

## **Interpretação da Política Nacional de Turismo à luz do Princípio Constitucional de Desenvolvimento Sustentável**

**Rodrigo Machado Vilani<sup>1</sup>**

### **Resumo**

O presente trabalho realiza uma leitura da Política Nacional de Turismo tomando por base o princípio de desenvolvimento sustentável instituído pela Constituição Federal. Em um contexto de crescimento econômico do país com o respectivo aumento da atividade turística é preciso que seja definida a qualificadora para o modelo de desenvolvimento nacional pretendido. Assim, aplicamos à interpretação da Política Nacional de Turismo o princípio de sustentabilidade, delimitado a partir do texto constitucional, como diretriz básica para orientar a elaboração e a aplicação de políticas públicas de turismo no país. Propomos, nesse contexto, o fortalecimento da discussão referente à sustentabilidade, aplicável a todo segmento turístico, com ênfase sobre a perspectiva temporal, comumente marginalizada. Tecemos considerações gerais acerca da necessidade de uma inversão no paradigma imediatista em favor do estabelecimento de ações e medidas de longo prazo na gênese das políticas públicas de turismo.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Turismo. Desenvolvimento Sustentável. Políticas Públicas.

---

<sup>1</sup> Doutor em Meio Ambiente; Professor do Curso de Turismo da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); r\_vilani@yahoo.com.br.

## **Introdução**

O turismo tem acompanhado o crescimento econômico e o processo de globalização e, nos últimos anos, vem se tornando um dos principais segmentos da economia mundial. Inserido em uma conjuntura de expansão global, concordamos que a atividade possui uma dinâmica própria e, assim sendo, “não pode ser concebida[a] como um fato meramente conjuntural ou simplesmente passageiro” (FERNANDES; COELHO, 2011, p. 3).

Objetivamos, nesse contexto, a delimitação do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável como uma diretriz básica para a leitura da Política Nacional de Turismo e, por desdobramento, como pressuposto obrigatório para as políticas setoriais que envolvam os diversos elementos da atividade turística. Para tanto, sua análise se dará sob os aspectos conceitual e jurídico. Ao ressaltarmos o modelo constitucional de desenvolvimento sustentável, procuramos dar ao tema a sua máxima aplicação, isto porque, por imperativo do “princípio da supremacia das normas constitucionais, é certo que a interpretação destas normas repercute indiscutivelmente em todo o ordenamento jurídico” (FERREIRA, 2008, p. 37).

Segue-se o entendimento de Silva (1998, p. 138) de que o art. 225 trata de uma norma programática, através da qual “o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado”.

Relevante identificar quais princípios delimitam a atuação estatal, portanto. Tratados em sede constitucional, estes princípios, ainda, orientam a própria produção legislativa. Neste contexto, compõe o chamado ordenamento jurídico, estrutura abstrata formada por normas e princípios, dispostos de forma hierárquica e coordenada (ALVES, 2005, p. 307).

Assim sendo, focaremos, inicialmente, sobre a abrangência constitucional dada ao princípio estruturante deste trabalho – desenvolvimento sustentável – exatamente por estar estabelecido na norma fundamental de todo o ordenamento jurídico nacional e, portanto, devendo irradiar por todo o ordenamento de forma a evitar contradições no sistema normativo. No segundo momento, realizaremos a interpretação da Política Nacional do

Turismo através da lente jurídica orientada a partir dos aspectos principiológicos aplicados ao estudo proposto. Por fim, concluímos pela efetiva aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável na elaboração das políticas públicas, de forma geral, com a intenção de fortalecer a sustentabilidade como uma qualificadora do desenvolvimento e, particularmente, como princípio norteador obrigatório da atividade turística.

### **Princípio do desenvolvimento sustentável**

Oficialmente definido há mais de duas décadas, desenvolvimento sustentável passou a significar, a partir do Relatório “Nosso Futuro Comum” (1987) da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), a busca pelo equilíbrio entre as necessidades humanas presentes e futuras e entre natureza e humanidade. Entretanto, Veiga (2006, p. 190) indica que a expressão foi empregada “pela primeira vez em agosto de 1979, no Simpósio das Nações Unidas sobre as Inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento, realizado em Estocolmo, no qual W. Burger apresentou um texto intitulado A busca de padrões sustentáveis de desenvolvimento.” Por sua vez, autores como Romeiro (2003, p. 5) e Leis (1999, p. 146) apontam o surgimento do termo no cenário internacional a partir do ecodesenvolvimento, termo cunhado na década de 1970 como proposta alternativa ao crescimento meramente econômico, tendo no economista Ignacy Sachs seu principal teórico.

Além dos aspectos históricos de seu surgimento, Carneiro (2005, p. 27), precisa que o termo é uma expressão perfeita da “dominância da onda geral de ‘aconceitualidade’ dos anos de 1990”. Veiga (2006, p. 165) atenta que “a sustentabilidade não é, e nunca será, uma noção de natureza precisa, discreta, analítica ou aritmética, como qualquer positivista gostaria que fosse”. Essa característica de abrangência associada à diversidade sociológica na apropriação do termo impede a formação de um modelo único de sustentabilidade, capaz de percolar as diferentes esferas governamentais e alcançar satisfatoriamente os inúmeros interesses e atores envolvidos. Nesse sentido, é preciso esclarecer que a perspectiva ora adotada não desconhece as críticas relacionadas à possibilidade de existência de um modelo de sustentabilidade sob o manto das “relações capitalistas” que, efetivamente, no dizer de Foladori (2001, p. 210), “não condizem com um modelo de desenvolvimento sustentável”.

Assim sendo, ainda que sejam evidentes as “tensões e ambigüidades” (LEIS, 1999, p. 156) do conceito de desenvolvimento sustentável, procuramos extrapolar, dentro dos limites

deste trabalho, as críticas sobre a impossibilidade de um desenvolvimento capitalista sustentável para contribuir com a construção de um modelo, ainda que teórico, passível de suprir o “silêncio conceitual” (CARNEIRO, 2005, p. 32) existente, *in casu*, particularizada em uma proposta para o setor turístico.

Tendo por base a delimitação conceitual do tema em foco, procuramos estabelecer as premissas teóricas centrais para o reconhecimento do modelo legal a ser seguido no Brasil a partir da leitura do texto constitucional. Dessa forma, através de uma análise sistêmica da Constituição Federal (CF/88), ou seja, uma interpretação do texto normativo constitucional no seu todo (GRAU, 2003, p. 145), entendemos ter sido adotado como modelo para o desenvolvimento nacional aquele qualificado doutrinariamente como “sustentável”. O desenvolvimento no Brasil está, portanto, fundado sobre os seguintes pilares: a) desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF/88); b) redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III c/c art. 170, VII, CF/88); c) ordem econômica com vistas a assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social em consonância com a preservação ambiental (art. 170, *caput* e VI, CF/88); d) meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, CF/88); e) responsabilidade intergeracional (art. 225, *caput*).

A partir da perspectiva constitucional, podemos assumir que, de uma maneira geral, sustentabilidade no uso dos recursos naturais deve ser encarada, então, como modelo de desenvolvimento capaz de assegurar condições dignas à sobrevivência das futuras gerações humanas e de todas as demais formas de vida. Seguindo esse entendimento, Derani (2001, p. 242) releva o uso sustentável dos recursos naturais no modelo econômico brasileiro como forma de aumento da qualidade de vida sem redução do poder de consumo. No mesmo sentido, Silva (1994, p. 7) afirma o caráter sustentável do desenvolvimento nacional brasileiro orientado pela “exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.” Esta, também, é a linha de pensamento firmada pelo Min. Celso Mello (BRASIL, 2005) ao afirmar que a

incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI).

Logo, o desenvolvimento proposto pela CF/88 não busca o impedimento ao aproveitamento dos recursos naturais, mas, outrossim, afirmar o desenvolvimento sustentável, com base em seus limites constitucionais, enquanto “exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.” Podemos, por exclusão, ainda seguir o entendimento de que se o “desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça às necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de sustentável” (SILVA, 1994, p. 7-8).

Molina (2001), adota linha de raciocínio semelhante, e reconhece “a negligência dos encarregados de dirigir e operar as atividades econômicas” como um dos fatores que acarretam “permanente empobrecimento no grau de qualidade de vida dos habitantes da Terra” (*ibid.*, p. 85).

Sustentabilidade comanda, em síntese, a congregação de quatro elementos básicos e indissociáveis: a) crescimento econômico; b) justiça social; c) preservação ambiental (incluindo patrimônios natural, cultural, paisagístico e turístico); d) responsabilidade intergeracional.

Diante desse quadro em que se estabelecem múltiplas relações e objetivos para que possa pensar em um turismo que se proponha sustentável é preciso enfatizar que essa qualificadora não se limita, portanto, ao mero contato físico do turista com o ambiente natural<sup>2</sup>. O turismo sustentável deverá englobar, em toda a sua cadeia, a minimização de impactos negativos sobre o ambiente natural (desde a escolha do local de implantação do empreendimento turístico e os recursos naturais utilizados em sua construção até a sua demanda por água e energia durante sua operação) e a otimização de externalidades positivas para a sociedade (como a capacitação e a oferta de emprego para as comunidades próximas ao empreendimento). A partir do conceito proposto em 1987 pelo Relatório Brundtland – para desenvolvimento sustentável – Swarbrooke (2000, p. 19) sintetizou o entendimento de turismo sustentável como: “Formas de turismo que satisfaçam hoje as necessidades dos turistas, da indústria do turismo e das comunidades locais, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas próprias necessidades”.

---

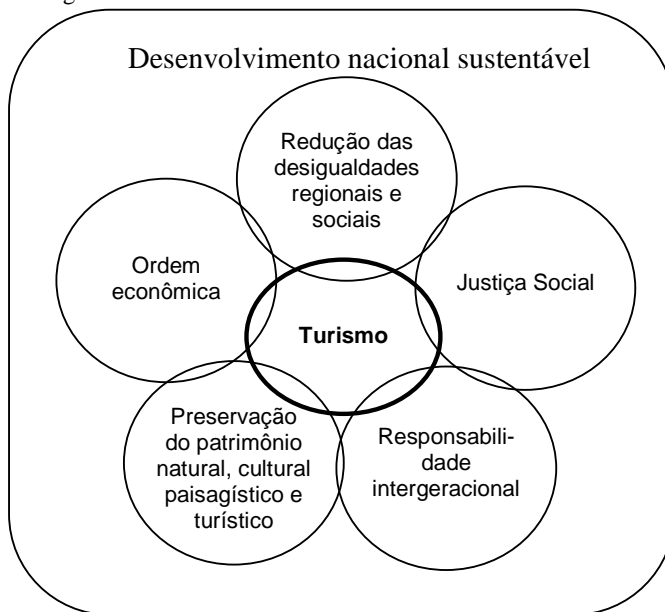
<sup>2</sup> Não deve, portanto, se confundir o ideal de turismo sustentável com a prática de ecoturismo, entendida como “a atividade de lazer voltada para a valorização do ócio, em que o homem busca, por necessidade e por direito, a revitalização da capacidade interativa e do prazer lúdico nas relações com a natureza” (QUINTÃO, 1990 *apud* CORIOLANO, 2006, p. 39)

Delineados os contornos teóricos e jurídicos do turismo sustentável passaremos à verificação de sua incorporação pela Política Nacional de Turismo.

### Política Nacional de Turismo

A Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008, institui a Política Nacional de Turismo que deverá obedecer aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável (art. 4º, parágrafo único, Lei 11.771/2008). Em outras palavras, a Política Nacional de Turismo, em seus artigos 3º e 4º, afirma o necessário direcionamento do turismo para o desenvolvimento sustentável, corroborando o pensamento de Ansarah (2001, p. 30). Esquemáticamente, podemos representar essa concepção como proposto abaixo (Figura 1).

Figura 1 – Turismo e Desenvolvimento Nacional Sustentável



Elaboração própria.

Outro avanço, do ponto de vista jurídico e institucional, refere-se à contextualização dada pelo legislador à definição constitucional de “turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (art. 180, CF/88) assumindo a responsabilidade do poder público em consolidar o “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” (art. 3º, parágrafo único, Lei 11.771/2008). Isso porque, “as instituições do setor público encarregadas da condução, administração e desenvolvimento do turismo têm de desenvolver uma visão clara e congruente com a sustentabilidade” (MOLINA, 2001, p. 85).

Os agentes públicos devem, no seu papel de gestores do patrimônio turístico e reguladores da atividade turística, atentar para o rol de objetivos da Política Nacional de Turismo, que expressamente traduz alguns dos elementos constitucionais do desenvolvimento sustentável:

- I - democratizar e propiciar o acesso ao turismo no País a todos os segmentos populacionais, contribuindo para a elevação do bem-estar geral;
- II - reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda;
- IV - estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos e destinos turísticos brasileiros, com vistas em 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;
- V - propiciar 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;
- VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica;
- VIII - 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 (art. 5º, Lei 11.771/2008)

Contudo, observemos que apesar de recorrente o apelo ao desenvolvimento sustentável a questão da temporalidade não encontra-se expressa no texto legal em análise. Essa configuração traduz, de certa forma, a opção por práticas imediatistas, historicamente realizadas pelo poder público, sem a devida visão de longo prazo, traduzida, *in casu*, pela responsabilidade intergeracional. Sua concepção se deu no âmbito do Direito Internacional, ramo no qual a Teoria da Equidade Intergeracional foi concebida tendo por finalidade assegurar que cada geração receba o planeta em fideicomisso para as futuras gerações, segundo explicação de Carvalho (2005, p. 376).

Estamos, assim, diante de uma relação que se prolonga no tempo: passado, presente e futuro. A partir da reflexão de Carneiro (2003, p. 55) sobre o tema, extrapolamos a proposta do autor para o entendimento de que às gerações presentes se impõe o dever de preservar e aprimorar as condições ambientais (culturais, paisagísticas e turísticas), herdadas das gerações



passadas, tendo em vista assegurar o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações futuras. Para destacarmos a relevância dessa consideração nos remetemos à advertência de Trindade (1993, p. 55) para quem “ o estudo da proteção de vítimas potenciais [gerações futuras] constitui hoje uma real necessidade e não uma especulação teórico-acadêmica”.

Defendemos, dessa forma, que a responsabilidade intergeracional seja incorporada pela Política Nacional de Turismo e, conseqüentemente, pelas políticas públicas de turismo como forma de se assegurar a ampla eficácia do princípio de desenvolvimento sustentável. Isso porque, a satisfação das necessidades presentes de crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental poderá atingir e prejudicar a capacidade das gerações futuras de usufruírem do patrimônio natural, cultural, paisagístico e turístico assim como o conhecemos.

### **Considerações finais**

A proposta de se verificar a possibilidade de incorporação do princípio do desenvolvimento sustentável, conforme estabelecido pela CF/88, no âmbito da legislação reguladora da atividade turística, tinha por objetivo reconhecer a adequação desse diploma às diretrizes constitucionais gerais.

Primeiramente, destacamos os contornos jurídicos dados ao princípio de desenvolvimento sustentável e verificamos sua adequação ao conceito doutrinário, necessário e relevante frente aos conflitos teóricos existentes, especialmente, no tocante à amplitude da definição de desenvolvimento sustentável.

A partir dessa perspectiva de sustentabilidade, realizamos a leitura da Política Nacional de Turismo quanto à sua incorporação dos elementos caracterizadores expressos pelo constituinte. Procuramos, assim, revelar a inexistência de aspectos temporais na definição da agenda pública relativa à atividade turística. Tal constatação pode, a partir de estudos e pesquisas específicas, corroborar a idéia de uma visão imediatista na gestão do turismo no país, o que, em um cenário pessimista, poderia comprometer a própria base de sustentação dessa atividade econômica – esgotamento e escassez de recursos naturais, perda de biodiversidade, deterioração do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e turístico...

É uma visão que torna evidente o descompasso entre a prática política das instâncias de tomada de decisões extensivas ao território nacional e um modelo de desenvolvimento que se



proponha sustentável, desvelado sua incompatibilidade com os objetivos e princípios constitucionais.

Ao término desse artigo, podemos resumir a descrição e análise empreendida formulando três propostas para a concretização de um modelo desenvolvimento que se proponha sustentável para a atividade turística: 1º) implementar metas e objetivos de longo prazo, em atenção aos direitos das futuras gerações; 2º) desenvolver o turismo como instrumento econômico de gestão no uso dos recursos naturais, culturais, históricos e paisagísticos; 3º) fortalecer o desenvolvimento da atividade turística, em parcerias com comunidades locais, em regiões com menores índices de renda e emprego. A proposta, enfim, convoca para a ampliação das discussões acerca das bases teóricas do turismo sustentável e da gestão da sua base material de forma integrada, enquanto mecanismos dotados de uma finalidade comum, assegurando a melhoria qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

### **Referências**

- ALVES, A. C. Fundamentos do direito e meio ambiente. In: PHILIPPI JR, A.; ALVES, A. C. (Edits.). *Curso interdisciplinar de direito ambiental*. Barueri: Manole, 2005. p. 297-358.
- ANSARAH, Marília Gomes dos Reis (Org.). *Turismo: como aprender, como ensinar*. São Paulo: SENAC, 2001.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1*. Relator: Ministro Celso Mello. 01 set. 2005.
- CARNEIRO, E. J. Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (Orgs). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 27-47.
- CARNEIRO, R. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- CARVALHO, E. F. *Meio ambiente & direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2005.
- CORIOLOANO, L. N. M. T. Bases conceituais do desenvolvimento e do ecoturismo. In: QUEIROZ, O. T. (Org.). *Turismo e ambiente*. Campinas: Alínea, 2006. p. 11-48.
- DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- FERNANDES, I. P.; COELHO, M. F. *Economia do turismo: teoria & prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- FERREIRA, R. M. Direito ambiental e a interpretação da Constituição brasileira de 1988: um critério democrático. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 16, p. 33-40, out./dez. 2008.
- FOLADORI, G. *Limites do desenvolvimento sustentável*. Campinas: UNICAMP, 2001.

GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

LEIS, H. R. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.

MOLINA, S. *Turismo e ecologia*. Bauru: EDUSC, 2001.

ROMEIRO, A. R. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M C.; VINHA, V. (orgs.). *Economia do meio ambiente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 1-29.

SWARBROOKE, J. *Turismo Sustentável: conceitos e impacto ambiental*. São Paulo: Aleph, 2000.

SILVA, J. A. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.

TRINDADE, A. A. C. *Direitos humanos e meio-ambiente*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.