517-11.html)>. Acesso em: 24 jan. 2010.

## Aula 17

---

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDONO, Daniel Todtmann. *Estatuto da cidade comentado (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001)*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/publicacoes-institucionais/o-estatuto-da-cidade-comentado/portugues/O%20Estatuto%20da%20Cidade%20comentado%20%28Lei%20No%2010.%20257%20de%2010%20de%20julho%20de%202001%29.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

BRASIL. Decreto nº 86.176, de 06 de julho de 1981. Regulamenta a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1981. \_\_\_\_\_ . EMBRATUR. *Deliberação normativa nº. 432, de 28 de novembro de 2002*. Disponível em: <[http://www.viajandodireito.com.br/arquivodb/fckeditor/file/DN432\\_2002.pdf](http://www.viajandodireito.com.br/arquivodb/fckeditor/file/DN432_2002.pdf)>. Acesso em 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257/2001 de 10 julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico; sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de

valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF Brasília, DF, 22 dez.1977.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília DF: CONFEA, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministérios das Cidades. *Plano diretor*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/rede-de-avaliacao-e-capacitacao-para-implementacao-dos-planos-diretores-participativos/rede-pd-mato-grosso/plano-diretor-sorriso-mt/plano-diretor/?searchterm=plano%20diretor>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

FERNANDES, Edésio. Do código civil de 1916 ao estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho. (Org.). *Estatuto da cidade comentado (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001)*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

KOHIYAMA, L. M. Aplicação dos instrumentos do estatuto da cidade ao planejamento turístico. In: BAHL, M. et al. (Org.) *O turismo como força transformadora do mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: São Paulo: Roca, 2005.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: MATTOS, Liana Portilho. (Org.). *Estatuto da cidade comentado (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001)*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

## Aula 18

---

AFNOR. Disponível em: <[www.afnor.fr](http://www.afnor.fr)>. Acesso em: 12 maio 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Disponível em: <[www.abnt.org.br](http://www.abnt.org.br)>. Acesso em 12 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *NBR ISO 14001: sistemas da gestão ambiental: requisitos com orientações para uso*. Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_. *NBR ISO 9001*. Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_. *NBR ISO/IEC GUIA 2: 2006: normalização e atividades relacionadas – Vocabulário geral*. Rio de Janeiro, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de despesa nacional: aplicado à união, estados, distrito federal e municípios*. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei*. Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. ABNT. *Normalização em turismo*. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/mtur/>>. Acesso em: 12 maio 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Plano nacional de turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão*. Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Regulamentação: normalização e certificação em turismo de aventura: relatório diagnóstico*. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Relatorio\\_Diagnostico\\_Turismo\\_Aventura.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Relatorio_Diagnostico_Turismo_Aventura.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de Turismo. *Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do turismo: formação de gestores das políticas públicas do turismo*. Florianópolis: SEAD/FAPEU/USFC, 2009.

EUROPEAN COMMITTEE FOR STANDARDIZATION. Comité Européen de Normalisation. Disponível em: <[www.cenorm.be](http://www.cenorm.be)>. Acesso em: 12 maio 2011.

INSTITUTO ARGENTINO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN. Disponível em: <[www.iram.com.ar](http://www.iram.com.ar)>. Acesso em: 12 maio 2011.

INTERNATIONAL ELECTROTECHNICAL COMMISSION. Disponível em: <[www.iec.ch](http://www.iec.ch)>. Acesso em: 12 maio 2010.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Disponível em: <[www.iso.org](http://www.iso.org)>. Acesso em: 12 maio 2011.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Regulamentação, normalização e certificação em turismo de aventura: relatório diagnóstico*. Brasília, 2005. 92 p.

SALVATI, S. S. (Org.). *Turismo responsável: manual para políticas públicas*. Brasília, DF: WWF BRASIL, 2004.

SEAD. Disponível em: <<http://www.sead.ufsc.br>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UL. Disponível em: <[www.ul.com](http://www.ul.com)>. Acesso em: 12 maio 2011.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Disponível em: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>. Acesso em: 12 maio 2012.



## Aula 19

---

BADARÓ, R. A.; PORTUGAL, H. H. O acordo geral de comércio sobre serviços e a solução de controvérsias no turismo. *Revista Jurídica Consulex*, [S. l.], n. 324 Disponível em: <<http://www.etur.com.br/conteudocompleto.asp?idconteudo=1607>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. Direito internacional do turismo: os atores internacionais e a *soft norm* turística. *Revista Jurídica Consulex*, [S. l.], n. 324, 16 jul. 2010. Disponível em: <<http://profbadaro.blogspot.com/2010/07/direito-internacional-do-turismo-os.html>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BAUMAN, Z. Globalização: as conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

MITTELMAN, James H. Globalização: do que se trata afinal? Disponível em: <[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315\\_05\\_cap\\_05.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310315_05_cap_05.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2011.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. Turismo internacional: uma perspectiva global: rede de educação da OMT na Univ. do Havaí. Manoa: Bookmann, 2003.

## Aula 20

---

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ALVES, A. A. F. *Os atuais processos de avaliação da política de assistência social no Brasil, 2007*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

BARBOSA, L. G. M. (Org.) *Índice de competitividade do turismo nacional dos 65: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2010*. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2010.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. de; SOUSA, L. C. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Brasil avança nos índices de competitividade turística: estudo aponta aumento nas médias alcançadas pelos 65 destinos indutores do desenvolvimento*



regional, 08 dez. 2010. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20101208.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20101208.html)>. Acesso em: 01 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Cartilha de acompanhamento, fiscalização e avaliação de convênios*. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/cadernos\\_publicacoes/19cartilha\\_fiscalizacao.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/19cartilha_fiscalizacao.html)>. Acesso em: 01 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Plano turismo nacional*. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/plano\\_nacional/downloads\\_plano\\_nacional/PNT\\_2007\\_2010.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_2007_2010.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2011.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. *Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos*. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 37, n. 5, set./out., 2003.

CUNHA, C. G. S. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*, 2006. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University.

FABRINI, Fábio; WEBER, Demétrio. *TCU descobre que 29% do ProUni não beneficiaram alunos, mas só universidades*, 12 mar. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/educacao/mat/2011/03/12/tcu-descobre-que-29-do-prouni-nao-beneficiaram-alunos-mas-so-universidades-924000459.asp>>. Acesso em: 01 jul. 2011.

FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability. *Jus navigandi*, jun. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4370/controle-interno-na-administracao-publica>>. Acesso em: 23 jan. 2011.

FREITAS, C. L. *Turismo, política e planejamento: estudo do circuito turístico do diamante no Vale do Jequitinhonha*, em Minas Gerais, 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2008.

NAVES, Rubens. TCU: quem controla o controlador? *Le Monde Diplomatique Brasil*, 05 jun. 2009. Disponível em: <<http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=352&PHPSESSID=1c600c9cdba67244676ea7f7398227ad>>. Acesso em: 01 jul. 2011.

ROSSI, Peter, FREEMAN, Howard; Lipsey, Mark. *Evaluation: a systematic approach*, 6. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999. p. 2.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2011.





ISBN 978-85-7648-826-2



**UENF**  
Universidade Estadual  
do Norte Fluminense



Universidade Federal Fluminense

**uff**



**UNIRIO**



**FAPERJ**  
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



**GOVERNO DO  
Rio de Janeiro**

SECRETARIA DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA

**UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da  
Educação

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA