



TURISMO COMO
MATRIZ ECONÔMICA



E PRESERVAÇÃO DO
MEIO AMBIENTE



*aspectos científicos, ambientais,
jurídicos e práticos de planejamento
do turismo*

Adir Ubaldo Rech

Maria Carolina Rosa Gullo

Pedro de Alcântara Bittencourt César



TURISMO COMO
MATRIZ ECONÔMICA



E PRESERVAÇÃO DO
MEIO AMBIENTE



*aspectos científicos, ambientais,
jurídicos e práticos de planejamento
do turismo*

Fundação Universidade de Caxias do Sul

Presidente:
Dom José Gislon

Universidade de Caxias do Sul

Reitor:
Gelson Leonardo Rech

Vice-Reitor:
Asdrubal Falavigna

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:
Everaldo Cescon

Pró-Reitora de Graduação:
Terciane Ângela Luchese

*Pró-Reitora de Inovação e
Desenvolvimento Tecnológico:*
Neide Pessin

Chefe de Gabinete:
Givanildo Garlet

Coordenadora da EDUCS:
Simone Côrte Real Barbieri

Conselho Editorial da EDUCS

André Felipe Streck
Alexandre Cortez Fernandes
Cleide Calgaro - Presidente do
Conselho

Everaldo Cescon
Flávia Brocchetto Ramos
Francisco Catelli

Guilherme Brambatti Guzzo
Karen Mello Mattos Margutti
Márcio Miranda Alves

Matheus de Mesquita Silveira
Simone Côrte Real Barbieri - Secretária
Suzana Maria de Conto
Terciane Ângela Luchesea

Comitê Editorial

Alberto Barausse
Università degli Studi del Molise/Itália

Alejandro González-Varas Ibáñez
Universidad de Zaragoza/Espanha

Alexandra Aragão
Universidade de Coimbra/Portugal

Joaquim Pintassilgo
Universidade de Lisboa/Portugal

Jorge Isaac Torres Manrique
*Escuela Interdisciplinar de Derechos
Fundamentales Praeeminentia Iustitia/Peru*

Juan Emmerich
*Universidad Nacional de La Plata/
Argentina*

Ludmilson Abritta Mendes
Universidade Federal de Sergipe/Brasil

Margarita Sgró
*Universidad Nacional del Centro/
Argentina*

Nathália Cristine Vieceli
*Chalmers University of Technology/
Suécia*

Tristan McCowan
University of London/Inglaterra





TURISMO COMO
MATRIZ ECONÔMICA



E PRESERVAÇÃO DO
MEIO AMBIENTE



*aspectos científicos, ambientais,
jurídicos e práticos de planejamento
do turismo*

*Adir Ubaldó Rech
Maria Carolina Rosa Gullo
Pedro de Alcântara Bittencourt César*

© dos autores
1ª edição: 2023
Preparação de texto: Giovana Letícia Reolon
Editoração: Ana Carolina Marques Ramos
Capa: Ana Carolina Marques Ramos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

R296t	Rech, Adir Ubaldo Turismo como matriz econômica e preservação do meio ambiente [recurso eletrônico] : aspectos científicos, ambientais, jurídicos e práticos de planejamento do turismo / Adir Ubaldo Rech, Maria Carolina Rosa Gullo, Pedro de Alcântara Bittencourt César. - Caxias do Sul, RS : EducS, 2023. Dados eletrônicos (1 arquivo) Apresenta bibliografia. Modo de acesso: World Wide Web. DOI: 10.18226/9786558072935 ISBN 978-65-5807-293-5 1. Turismo - Aspectos econômicos. 2. Turismo - Aspectos jurídicos. 3. Turismo sustentável. 4. Turismo. I. Gullo, Maria Carolina Rosa. II. César, Pedro Alcântara Bittencourt. III. Título. CDU 2. ed.: 338.486
-------	---

Índice para o catálogo sistemático:

1. Turismo - Aspectos econômicos	338.486
2. Turismo - Aspectos jurídicos	338.48:340
3. Turismo sustentável	338.484:502.131.1
4. Turismo	338.48

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Márcia Servi Gonçalves - CRB 10/1500

Direitos reservados a:



EDUCS - Editora da Universidade de Caxias do Sul
Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - Bairro Petrópolis - CEP 95070-560 - Caxias do Sul - RS - Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 - CEP 95020-972 - Caxias do Sul - RS - Brasil
Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 - Ramais: 2197 e 2281 - DDR (54) 3218 2197
Home Page: www.ucs.br - E-mail: educs@ucs.br

Sumário

Prefácio → 6

Introdução → 8

1. Diagnóstico dos espaços e locais de interesse turístico → 14

2. A preservação do meio ambiente natural e artificial por meio do desenvolvimento do turismo → 35

3. Instrumentos jurídicos de planejamento dos espaços e locais de interesse turístico → 57

4. O turismo como matriz econômica de desenvolvimento → 83

Considerações finais → 100

Referências → 101

Prefácio

Coube a mim a honra de prefaciar a obra *Turismo como matriz econômica e preservação do meio ambiente: aspectos científicos, ambientais, jurídicos e práticos de planejamento do turismo*, de autoria dos professores doutores Adir Ubaldo Rech, Maria Carolina Rosa Gullo e Pedro de Alcântara Bittencourt César, a ser publicada pela Editora da Universidade de Caxias do Sul (EDUCS).

A obra insere-se em um esforço de cooperação acadêmica e científica dos pesquisadores, com trajetórias consagradas em suas áreas de atuação no Direito, na Economia e no Turismo, marcadas sobretudo pelos impactos sociais, econômicos e ambientais de suas pesquisas nas comunidades, nas cidades e nas regiões em que atuam. Para além do retorno à autonomização disciplinar, aos rigorismos epistemológicos, os autores procuraram desenvolver uma perspectiva, ao mesmo tempo, plural e transcendente das relações entre Turismo, Economia e Direito.

A partir dos diagnósticos dos espaços e locais de interesse público (I), da preservação do meio ambiente natural e criado por meio do desenvolvimento turístico (II), dos instrumentos jurídicos de planejamento dos espaços e dos locais de interesse turístico (III) e, por fim, da compreensão do turismo como matriz econômica de desenvolvimento (IV), a obra destina-se a consolidar o planejamento de políticas de turismo e a sua efetiva concretização e execução, com um olhar especial aos municípios da região nordeste do estado do Rio Grande do Sul.

Nessa nova gramática de uma análise pluridimensional das relações entre Turismo, Economia e Direito, expressões como *potencialidades turísticas, ambiente natural e artificial, diretrizes e projetos, zoneamento ecológico e econômico, legislação de tutela dos ambientes e planos diretores* assumem um

papel cada vez mais decisivo no processo de construção de projetos, na tomada de decisões e na construção de novas formas políticas e jurídicas, pelos poderes constituídos e pelos entes privados.

O planejamento do turismo como sistema deve compreender uma nova *intelligentsia*, no sentido do agrupamento do trabalho intelectual, complexo e criativo, para além das efêmeras políticas governamentais de turismo, passando ao turismo como política de Estado. Avaliando os elementos de cunho ambiental, sejam naturais ou artificiais, ao considerar os aspectos histórico-culturais, áreas e opções de entretenimento, meios de hospedagem, apoio ao turista e à gestão turística, a obra nos proporciona uma leitura diferenciada e inovadora do turismo como matriz econômica em conjunto à preservação do meio ambiente.

Cumprimentando os autores, desejo a todos e a todas uma excelente leitura!

Prof. Dr. Leonardo de Camargo Subtil

Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade de Caxias do Sul
Presidente do Instituto Brasileiro de Direito do Mar
Doutor em Direito Internacional pela Universidade
Federal do Rio Grande do Sul

Introdução

A presente obra vai abordar questões básicas necessárias para que possamos adotar efetivamente uma matriz econômica de turismo de forma planejada, a longo prazo, e com segurança jurídica para os empreendedores e investidores. Portanto, vamos abordar as etapas necessárias para consolidar o planejamento de políticas de turismo e a sua efetiva concretização e execução.

A primeira etapa é o diagnóstico das potencialidades turísticas do ambiente natural e artificial de todo o território a ser planejado.

A segunda etapa é o prognóstico a ser feito que visa identificar e fazer o inventário das potencialidades do ambiente natural e artificial, sendo um planejamento prévio em que normalmente são formuladas diretrizes e projetos.

A terceira etapa é a concretização do planejamento que abrange o diagnóstico dos potenciais turísticos e o prognóstico, mediante zoneamentos das áreas e dos locais e adoção de legislação de tutela dos ambientes com suas potencialidades materiais e imateriais. Isso ocorre por meio do Zoneamento Ecológico Econômico, quando estivermos falando da União e dos Estados, e do Plano Diretor, quando se trata dos municípios.

Portanto, no primeiro capítulo vamos abordar a necessidade de fazermos um diagnóstico das potencialidades turísticas dos locais e das áreas a serem planejadas. Elaborar o diagnóstico significa pesquisar os potenciais turísticos existentes no município ou estado, tomar conhecimento da realidade e do seu entorno, analisar a demanda e a oferta turística existente, fazer levantamento de dados e realizar o inventário. O inventário turístico é o levantamento de toda a oferta turística de uma localidade.

Já no capítulo dois vamos abordar o prognóstico, isto é, a necessidade de preservação do meio ambiente natural e do criado, como elementos potenciais, para que se possa projetar um cenário futuro de segurança para o desenvolvimento do turismo. É no prognóstico que se definem estratégias, objetivos, diretrizes, metas, projetos e atividades para iniciar e possibilitar a implantação de uma real política de turismo.

No terceiro capítulo vamos trabalhar a implantação propriamente dita do Plano de Turismo, mediante legislação adequada que delimita os espaços territoriais, fazendo zoneamento, protegendo os potenciais e incrementando atividades de melhoria com vistas a torná-los mais atrativos, com qualidade de vida e bem-estar.

O turismo não é uma política de governo, mas de Estado, portanto a longo prazo. Para isso é necessária a adoção de legislação como instrumentos jurídicos de planejamento dos espaços e locais de interesse turístico. Isso se faz mediante zoneamento no Plano Diretor do Município ou no Zoneamento Ecológico Econômico dos Estados ou da União. Para isso é preciso equipe multidisciplinar para a elaboração do Plano Diretor e leis complementares, buscando tornar cogente condutas públicas e privadas voltadas para o turismo, preservando o meio ambiente natural e o criado com potencialidades turísticas e incrementando esses espaços e locais escolhidos com projetos e atividades agregadoras e de ocupação turística, e fazer o devido acompanhamento, corrigindo os desvios e resultados não adequados.

No último capítulo vamos trabalhar as possibilidades econômicas da nova matriz a ser adotada, sua efetividade e vantagens de emprego, renda e receitas públicas para a sociedade como um todo. Vamos efetivamente constatar que é uma alternativa que não pode ser desperdiçada, e por isso

urge que se preservem os potenciais existentes, antes que eles sejam descaracterizados pela ocupação humana sem planejamento, função primordial do estado, que não pode ser negligenciado, fazendo discussões sem efetividade, sem segurança jurídica de um futuro melhor, sem garantias da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme prevê nossa Constituição.

Verifica-se, portanto, que o planejamento do turismo é um sistema, cada etapa se relaciona com a outra, por isso a importância de saber onde se está e aonde se quer chegar - é o que estamos propondo no presente trabalho de pesquisa - e, com isso, eliminar ao máximo os possíveis problemas de percurso. Ao realizar o planejamento do turismo no seu município, cidade ou estado, você deverá identificar quais são os aspectos da oferta turística relevantes para serem utilizados como atrativos ou que necessitem de melhorias e, no caso de ausência de alguns elementos ou fatores, recomendar a criação de estrutura para aumentar o poder de atratividade local.

Vamos constatar, na presente obra, que é fundamental avaliar os elementos ambientais e atrativos naturais e artificiais, como identificar os aspectos históricos e recursos/atrativos histórico-culturais, as áreas e opções de entretenimento, os meios de hospedagem, os serviços de alimentação bem como os outros serviços de turismo e de apoio ao turista e à gestão turística.

Ficará evidenciado que um bom planejamento de uma matriz econômica voltada para o turismo é uma das melhores formas de preservar o meio ambiente natural e o criado de uma comunidade ou país e, ao mesmo tempo, melhorar as condições de vida da população, com ambiente saudável, empregos de qualidade, renda e receitas públicas.

O turista, na realidade, é alguém que trabalha em outro local ou país e vem trazer o resultado do seu trabalho nos locais turísticos.

No Brasil inteiro constata-se que a maioria dos entes federativos tem políticas de turismo mas não planejamento de turismo, por isso tudo acontece sem sistematização e segurança, quando nada acontece, ou, pior, os potenciais vão sendo degradados com ocupações sem muita rentabilidade.

Não há dúvidas de que é fundamental adotar uma política de desenvolvimento do turismo, pois ela é a base para o planejamento. Normalmente a política de turismo é formulada e desenvolvida com base em diagnósticos das potencialidades do ambiente natural e do criado e identificando questões importantes como aspectos naturais de grande beleza, costumes, cultura, bens materiais e imateriais que são atrativos ao turista. No máximo é adotado um marco legal com diretrizes e proteção desses elementos, o que implica efetivamente uma política de turismo, mas sem garantias e instrumentos legais de efetividade a médio e longo prazo.

Isso ocorre exatamente porque ainda não é planejamento do turismo e muito pouco ou nada vai acontecer de extraordinário pelo fato de termos um marco regulatório das potencialidades turísticas se não planejarmos concretamente o turismo. No relatório do Fórum Econômico Mundial de 2017, o Brasil aparece em primeiro lugar em potencial de recursos naturais e turísticos, mas ocupa a 27^a posição quando se trata de planejamento de efetivação do turismo nesses espaços. Aliás, é uma dificuldade do Brasil. Fazer um planejamento de turismo, conforme vamos abordar neste trabalho, é a etapa seguinte à adoção do marco regulatório da política. Na realidade, é dar efetividade ao marco regulatório, viabilizar a política, tornar exequível e aplicável na prática e a médio e longo prazo. É fazer acon-

tecer a coisa certa. Exemplo disso é o Vale dos Vinhedos de Bento Gonçalves/RS, que incluiu no Plano Diretor um zoneamento específico do espaço turístico, protegendo e permitindo atividades de infraestrutura agregadoras à cultura da uva.

Ocorre que ignoramos que planejamento a longo prazo é a concretização de uma política de Estado e para isso é preciso mais uma vez usar a lei como instrumento de planejamento. Nesse caso do turismo é preciso definir no Plano Diretor os espaços diagnosticados com potencialidades turísticas e transformar em política por meio de lei ou, se for o Estado, do Zoneamento Ecológico Econômico. É preciso dizer como fazer, onde fazer, o que fazer e fazer a coisa certa, conforme nos ensina Michael Sandel da Universidade de Harvard. O planejamento territorial é a concretização da Política de Desenvolvimento do Turismo. Tudo ocorre num determinado espaço. Esses espaços com potencialidades turísticas precisam ser identificados, delimitados, tutelados, preservados e corretamente aproveitados para as atividades de turismo. Mas para isso é preciso definir de forma diferenciada o parcelamento do solo, os índices construtivos, os modelos arquitetônicos desejados, as atividades permitidas, as atividades não permitidas, as atividades prioritárias, a infraestrutura a ser incrementada ao longo do tempo, a preservação do meio ambiente natural e do criado. Para isso são necessários zoneamentos específicos na área urbana e rural. A interdisciplinaridade desse conhecimento, sua efetividade e segurança jurídica, passa por uma legislação ambiental e urbanística inteligente que vai garantir políticas públicas e privadas a longo prazo e desenvolvimento com qualidade de vida para toda a sociedade. Utilizar o Plano Diretor e seus instrumentos jurídicos, como lei básica de planejamento territorial e incorporação do próprio Zoneamento Ecológico Econômico, é a única

forma de planejar a execução de uma política de turismo bem como a certeza de que tudo vai acontecer como planejado ao longo do tempo. Caso contrário, teremos um marco regulatório, a política de desenvolvimento do turismo, mas não teremos turismo, porque não houve planejamento.

1. Diagnóstico dos espaços e locais de interesse turístico

Neste capítulo estabeleceremos nossos recortes por categorias distintas para, assim, distinguir localidades turísticas e destinos turísticos. Dessa maneira, apontamos como **localidade turística** o local que, por diversos aspectos, está relacionado na formação e na oferta de insumos/recursos para o desenvolvimento do produto turístico, como, por exemplo, as áreas de moradias dos empregados do setor. Como **destino turístico**, iremos restringir as áreas da oferta turística. Esses fatores muitas vezes se associam, mesmo que erroneamente, como na limitação de um município, e, ao os retratarmos por sua questão urbana, definimos a cidade turística. Essa distinção colabora para compreender uma respectiva área geográfica e distintos posicionamentos e sobreposições na atividade turística em um território.

Esses aspectos apontados estão diretamente associados com a dimensão da atividade turística, que identifica as suas apropriações territoriais, com suas governanças, funções econômicas e distribuição das ofertas e dos recursos diversos que os efetivam e os estabelecem por limites em questão. Entretanto, a localidade tende a se delimitar em uma área maior do que aquela à disposição como destinação turística.

Os limites definidos de uma localidade turística e de um destino turístico podem estar inseridos exclusivamente nos do respectivo município, embora seja uma situação raríssima. Gramado, por exemplo, muitas vezes oferecida pelo mercado do setor como Gramado/Serra Gaúcha, tem alguns fatores na sua apropriação e na qualificação dos seus limites. Juntamente com o vizinho município de Canela, qualifica a formação de uma urbanização turística (metropolização turística) justificada por sua conurbação

urbana e de serviços. Seus pontos de acesso aeroviário se fazem prioritariamente pela capital do estado, Porto Alegre, e por Caxias do Sul, com voos comerciais e regulares que o conectam ao Brasil e ao mundo, o que estende sua estrutura receptiva para esses pontos de desembarques; além de diversos pontos em que se qualifica a formação de corredores turísticos excursionistas e de estada. Finalmente, não esgotando a questão, sua formação se faz por ofertas turísticas complementares e secundárias, como, por exemplo, o Vale dos Vinhedos em Bento Gonçalves, entre outras.

Importante destacar que esses conceitos dificilmente são encontrados distintivamente, como se aponta nesse livro. Entretanto, tais posicionamentos são implícitos por diversos autores e pesquisadores, como podemos observar desde os estudos do geógrafo francês Leiper (1981), entre tantos outros. Nesses estudos, podemos notar a diferenciação de uma cidade real, dos moradores, inclusive aqueles envolvidos na atividade turística, dos locais de formação de insumos para a atividade e das áreas de apropriação para a vivência e o lazer dos visitantes.

Tornamos relevante e necessária esta primeira exposição para pensarmos em um diagnóstico. Seu entendimento deve levar muitas vezes à definição de escalas e limites que, se erroneamente pensados, dificultam o entendimento de um concreto-pensado, sua qualificação e outras taxonomias necessárias para deixá-la mais próxima da realidade. Assim, um suporte bastante útil para essa qualificação é pensar a atividade turística e sua instituição com o aporte regional utilizando a Teoria do Espaço Turístico desenvolvida no Centro Interamericano de Capacitação do Turismo (Cicatur) (Darriulat, 1973). Essa abordagem está presente em estudos de Planejamento e Desenvolvimento Turísticos desde a década de 1970, embora se tenha tentado atualizá-la somente recentemente (César, 2002).

Precede a realização do diagnóstico a identificação do concreto-pensado em questão. Assim, devemos fazer um inventário com ênfase na questão territorial, principalmente direcionado por particularidades da atividade turística, para pensarmos a respectiva área e sua atratividade turística. Nessa etapa, conforme dito anteriormente, devemos pensar questões específicas que podemos dividir em infraestruturas, equipamentos e serviços turísticos, superestruturas e atrativos. Paralelamente, reconhecemos a existência das ofertas e das demandas existentes, ou seja, sua relação como mercado emissor e receptor.

Tem-se convencionado chamar de infraestrutura a oferta presente em um respectivo município, ou mesmo estendida a outros, que viabilize a permanência dos moradores. Nela podemos pensar em estruturas diversas urbanas e sociais, como, por exemplo, as vias de acessos e circulação urbana e rural, a estação rodoviária, os hospitais, etc. Assim, a literatura qualificada do setor e os trabalhos relacionados com desenvolvimento turístico têm convencionado chamar de “infraestrutura” a oferta associada ao morador, que em outras áreas do conhecimento pode ser apontada como equipamentos urbanos. Os equipamentos e os serviços turísticos remetem às condições necessárias para a permanência do visitante (seja ele excursionista ou turista, independentemente de sua tipologia ou segmento específico).

Na verdade, o equipamento é uma infraestrutura que convencionamos dar destaque pela especificidade do entendimento da atividade turística. Entretanto, muitas vezes podemos observar a existência de equipamentos que atendem tanto as demandas locais como turísticas, como, por exemplo, as estruturas de alimentos e bebidas, sustentadas por restaurantes, bares etc., nos aeroportos, nos museus e

em outras ofertas culturais, entre outros equipamentos e serviços.

Somamos os atrativos turísticos que se qualificam como algo material ou imaterial que incentiva o deslocamento de uma pessoa para um determinado destino. Podemos, nesse caso, nos referir aos recursos e atrativos culturais e naturais, assim como eventos ou outras muitas questões que incentivem um leque de outras possibilidades de visitação. Finalmente, embora tão importante, destacamos as superestruturas, as quais estão nos campos das ideias, sendo definidas por leis, normas, regulamentações e outras questões legais, políticas, culturais, etc. que possibilitam ou restringem o acesso, a apropriação e a circulação em suas mais diversas escalas. Recentemente presenciamos as forç as superestruturais na formação de barreiras sanitárias associadas à crise gerada por uma pandemia.

Devemos, entretanto, reforçar que, mesmo sendo destinada ao morador, a infraestrutura é primordial para uma cidade receber e atender as necessidades dos visitantes. Dentro desse conjunto, há, por exemplo, a questão da sinalização urbana e rodoviária, a qual deve dialogar com uma sinalização turística, que facilita e orienta o deslocamento de turistas e moradores com seguranç a dentro de uma localidade para chegarem aos locais desejados, como os atrativos e equipamentos. Nesse panorama, a sinalização turística dentro de um plano turístico está dentre as medidas primordiais a serem tomadas para que a localidade esteja preparada para a atividade e os sinais de trânsito sistemático, por uma logística harmonizada no direcionamento do território.

Porém, antes mesmo de seu reconhecimento, devemos ter uma compreensão das vias de acesso (terrestre, área e fluvial) ao destino turístico. Nesse entendimento, tem-se a compreensão dos portões de entrada que tanto podem ser

o ponto inicial de acesso por uma ou diversas rodovias na cidade como por estações rodoviárias, estações ferroviárias e aeroportos. Devemos também reconhecer o papel hierárquico que essas estruturas urbanas, rodoviárias e modais exercem no local em questão. Este valor define o papel de conexão imediata e possível ao manter uma interligação com demandas reais e potenciais.

Precedemos na realização do diagnóstico com a identificação do concreto-pensado em questão. Assim, devemos fazer um inventário territorial e turístico para pensarmos uma respectiva área tanto como destino turístico quanto como localidade turística. Nessa etapa, conforme dito anteriormente, devemos dividir metodologicamente as ofertas e as possibilidades em infraestruturas, equipamento e serviços turísticos, superestruturas e atrativos. Depois, concretamente, devemos reconhecer a existência das ofertas e das demandas existentes.

Os equipamentos e serviços turísticos, ao remeter às condições necessárias para a permanência do visitante, definem algumas edificações e serviços específicos. Os dois principais equipamentos e serviços turísticos de um local associam-se aos meios de hospedagem e à oferta de alimentação. Entretanto, agregam-se agências e guias de turismo, lojas de aluguel de veículos, lojas de câmbio, lojas de venda de *souvenirs*, entre outras estruturas que facilitem e criem experiências e momentos agradáveis para a estada de um não morador. A infraestrutura é primordial para uma cidade receber e atender todas as necessidades de seus moradores e visitantes. Como visto, dentro desse conjunto há a sinalização turística. Assim, têm-se supridas as necessidades de deslocamento de turistas e moradores com segurança dentro de uma cidade para chegarem aos locais desejados, como os atrativos turísticos, dando destaque e identificando-os. A sinalização turística dentro

de um plano turístico está dentre as medidas primordiais a serem tomadas para a cidade estar preparada para a atividade. Hoje deve dialogar e se conectar a dispositivos digitais.

A implantação do projeto de sinalização turística facilitará o acesso aos atrativos para aqueles que já os conhecem ou ouviram falar, porém não tiveram a oportunidade de visitá-los, orientará visitantes e conscientizará motoristas, ciclistas e pedestres que passam pelos eixos estruturantes rodoviários, indicando equipamentos e pontos de interesses a serem visitados. Não esqueçamos das conectividades com infraestruturas para atender emergências específicas, como aquelas acolhidas pelas estruturas hospitalares.

O inventário turístico que nos leva à realização de Planos Turísticos ajuda a análise da situação atual do local em questão por suas diversas especificidades. Por meio dele se avaliará como está a infraestrutura básica, se existe equipamento turístico, como está a estrutura física dos atrativos, etc. Essas informações nos farão conhecer melhor a situação atual do município e as debilidades com necessidades a serem superadas em momento imediato, entre outras.

Como dito anteriormente, pensamos em recortes espaciais em diversas escalas. Torna-se cara a questão do território por um exercício dialético, como afirmam os geógrafos Milton Santos e Laura Silveira (2001), acerca da existência de dois contrapontos: os **territórios que mandam** em confronto com os **territórios que obedecem**. Esse conceito é utilizado por diversas Ciências, especialmente pela Geografia e pelo Turismo. Seu entendimento torna-se necessário para conhecer e reconhecer as diversas dinâmicas do espaço, propor mudanças, maximizar processos e compreender dificuldades, sendo peça-chave para pensarmos em diagnósticos.

Inicialmente, por uma abordagem pragmática, podemos pensar na questão física e morfológica, porém a essa condição devemos pontuar nos territórios e, assim, estender a outros entendimentos, como do reconhecimento dos atores/sujeitos envolvidos direta e indiretamente na manutenção ou na alteração de uma determinada questão/situação, para o reconhecimento de seus mandantes e mandados. Indo mais além, tem-se a possibilidade de mudanças como a presença de novos atores, de novos funcionários e de novas funcionalidades, condição que sempre irá ocorrer por seus desdobramentos em impactos diversos.

Podemos, nessa nova situação, pensar na inserção da atividade turística, na vinda de novos empreendimentos, entre inúmeras possibilidades. Mas não podemos atribuir a estas um entendimento de ser positivo ou negativo, uma vez que as consequências sempre são relativas.

Um equipamento urbano em uma área que já é utilizada (apropriada) por um grupo pode ser um bom caminho para o seu sucesso. Estamos, por exemplo, acostumados, no Brasil, a ver praças, entre outros locais, às vezes belíssimos e com um bom projeto arquitetônico, sem uso ou com baixa utilização. Isso, porque, antes de apresentar qualquer proposta, devemos fazer o reconhecimento das apropriações do entorno dos fluxos diversos (de pessoas, mercadorias, símbolos, etc.). Assim, estabelecem-se os primeiros passos para identificar possibilidades.

Nesse entendimento, a leitura do espaço por metodologias diversas é essencial, e pensamos naquelas definidas por geógrafos (Santos, 2004a, 2004b), entre outras. Além disso, reconhecemos a importância de abordagens apontadas por outros autores que não geógrafos ao recorreremos ao sociólogo francês Pierre Bourdieu (1996, 2009) e até mesmo a Jean Baudrillard (2002). Somamos o trabalho pioneiro de Jane Jacobs (2003), que, ao avaliar o urbano, o seu

concreto e a cidade, distancia-se das ideias pragmáticas das Escolas Modernas e propõe a acolhida do reconhecimento do morador, na escala do cotidiano - exercício que se faz no entendimento mesmo de grandes metrópoles, como ela trabalha ao trazer a compreensão de Nova Iorque. Nessa abordagem, devemos distinguir quem são os sujeitos que estão envolvidos com um determinado local, reconhecimento que esperamos ter em mente ao identificá-los assim como pontuá-los por suas diversas representações institucionais e sociais presentes por seus diversos grupos e por meio de apropriações temporárias que definem segmentos (como de demandas e expectativas diversas).

Entretanto, devemos pensar que, nesse local, junto com a maneira de apropriação do espaço pela atividade turística, outras atividades muitas vezes competem ou se sustentam. Essa questão deve ser pensada e avaliada criticamente se todas estão associadas como atividades fundadas como sustentáveis. Assim, devem ser elas fundantes como atividades cerceadoras de valores essenciais para o desenvolvimento sociocultural da localidade, principalmente partindo de dois pilares: a geração de mínimo impacto e a possibilidade de serem negociadas ou geridas por moradores locais - esperamos que esta deva condizer como situação de exploração. Com isso, estamos indicando alguns pressupostos a serem observados para diagnósticos e consequentes prognósticos, entre outras ações e apontamentos futuros.

Nessa condição, devemos reconhecer os territórios, suas capacidades físicas, sociais e culturais, além dos seus recursos, e principalmente identificar claramente aqueles ofertados economicamente como produto turístico. Sabemos que o turismo, se, por um lado, pode ser uma atividade que viabiliza uma série de empreitadas positivas, por outro, também pode ser associado a muitas questões

negativas, como a gentrificação de áreas urbanas e outras de interesse turístico, criando ambientes de exclusão para os moradores; além de outros pontos negativos, como a geração de ambientes inflacionários, entre outras diversas mudanças e impactos negativos. Acreditamos que o olhar no território e suas diversas adjetivações tornam-se um importante instrumento no levantamento de uma visão realista acerca do respectivo cenário, conseqüentemente possibilitando diagnósticos com um compromisso aos moradores desse local. Indicamos, assim, pressupostos que minimizem os impactos negativos e possibilitem as sustentabilidades diversas do local envolvido.

No território engendram-se relações de poder, associação que introduz a condição de posse, de domínio, ou qualquer outra maneira de apropriação. Nesse panorama, que pode ser por apropriação objetiva ou subjetiva, nominal ou representacional, concreta ou simbólica, suas configurações, limitações e possibilidades são estabelecidas. Conseqüentemente, sua grandeza associa-se mais ao sujeito do pertencimento do poder do que como recorte do espaço físico. Podemos dizer que os processos e suas condições históricas retratam e diferenciam mais seus limites do que as condições morfológicas, embora, muitas vezes, configurem ou sirvam de subsídios para a sua configuração e a de suas capacidades diversas.

Um rápido exemplo da configuração do território pode ser pensando na Dona Inez, moradora do distrito de Forqueta, interior de Caxias do Sul/RS. Quando essa senhora acorda de manhã e observa que a festa paroquial restringe as áreas de estacionamento defronte à sua residência, o que de fato ela sente é que terá que conviver com a extensão de uma nova territorialidade, mesmo que efêmera. Quando uma pessoa é obrigada a recolher um novo imposto, observam-se as forças estruturais definindo, por uma lógica de

domínio territorial, que essa situação é possível. A diminuição da circulação de pedestres, as condições legais, a compra de uma propriedade e uma manifestação pública sindical são algumas expressões que colaboram para a configuração de territórios.

Sabemos que o espaço é uma totalidade. Nele se compreende toda uma sociedade, com seus agentes e condições diversas, como as físicas, as sociais, as representacionais, etc., as quais definem uma base territorial que se relaciona diretamente com a definição de uma localidade e estabelece diversas abordagens, como a utilizada no Planejamento Urbano, com sua escala para a utilização nos planos de ordenamento territorial, entre outros. O reconhecimento de diversas escalas, sobrepondo-se na análise, colabora para o sucesso da planificação das consequentes intervenções.

Por meio desse entendimento, devemos resultar no melhor entendimento de um local. Entretanto, é importante pensar que determinada alteração física deve comungar no reconhecimento dos sujeitos envolvidos. No turismo, esse agente primário é o turista. Seu reconhecimento passa pela compressão de algumas categorias definidas na Geografia e na Sociologia. Assim, as escalas definidas no espaço banal (Santos, 2004) e cotidiano (Simmel, 2006) estabelecem os olhares do observador para o território. Seu fenômeno pode ser estudado por outros sujeitos como a sociedade receptora e as forças superestruturais definidas pelos governantes, como agentes anteriormente estabelecidos ao agente primário (agente propulsor). De fato, o não reconhecimento desses receptores e emissores na análise torna o diagnóstico um recorte positivista que se distancia das ciências críticas e de realidades concretas. Porém, toda pesquisa se estabelece com seus limites: espaciais, temporais e ontológicos. Nessa condição, são estabelecidos os limites das interveniências advindas de um diagnóstico.

Nessa abordagem, pensamos na apropriação do território como referência para um turismo sustentável. O que se faz necessário para reforçar a seriedade de muitos estudos e suas identificações, como por meio de inventário, diagnósticos, prognósticos, preposição, e sempre acompanhado de muito monitoramento. Esse panorama tem como ambiente ideal, embora raramente adotado no país, que se privilegiem aspectos publicitários, explícitos em folheteria, por exemplo, em detrimento da questão territorial.

Nesse entendimento, esperamos compreender e valorizar as relações socioculturais da comunidade e mesmo as oportunidades para o sucesso da atividade, quase sempre inserida em outras. Lembramos que, historicamente, o reconhecimento do território se faz por uma questão de domínio legal, e mesmo ilegal, constante ou efêmero, entre outras características e contrastes. Na constituição do território nacional brasileiro se fez muito pelo Estado, pela Igreja e pelos seus dirigentes como agentes de transformações e apropriação. Nesse sentido, deve-se ter o entendimento de seus muitos atores que o qualificam. Assim, os limites rígidos tornam-se efêmeros. Como bem qualifica Latour (1994), os objetos devem ser definidos como híbridos, a propriedade relativamente negociada e as ações múltiplas. Por toda essa questão, falamos hoje principalmente das territorialidades (Haesbaert, 2010), relação complexa, de múltiplos atores, que sobrepõe e flexibiliza o local, criando, inclusive, domínios em redes, o que nos dá a certeza do inacabado e de um processo contínuo.

Nesse entendimento, partimos, entre inúmeras possibilidades, de um entendimento contemporâneo e crítico e, entre outros, nos aportamos em ideias miltoneanas (Santos, 2004). Assim, distinguimos o espaço como dimensões que a ele se agregam o físico, o político, o legal, o social, o cultural, por exemplo. Ao território, reportamo-nos à concretude, ao

materializado, embora sempre tendo em mente que este se posiciona como concreto-pensado, uma realidade que tem suas características ao olhar das abstrações e dos recortes estabelecidos.

Como apontamos anteriormente, podemos ponderar pela relação entre as escalas superiores e as cotidianas. A superior tem a ordem global que se alinha em razão técnica e operacional e linguagem matemática. Nela, por exemplo, abrigam-se fundos imobiliários que, por seu aporte, têm mudado rapidamente estruturas estruturais, inclusive da atividade turística por muitos lugares do mundo. Por sua vez, “a ordem local funda a escala do cotidiano, e seus parâmetros são a co-presença, a vizinhança, a intimidade, a emoção, a cooperação e a socialização com base na continuidade” (Santos, 2004, p. 339) espacial dela albergada na expectativa dos moradores. Os níveis superiores, muitas vezes, criam os territórios em rede, como os bancos, as estruturas jurídicas e as superestruturas, já o espaço local (banal) associa-se ao território cotidiano (do território de todos), embora possa proporcionar redes, servindo de estruturas.

Como observamos, o espaço mantém uma relação (íntima) com o território, possibilitando a constituição de arranjos territoriais jurídicos, políticos ou econômicos (Sposito, 2004), todos como valores inerentes às fontes de recurso das atividades que se engendram na respectiva sociedade, cuja configuração territorial é definida, historicamente, pelo “conjunto de objetos existentes sobre ele, objetos naturais ou objetos artificiais que o definem” (Santos, 1997, p. 75).

No nível dos circuitos superiores, atualmente, configuram-se ordens de caráter global. “A ordem global é a ‘desterritorializada’, no sentido de que separa o centro da ação e a sede da ação. Seu ‘espaço’, movediço e inconstante,

é formado de pontos, cuja existência funcional é dependente de fatores externos” (Santos, 2004, p. 339). Isso se contrapõe com as lógicas locais, com seus circuitos diversos. Definem-se ordens locais como o

[...] que “reterritorializa”, é o espaço banal, espaço irreduzível porque reúne numa mesma lógica interna todos os elementos: homens, empresa, instituições, formas sociais e jurídicas e formas geográficas. O cotidiano imediato, localmente vivido, traço de união de todos esses dados, é a garantia da comunicação (Santos, 2004, p. 339).

Essa relação é determinante de funções, estruturas, símbolos e representações. Subjetivos e objetivos. Justificamos isso por sua concretude, distribuída e justificada, com seus arranjos espaciais. O estatuto de identificação de utilização espacial é determinado em níveis das mais diversas hierarquias, não se justificando tão somente por meros elementos e superestruturas que o elaboram, mas por inúmeras complexidades socioespaciais, formulando construções como as materiais e as simbólicas.

Numa relação direta com o espaço, envolvem-se sistemas de ações e sistemas de objetos. Ao se concretizar, adquirem-se os contornos de suas formas, suas influências, sua territorialidade. Na sua materialidade, o espaço, especificamente suas estruturas territoriais, qualifica-se em dinâmicas reais de ações humanas, atuais e por legados de outros tempos, com suas ações de domínio objetivo e subjetivo e, hoje, cada vez mais, por ações de informação e normatizadoras (Santos, 2005, p. 138). Estabelecemos conceitos espaciais por estes confrontos dialéticos que resultam o território. Situação em que “evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolvem, se inscreve num campo de poder. Produzir uma representação do espaço já é uma apropriação” (Raffestin, 1993, p. 144).

Reportamos o território a algo concreto, associado aos seus valores de troca, à sua relação funcional de uma espacialidade definida por relações materiais e simbólicas. Espaço apropriado por seu valor de uso, de espaço vivido, em sua dimensão cotidiana. Não apresentando valores somente de uma lógica positivista, é objeto híbrido que incorpora e apropria as ações e a subjetividade em suas relações políticas, econômicas e culturais (Haesbaert, 2005, p. 676). Os territórios são classificados por suas formas, mas também por seus usos, ou seja, “objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (Santos, 1997, p. 16), e na sua análise, assim como na dos lugares, definem-se as imagens que relacionam as representações espaciais, qualificando o lugar, os monumentos, as vias e os seus limites imaginários (Alba, 2004, p. 118).

O território define, espacialmente, o uso objetivo das relações, tendo a sua “forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida” (Santos, 2005, p. 137). No seu funcionamento elaboram-se domínios **horizontais** e **verticais**. As horizontalidades, com sua continuidade, contrapõem-se com verticalidades e pontos distantes, em uma continuidade material, que se relacionam entre si por processos sociais (Santos, 2005, p. 139). Outra característica é sua efemeridade. Nela, compõem-se e decompõem-se nas diferentes escalas, do local - das práticas cotidianas ao global - de práticas abstratas, e com periodicidade das mais variadas sendo, inclusive, flexíveis e móveis na sua relação espaço-tempo (Souza, 2003), como a dos camelôs e a das prostitutas, que apresentam dinâmicas de apropriação com horas definidas, estabelecendo seus respectivos territórios (Ribeiro, 1997). Dessa forma, as categorias etimológicas e materialistas que normalmente definem o território, bem especificadas

na relação da espacialidade de poder, produto de uma relação de trabalho, produção e troca, constroem, na prática individual e social, outra relação que deve ser incorporada, a esfera do cotidiano, e remete ao confronto dialético de um complexo socioespacial e suas formações estruturais com as representações e ações de seus atores (Méo, 1993).

Há um conflito que se agrava entre um espaço local, espaço vivido por todos os vizinhos, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los. Daí o interesse de retornar à noção de espaço banal, isto é, o território de todos, frequentemente contido nos limites do trabalho de todos; e de contrapor essa noção à noção de redes, isto é, o território daquelas formas e normas ao serviço de alguns (Santos, 2005, p. 142).

O território, mesmo conceitual, apresenta-se como algo real, por sua lógica de espaço vivido. Embora associados ao senso de propriedade, os territórios são permeáveis por outros territórios e a sua base mais elementar associa-se a redes de caminhos e a lugares (Tuan, 1985, p. 149). No espaço vivido, encontra-se o ator social como agente de um espaço produzido pela sucessão histórica, no qual os indivíduos agem em um sistema de disposição, sentimento e percepção, em contraste com sua formação socioespacial. Isso se configura por uma metaestrutura individual e define um espaço vivido (humanista e crítico). Pode haver, por exemplo, um território que seja, ao mesmo tempo, artístico, turístico e comercial, que “é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de uma relação de poder” (Souza, 2003, p. 78) e suas apropriações ideológicas, sociais e econômicas.

Justificamos, no campo topológico, a inconstância entre o espaço vivido e a base territorial. “Referência implícita à noção de limite que, mesmo não sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo mantém

com uma porção de espaço” (Raffestin, 1993, p.153). Relação essas em que se elaboram outros e novos territórios homogêneos e ausentes¹.

Como observamos, toda essa abordagem nos obriga a pensar o território por algo mais. Pensamos o território por sua territorialidade, que envolve o sujeito e o objeto, híbrido, recurso presente e associado ao legado deixado. Nele temos como ponto de relação seus atores, todos subscritos, com suas produções e consumos, e engendrados nas lógicas espaciais, apropriando ou expropriando, além das ações territoriais que justificam a perenidade territorial, muitas das transposições e justaposições, como dinâmicas flexíveis, suas fronteiras, consistências e inconsistências sociais e culturais.

Entre tantos objetos e ações presentes no espaço, o patrimônio (como legado e concretude presente), com suas relações cada vez mais constantes, contribui para definir uma própria base territorial. A elas atribuímos aspectos do passado, localizado em sua história social e econômica, que apresenta argumentos em sua elaboração, como objeto geográfico, urbano e arquitetônico definido socialmente. Na imagem construída do passado, definimos a sua história, a sua técnica, o seu estilo, as possibilidades construtivas; no presente, a testemunha, a memória social, os seus valores simbólicos e as possibilidades, representando e formando territórios que incorporam estatutos das categorias “representação” e “patrimônio”. Nesse panorama, estabelece-se a patrimonialização ou uma territorialização construída pelos valores (memoriais) dos objetos arquitetônicos, implícitos na definição de recursos e atrativos para a atividade turística.

¹ Pensamos como definidos por homogeneidade os territórios políticos das prefeituras, por concorrentes os turísticos que competem com outras atividades e por densidade (em limite com a “ausência”) os patrimoniais.

O processo de patrimonialização emite a sua lógica entre a territorialização e a visitação, tendo como base a relação *território e cultura*, não esquecendo, inclusive, do patrimônio natural. Para tanto, elabora-se uma “consciência dos valores patrimoniais” e dos seus valores de representação e comunicação (Cara, 2004, p. 11), mas também de densidade (presença) de patrimônios e equipamentos distribuídos por uma área definida, o que possibilita a apropriação para o consumo cultural e da natureza (Diegues, 1998). Assim, identidade, cultura, patrimônio, território e natureza são elementos que sustentam os objetos e as ações, por meio de uma relação mediadora, por processos entre cultura e território, ator e sujeito da relação de visitação (Cara, 2004), em uma dialética entre concreto e abstrato, material e imaginário, profano e sagrado, tendo os valores simbólicos confrontados com as relações do espaço banal.

Outra categoria extremamente necessária na formação territorial, na atualidade, é a de rede. Pensamos nela por suas múltiplas possibilidades, ou seja, adjetivando como urbana, mundial, econômica, etc., nas quais se caracterizam conectividades e instrumentos inicialmente utilizados, eminentemente, nas relações de poder e nos circuitos superiores. Sua presença refaz o território contínuo, formado por novos valores. Assim, o território se apropria das formas das atividades presentes (Santos, 2004a), marcando características do lugar geográfico, que qualificam e determinam uma característica marcante contemporânea com as diversas redes turísticas.

Entretanto, no território, a rede se contrapõe ao espaço banal em sua estrutura, associando as verticalidades e reconstituindo “apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns” (Santos, 1997, p. 16), por escolhas definidas e pontuais. Difere-se, assim, do espaço banal, das práticas

empíricas, das ações estendidas no cotidiano pelas relações rotineiras. Configuram-se em duas lógicas antagônicas: a das redes e a do espaço banal, como proposto por Jacques Boudeville, sendo que “o território, hoje, pode ser formado de lugares contínuos e de lugares em rede” (Santos, 2005, p. 139)² e em estrutura ambígua. Porém, as redes, normalmente, incorporam lógicas que pertencem ao local e formam o espaço banal, disputando os mesmos pontos, mas com relações divergentes ou opostas, que se unem pelos instrumentos e pelas técnicas da informação, no estabelecimento de regras locais e globais, embora competindo em ações específicas que definem e caracterizam os lugares.

Papel do diagnóstico

Após todo o entendimento da localidade e do destino turístico, iniciaremos o diagnóstico. Entretanto, para essa ação propositiva é importante pensarmos para onde o destino, ou o futuro destino, pretende ir e suas possibilidades para tanto. Neste momento, tornamos relevante pensar no cenário ideal, que se refere a uma elaboração mental de como imaginamos esse local em um futuro para, assim, por meio dessa condição futura, avaliar as possibilidades e as ameaças existentes (aquelas a serem superadas e aquelas que julgamos difíceis superar), levantadas anteriormente e apontadas nesse diagnóstico. Nesse exercício mental devemos envolver os atores econômicos, sociais e políticos bem como as sociedades gerais envolvidas.

Importante, neste momento, lembrar o que falava a professora Olga Tulik, em suas áreas na disciplina de Dimensões Espaciais do Turismo, na Universidade de São Paulo. Para essa importante intelectual e pesquisadora do turismo nacional, para ser turístico basta um município ter

² Os territórios formados por rede são chamados de *territórios descon-tínuos* (Souza, 2003), nas escalas dos territórios existentes.

terra e ar. Nessa questão, podemos, entre outros exemplos, lembrar de destinos como Dubai. Por uma análise racional, é difícil acreditar que um pequeno ponto geográfico na Península Arábica recebe mais turistas estrangeiros do que o Brasil, com todo o potencial natural e cultural deste, entre outras condições. Porém, para esse pequeno Emirado alguns pontos são cruciais: a definição e a qualificação de um território para sua apropriação para o turismo, como atividade e ponto de consumo turístico, associam-se a outros pontos cruciais; o arcabouço legal definido, a sua promoção, a presença e a associação com fundos de investimentos financeiros são pontos-chaves; e somam-se muitos outros quesitos, mas pontuamos esses eminentes para mostrar a necessidade e a oportunidade que caminham juntas com a atividade turística.

Questão hierárquica da localidade

Toda localidade turística tem um valor hierárquico, e ferramentas importantes devem ser usadas para compreendê-lo e confrontá-lo: as construções hierárquicas elaboradas pelo Ministério do Turismo do Governo Federal do Brasil, qualificado no Mapa do Turismo e definido com Categorização Turística. Nessa importante metodologia, os municípios do país são avaliados quanto à atividade turística e qualificados em cinco estágios distintos (A, B, C, D e E). Por meio dela, podemos facilmente identificar destinos consolidados pelo maior valor (A) e mesmo pela segunda qualificação (B). Entretanto, o entendimento regional dos outros municípios periféricos a estes é extremamente importante. Devemos reforçar os destinos e a respectiva região na Teoria do Espaço Turístico, identificada por pesquisadores do Cicatur (Darriulat, 1973) e atualizada pelo professor César (2022). Podemos também agregar dados fornecidos por rastreadores digitais que identificam dados específicos

dos visitantes, além de realizações de entrevistas pontuais. Todas são questões, oportunidades e possibilidades para melhor definir o diagnóstico atual e indicar ações de prognósticos possíveis. Com bases nesses dados, é possível identificar os percursos definidos, apropriados e possíveis pelos visitantes. Outra questão fundamental é pontuar as demandas possíveis. A escala da atividade turística está associada diretamente à relação entre oferta e demanda.

Quadro 1 - Relação de categorização dos municípios turísticos.

Categoria	Municípios	
A	Gramado 	Porto Alegre 
B	Caxias do Sul 	Bento Gonçalves 
C	Nova Petrópolis 	Farroupilha 
D	Antônio Prado 	Flores da Cunha 
E	Vista Alegre do Prata 	Alto Feliz 

Fonte: Fotos do autor.

Outras etapas posteriores ao diagnóstico

Um ponto importante para pensarmos no diagnóstico é sairmos do convencional, da lógica que envolve um percurso definido por inventário, análise do produto (muitas vezes por matriz advinda dos processos da administração de *marketing*), reunião de apresentação da proposta avaliando condições e caminhos possíveis (cenários ideais) e depois elaboração de diagnóstico, prognósticos e preposições diversas. Essas questões, muitas vezes, têm pouquíssimos resultados, comprometidos em pilares distantes das questões reais de sustentabilidade e baseados em ideias de planos de publicidades com desdobramento em elaboração de material de panfletaria.

Pensamos, assim, na inversão, ou seja, na mudança desse percurso. Lembramo-nos do êxito em certos pontos do antigo Programa Nacional de Municipalização do Turismo, proposta, na época (década de 1990) inovadora, que desenvolve uma metodologia de aproximação com as comunidades e os atores locais. Propomos que em qualquer etapa, ou em muitas etapas, de um Plano do Turismo sejam realizadas oficinas nesse modelo, aumentando o diálogo com os atores locais envolvidos na atividade turística. Nessa condição, é importante reconhecer tanto aqueles envolvidos como potenciais quanto os setores públicos, os privados, o terceiro setor, os especialistas do turismo, entre outros. Na Serra Gaúcha, por exemplo, os envolvidos com a cadeia do vinho são fundamentais, assim como, em Aparecida, os religiosos da Igreja Católica, e, nas áreas da floresta Amazônica, as pessoas dos setores ambientais, as comunidades tradicionais etc. Cada localidade tem a sua especificidade e deve ter sua voz no apontamento do seu diagnóstico.

2. A preservação do meio ambiente natural e artificial por meio do desenvolvimento do turismo

Pudemos constatar pelo que já foi exposto que o diagnóstico dos potenciais turísticos envolve o meio ambiente natural e artificial. Para cada um dos temas, vamos buscar refletir sobre a importância e os fundamentos que justificam a preservação de cada ambiente potencial que atrai as pessoas e o turismo como matriz econômica e de preservação desses espaços. Portanto, vamos fazer um prognóstico que visa estabelecer políticas de desenvolvimento do turismo, com diretrizes e zoneamentos sobre esses espaços e potenciais diagnosticados. Esse prognóstico está relacionado com a importância da preservação do meio ambiente natural e artificial. A beleza da diversidade do meio ambiente, afirma Berry (1991), é propriedade de Deus, e nós, que nos relacionamos com ela como estranhos e como hóspedes temporários, não temos o direito de destruí-la. A diversidade do ambiente não nos pertence, é um bem comum a todos, não é nem propriedade pública tampouco privada, e, quando atribuirmos valor para explorá-lo, vamos descobrir que não resta mais diversidade, porque esses bens não permitem exploração e apropriação, e o turismo é contemplação, por isso é a forma mais eficaz de tutelar o meio ambiente, agregar valor e gerar renda e empregos.

O meio ambiente natural

O meio ambiente pode ser classificado como natural ou artificial, também chamado de criado. Meio ambiente natural é o conjunto de elementos, dinâmicas e processos biológicos, físicos e químicos que criam condições e mantêm a vida na Terra. São os ecossistemas. Mas a vida na terra tem como principal espécie de vida o homem, que

tem a tendência de modificar o meio ambiente natural, ao buscar adequar os espaços que ocupa às suas necessidades e explorar suas potencialidades e serviços ambientais, tendo com ele uma relação apenas antropocêntrica e utilitária, sem nenhuma preocupação ética, muitas vezes agredindo, piorando e causando danos, com consequências irreversíveis aos ecossistemas, comportamento que gradativamente vai destruindo ou degradando os potenciais turísticos. A falta de legislações inteligentes, como instrumento de planejamento territorial, não leva em consideração sequer o valor desses espaços como matriz turística e econômica, por isso é preciso considerar o meio ambiente como um todo, que envolve todos os espaços ou todas as coisas **com vida** e **sem vida** que existem sobre a terra e que afetam os outros ecossistemas existentes e suas formas de vida e, principalmente, os espaços e formas de vida dos seres humanos. Os espaços potenciais turísticos são os que mais agradam e dão sensação de prazer e convivência entre o homem e o meio ambiente. Na realidade, há uma necessária convivência entre o meio ambiente natural e o artificial, pois sempre os espaços, mesmo na Amazônia, têm algo de criado ou modificado, pelos nativos ou pelos próprios animais. Essa convivência, que não pode causar agressão mútua entre o ambiente natural e o artificial ou criado, é a base da sustentabilidade e a garantida de espaços com atrativos turísticos.

A sustentabilidade é preservar os ecossistemas e manter o meio ambiente natural e o artificial em harmonia. Ecossistema é um conjunto de características físicas, químicas e biológicas que influenciam a existência de espécies animal e vegetal, que interagem ou se relacionam, formando um sistema estável, seguro, habitável à vida. Sendo assim, nota-se o caráter de organicidade sistêmica que marca os ecossistemas, indispensáveis à qualidade de

vida do homem. A intervenção do homem sobre o meio ambiente não pode desagregar essa harmonia. As atividades econômicas, especialmente o turismo, devem ser uma forma de melhorar o meio ambiente para propiciar espaços de desenvolvimento, mas fundamentalmente facilitar a vida humana sobre o planeta. Quando essas intervenções descaracterizam o meio ambiente natural, prejudicando e colocando em risco qualquer ecossistema ou espécie de vida, estamos diante de uma violação das leis naturais, que geram penalidades impostas naturalmente pela própria natureza. Estamos diante de fatos que afastam o homem desses ambientes degradados. O homem, quando pratica o turismo, ao contrário de sua obstinação econômica, busca muito mais do que o simples utilitarismo, mas ambientes naturais preservados, harmonizados com o ambiente criado ou artificial.

Nesse sentido, Randali (1997, p. 276) afirma:

A abordagem dos economistas é obstinadamente imparcial acerca das preferências pessoais: o que o indivíduo deseja é presumivelmente bom para ele. A estrutura ética construída sobre essa base ambiental é utilitária, antropocêntrica e instrumentalista de modo com que trata a biodiversidade. É utilitária, porque as coisas contam na medida em que as pessoas as desejam; antropocêntrica, porque as pessoas estão designando os valores; e instrumentalista porque a biota é encarada como um instrumento da satisfação humana.

A beleza e a harmonia entre o meio ambiente natural e o criado têm uma obstinação sobre o homem que vai muito além do utilitarismo, mas há uma identificação da sua própria natureza, da sua origem, e por isso gera satisfação, bem-estar, espaços encantados, sustentáveis, de valor, convivência, lazer e qualidade de vida. A natureza, a vida e a qualidade de vida andam juntas e dependem de leis que geram espaços artificiais ou criados sustentáveis, belos e em harmonia com o meio ambiente natural. Por isso os es-

paços naturais e potenciais para o turismo não geram uma relação meramente utilitarista com o meio ambiente, mas oportuniza uma relação ética, ecocêntrica, em que a satisfação humana exige que os ecossistemas sejam preservados como um todo, para a contemplação, como a paisagem, o vale, o rio, a montanha, os animais, o verde das florestas, etc. O turismo se alimenta dessa relação harmoniosa, que faz o homem sentir-se parte da natureza, porque o seu habitat natural não são as cidades, mas os ecossistemas. O turismo é a harmonização dos ecossistemas, com a ocupação humana ética e respeitosa.

A ocupação do homem se dá sobre um espaço natural, o qual é determinante para garantir bem-estar, mas é dependente do processo de preservação e evolução da própria natureza. O sucesso do turismo depende sempre de dois elementos: a beleza e diversidade da natureza e a convivência com a beleza e diversidade do ambiente criado. A degradação ambiental não gera beleza, estética e capacidade de garantir a contemplação e o prazer de vida para o homem. As interferências do homem sobre a natureza, o ambiente criado ou o ambiente cultural, têm seus limites nas leis da natureza, mas também há necessidade de preservação da identidade cultural de sua gente, por ser parte do processo civilizatório, de ser preciso respeitar a natureza humana, mas também sua história de evolução. O próprio Platão (2000) afirma que as cidades nascem pela necessidade de convivência em espaços saudáveis. A natureza tem uma beleza inigualável, mas também presta serviços ambientais indispensáveis à qualidade de vida, como clima, ar puro, água, frutos, alimentos naturais e serviços ambientais de contemplação, como seus rios, montanhas, florestas, flores, paisagem, etc. Os potenciais turísticos naturais são aqueles que prestam determinados serviços ao homem e por isso têm também imenso valor econômico. O homem paga por eles e dessa

forma esses ecossistemas precisam ser preservados para continuar prestando serviços ambientais. O reconhecimento disso está na Lei Federal 14.119/2021, denominada Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, um instrumento jurídico de planejamento do turismo.

O turista, portanto, primeiramente busca prestação de serviços ambientais da natureza. Lembro que quando trabalhávamos no Plano Diretor de Gramado, cuja interrogação era o que fazer para incentivar o turismo, perguntamos ao turista por que ele gostava de ir a Gramado, e as respostas mais incisivas eram pelo clima, pelas belezas naturais e pelas hortênsias. Gramado gera uma satisfação interior pelos serviços ambientais que disponibiliza ao turista. Na época havia poucas atividades criadas - arquitetura típica, hotéis, restaurantes, mini-mundo, etc. - que conhecemos hoje. Isso foi acrescentado depois e trataremos a seguir, quando falarmos do ambiente artificial ou criado.

Os serviços ambientais naturais, como o habitat natural da vida, a biodiversidade local, com ar puro e água potável pela preservação de seus córregos e rios, os alimentos naturais decorrentes da natureza, as paisagens, o clima, as florestas naturais, as flores e o verde em abundância, são os principais serviços ambientais prestados pela natureza e que atraem o turista. Esses serviços garantem um ambiente ecologicamente equilibrado e preservam os ecossistemas e a biodiversidade numa perceptiva ecocêntrica, de ocupação territorial. Os espaços territoriais têm uma função ambiental que não pode ser descaracterizada, e deve ser planejada a sua ocupação sempre sob a perspectiva ecocêntrica, isto é, cuidando da diversidade natural como um todo, mas, fundamentalmente, não descaracterizando, na ocupação humana, os ecossistemas, sob pena de não estarmos cuidando da própria natureza humana, sendo que esse afastamento não gera bem-estar nem cria uma

política de turismo permanente e com segurança jurídica, conseqüentemente. A dignidade humana, afirma Habermas (2003), não é garantida apenas juridicamente.

Além disso, é preciso preservar, de forma particular e prioritária, os aspectos geográficos naturais que são mais admirados e mais atraem o turistas, como o verde, a mata, os jardins, as paisagens notáveis, os rios, etc., o que deve ser objeto de diagnóstico para o planejamento territorial e a ocupação humana com vistas a incentivar o turismo. A contemplação da natureza é fundamental para o bem-estar do homem. A ocupação humana, com vistas principalmente ao tema abordado, desenvolvimento do turismo, não pode se desviar desses elementos naturais, que são princípios-essência, isto é, dizem respeito à fonte, base sobre a qual é estruturada a própria sociedade, com sua diversidade e seus direitos fundamentais (Derani, 2014). Não há dúvidas de que sua modificação altera o caráter e a base essencial da sociedade, prejudica a qualidade de vida e a garantia da preservação da identidade cultural, o que nos impede de criar um ambiente artificial que vá descaracterizando as atrações naturais mais importantes. O homem é fascinado pela natureza e escolhe os locais para morar de acordo com suas diversidades. A degradação do ambiente natural descaracteriza a razão da própria escolha. O turista faz escolhas com base nesse princípio e vai buscar exatamente as diversidades naturais, as diferenças. Lembro que um dia assisti a um programa de televisão, muito tempo atrás, em que uma repórter da TV Globo levava o telespectador a perceber a emoção e a beleza de ser recebido numa cidade cuja beira da estrada ao longo do caminho de chegada estava cheia de flores naturais, como se estivesse recebendo com festa o turista. A repórter estava se referindo às hortênsias de Gramado, que hoje estão sendo descuidadas, ao longo

das rodovias de chegada da cidade, abandonando e descaracterizando um potencial natural de atração turística.

A preservação da natureza é a coisa mais certa a ser feita como possibilidade de atrair o homem. Os limites da ocupação humana são os limites das leis da natureza. A ocupação que deseja ter atração turística pode utilizar a tecnologia, implantar um ambiente criado confortável e moderno, mas nunca esquecer que o comportamento humano tem como essência os limites das leis da natureza. Há uma expectativa inconsciente da própria natureza que espera não ser degradada, “violentada”, pelo homem, sob pena de haver reações naturais incontrolláveis, mas, fundamentalmente, afastar a convivência humana. Há sempre, também, uma expectativa do turista em encontrar a natureza abundante e preservada. A teoria da evolução rejeita a ideia de que existe algo indivisível, imutável, fora da convivência e da evolução da natureza no homem (Harari, 2003). Quando criamos a soja transgênica, questionamos a interrupção do ciclo natural da espécie e os males que tal ato pode causar à vida. Isso vale para o homem. Os limites da medicina, da tecnologia, das ciências e dos comportamentos são os limites da natureza. A natureza é o sangue que corre nas veias da humanidade, do Planeta, e de que o homem precisa. Além disso, há sempre consequências a curto, médio e longo prazo quando o homem se afasta da natureza. Muitas vezes o turismo é o momento mais significativo, por esse encontro com o ambiente natural. O direito positivo fica sempre no limite e em face da natureza. Punimos o homicídio, que é a retirada da vida de forma não natural, o estupro, que é a prática sexual sem o desejo e a vontade do outro, e a poluição, que prejudica um ambiente sustentável e saudável. Poderíamos ficar citando centenas de comportamentos contrários à natureza que têm consequências e naturalmente são punidos pela reação da própria natureza, mas que o nosso direito posi-

tivado muitas vezes ignora. Isso vale para o planejamento do turismo. A ocupação com respeito aos ecossistemas é essencial para assegurar a beleza da biodiversidade, o sentimento de bem-estar e a necessária convivência natural do homem. E o turista busca bem-estar, convivência com a natureza e qualidade de vida que não existem em locais degradados, descaracterizados e, por isso, agridem e afetam os sentimentos e a própria natureza humana.

Para o biólogo Fabiano Melo, pós-doutor pela *University of Wisconsin* (EUA) e membro da Rede de Especialistas em Conservação da Natureza, o meio ambiente é essencial para uma cidade ou lugar causar bem-estar. Em entrevista ao site *Ciclo Vivo*, ele diz:

Há uma infinidade de benefícios e vantagens, em maior ou menor escala. Os diversos benefícios que isso pode trazer incluem o bem-estar humano; a qualidade de vida atrelada a uma rotina mais saudável; serviços ecossistêmicos prestados pela natureza, como a manutenção da qualidade do ar em bons níveis (minimamente toleráveis e adequados), a polinização de hortas e jardins (em especial de árvores nativas e frutíferas que mantemos em nossos quintais e cidades), entre outros (Meio ambiente [...], 2018).

Os serviços ambientais, prestados pela natureza, são considerados o primeiro interesse humano para buscar uma localidade, lugar ou cidade. Ninguém quer ver apenas a natureza morta, representada pelo asfalto, pelas calçadas ou pelos prédios.

Para Aristóteles, portanto, a natureza é o ponto de partida de todos os atos humanos, de todas as leis e de toda a realidade existente e possível. É o que dá possibilidade de o homem praticar atos, dar formas e lembrar ideias potencialmente existentes na natureza. Para o autor, o homem não cria nada, apenas dá forma ao que está em potência na natureza, por meio de atos (Aristóteles, 2000). O que transcende a criação humana é a própria natureza, na qual estão, em potência, a matéria e suas possibilidades bem

como a inteligência e suas potencialidades (Sciacca, 1999). Não se trata de uma postura ateuista, pois não estamos aqui refletindo sobre a origem da própria natureza, investigação que vai muito além da ciência.

Farias afirma que não dá para admitir a ideia de que a natureza deve ser conservada ou preservada e, para tanto, isolada da população humana (Farias, 2014). Esse pensamento não tem nada de científico, muito menos de turístico.

O homem ao longo dos séculos, naturalmente, sempre conviveu com a natureza e nunca conseguiu interferir na evolução natural da vida, apesar de muitas vezes ter destruído os sacrários ou habitats onde se abrigava, sempre com consequências na sua própria qualidade de vida. Mas isso nunca foi e nunca será suficiente para alterar as leis da natureza, a atração do homem pelas belezas naturais, pela biodiversidade e por uma convivência harmônica com ela.

Não respeitar a natureza é ignorar os seus serviços ambientais, o principal interesse humano e o fascínio que ela desperta. A contemplação humana encontra na natureza o seu elemento preferido.

Os caminhos da natureza são inesgotáveis, atraentes, fascinantes, inteligentes e vinculantes. Portanto, o direito urbanístico pode positivar leis que ultrapassam ou não seguem os limites da natureza, mas são imposições que não agradam a percepção, os sentidos e os sentimentos humanos. São locais artificiais, que não convivem com a natureza e, portanto, não agradam ao homem. Wilhelm (1984) afirma que tudo se resolve nas ações da natureza, tudo se encaminha como deve ser por diferentes caminhos, mas para uma única direção, para um mesmo fim, a própria natureza. A ocupação humana voltada para atrair o turista pode ser diversificada, atraente, mas nunca tanto quanto a natureza, e por isso não se pode ignorar no planejamento

do turismo essa necessária convivência, pois, fundamentalmente, tudo o que foi construído respeita e enfeita a própria natureza que está no seu entorno e em todos os lugares.

A diversidade do meio ambiente natural e a criatividade do meio ambiente artificial complementando e decorando os próprios ecossistemas são elementos importantes para o turismo, que nada mais é do que a busca por contemplação, convivência e bem-estar do homem.

A natureza para poder prestar serviços ambientais, portanto precisa ser preservada, o que implica valorizar a ação humana, buscando assegurar que a natureza continue dispondo ao homem serviços ambientais. Isso também tem um valor econômico imensurável, que o próprio Estado reconhece, quando edita a Lei 14.119/21, denominada Pagamento por Serviços Ambientais, como marco regulatório do próprio valor econômico da preservação da natureza, que é, sem dúvidas, um avanço na política de preservação do meio ambiente no Brasil, mas também um avanço no reconhecimento que o homem procura serviços ambientais onde eles efetivamente são prestados, quer pelo ambiente natural, quer pelo ambiente criado.

Afirmamos, com segurança, que o turista busca prioritariamente os serviços ambientais naturais e depois os artificiais. Os maiores locais turísticos do mundo são aqueles que prestam os melhores serviços ambientais naturais. Exemplificando, as praias, as montanhas, os locais frios, os locais quentes, a beira dos rios, etc. são espaços potenciais prestadores de serviços ambientais, que podem valer muito economicamente pelo turismo, por agregar na economia local, podendo, inclusive, ser objetos de contratos de pagamento por serviços ambientais, por particulares, conforme possibilita o marco regulatório, instrumento que não pode ser ignorado no planejamento do turismo. É importante também tornar compreensível que nem todos os serviços

ambientais prescindem da ação humana, como, por exemplo, o sol de que necessitamos ou o ar que respiramos. Eles não são passíveis de cobrança, porque são prestados pela própria natureza sem interferência humana. A natureza não necessita de pagamento, mas de preservação, que pode significar ganhos econômicos, fontes de renda e, principalmente, bem-estar e qualidade de vida.

Krell (2004, p. 90) defende que “É imprescindível uma reflexão pragmática sobre o Direito Ambiental no Brasil, que ultrapasse os confins da norma legal e examine os complexos fenômenos jurídicos, políticos e socioeconômicos, os quais condicionam sua viabilidade e utilidade social, econômica e local”.

Por isso podemos afirmar que o meio ambiente natural é um dos principais elementos de atração turística que deve ser identificado e preservado mediante um planejamento de ocupação que não o descaracterize, pois tem grande utilidade social e econômica. O turismo como matriz econômica não poder ignorar isso, sendo uma das formas mais inteligentes de preservar o meio ambiente natural ao criar um ambiente artificial, característico, que contempla a história, a cultura, a gastronomia, a arquitetura, o bem-estar, o lazer, etc., e transformar-se numa matriz econômica importante, inesgotável e permanente ao longo dos tempos. A biodiversidade dos ecossistemas é uma das maiores riquezas de um país, uma cidade, um lugar. A ocupação e o desenvolvimento sustentável do turismo, como matriz econômica que preserva o meio ambiente, é o que vamos tratar neste livro.

O meio ambiente artificial ou criado

O meio ambiente artificial ou criado corresponde aos produtos da ação antrópica. São as intervenções humanas sobre os espaços naturais territoriais, como estradas, casas, indústrias, atividades econômicas em geral. Em outras pa-

lavras, é tudo que deixou de ser ou não é natural. Mas para a matriz econômica do turismo é todo o ambiente artificial que atrai o turista, como uma igreja, um monumento, um hotel, a arquitetura, a gastronomia, a cultura local, etc.

Quando falávamos sobre o que as pessoas iam buscar em Gramado nos seus primeiros tempos de descoberta da localidade pelos turista, além do clima, das paisagens e das hortênsias, a resposta ouvida frequentemente era: a beleza da arquitetura característica da colonização alemã. Habermas (2003) nos ensina que não se pode prescrever as minorias da própria forma de vida cultural, mas os homens são fascinados pelas formas de diversidade cultural, atrações que aguçam a curiosidade e o desejo de experimentar, conviver e entender. A arquitetura alemã de Gramado está sendo preservada até hoje e deve obrigatoriamente continuar a ser preservada, porque faz parte da identidade histórica da sua população e é uma atração turística. Isso é o que constatamos encontrar em muitos locais turísticos. Trata-se da diversidade cultural, que é um elemento dos mais importantes do ambiente artificial ou criado, pois diz respeito às diversas formas de intervenções humanas sobre o ambiente natural. A diversidade cultural é um elemento do ambiente artificial ou criado que deve ser objeto de preservação, como um serviço ambiental artificial a ser prestado para a contemplação e a convivência do turista. A lei que cria a Política Nacional do Pagamento por Serviços Ambientais não deixa de fora essa diversidade importante, como identidade de um local, mas também como potencial econômico a ser oferecido aos visitantes.

Não há dúvidas de que o turista também busca serviços ambientais artificiais ou criados a serem apreciados e consumidos, como arquitetura, gastronomia, hotéis, espaços de lazer, produtos diversificados, folclore, costumes, restaurantes, atividades culturais que representem a diver-

sidade cultural, etc. São, na realidade, atividades agregadas aos ecossistemas naturais, propiciando uma diversidade cultural em harmonia com o meio ambiente natural, além de atividades humanas que buscam agregar elementos criados potenciais para o turismo.

O meio ambiente artificial e as suas possibilidades encontram-se normatizados nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e na Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que prescreve condutas de ordem pública e de interesse social relacionadas ao uso dos espaços e da propriedade urbana de forma sustentável, de acordo com a vocação natural dos ecossistemas para a proteção do meio ambiente *ecologicamente equilibrado*. É definir a função social da propriedade, mas, mais do que isso, planejar territorial dos espaços de acordo com a vocação natural de cada ecossistema, uma simbiose harmônica entre o meio ambiente natural e o meio ambiente artificial. No caso de espaços naturais potenciais turísticos, o tipo de ocupação artificial deve incrementar atividades que não venham a descaracterizar as potencialidades turísticas naturais, agregando atividades criadas. *Como fazer isso é o que trataremos mais adiante.*

A forma de ocupação dos espaços naturais potenciais turísticos e outros tem fundamento legal de conexão e harmonia com o que prescreve o artigo 225 da Constituição Federal, que assegura o meio ambiente ecologicamente equilibrado, estando relacionado com a dignidade da pessoa humana, ou seja, o equilíbrio do meio ambiente natural com o meio ambiente artificial.

Thatcher (*apud* Gardiner; Thospson, 2022, p. 111) afirmou em um de seus discursos que “Não é o Estado que cria uma sociedade saudável e sustentável. O Estado normalmente esgota a sociedade não só de suas riquezas, mas de iniciativas, de energia, da vontade de melhorar e inovar

e também de preservar o que há de melhor nas iniciativas humanas”.

O que a estadista afirma é que não podemos limitar a natureza humana, sua vontade, nem impedir a sua energia, criatividade e iniciativas de bem-estar. Portanto, não limitar a natureza humana é respeitar o ambiente natural que garante a vida e inovar sobre ele, com iniciativas humanas criativas e sustentáveis. Não é o Estado que investe e produz riquezas, ele apenas cobra impostos e, portanto, esgota a sociedade. Esse esgotamento não pode impedir iniciativas, energias e vontades de melhorar o bem-estar e a qualidade de vida e, conseqüentemente, limitar a própria cobrança de impostos, inviabilizando o que é próprio do Estado. Ao Estado cabe planejar, incentivar, coordenar e zelar por políticas de desenvolvimento, entre eles o turismo. Não há criação saudável, nem do Estado e nem do homem, quando esgotamos a natureza ou quando esgotamos a sociedade, quando não respeitamos a natureza ou não aproveitamos a criatividade humana para construir o bem-estar - no caso, o turismo. A liberdade do homem confunde-se com o estado da natureza. Segundo Gardiner e Thospson (2022), Thatcher aponta que o Estado de Direito não é o poder e o controle do governo, e acrescentamos que o estado da natureza é que deve vincular o Estado de Direito. Os instrumentos jurídicos de zoneamento para o desenvolvimento do turismo não são nada além do respeito ao meio ambiente natural e artificial, evitando esgotar a própria riqueza, a energia e a diversidade de iniciativas potencialidades na natureza humana. É dar o caminho, mas deixar o homem caminhar. Portanto, o turismo é uma política coletiva de respeito ao meio ambiente potencialmente turístico que precisamos identificar, diagnosticar e planejar a forma de ocupação sem causar danos à sua beleza.

Os limites da ocupação humana sobre o meio ambiente natural estão vinculados aos limites das leis da natureza. No momento que houver um choque entre a natureza, a ocupação e a intervenção humana, estaremos sempre diante de uma impossibilidade natural e material, de uma violação ética e fundamental de consequências desastrosas para a vida e as espécies de vida, incluindo-se o homem. Estaremos diante de uma destruição dos potenciais turísticos. Ao contrário do que afirma Keynes (2017), sobre “o homem não possuir uma liberdade natural” nem precisar ser um cientista para concluir que não há liberdade fora da natureza, pois somos absolutamente dependentes da natureza e de todas as leis, tudo o que o Estado faz desvinculado da natureza humana é violação da liberdade. O desenvolvimento da inteligência é a evolução da própria liberdade, estando na evolução da própria natureza. Só as pedras se movem por forças estranhas à sua natureza, dependendo do homem ou do Estado. Mas isso não é liberdade, tampouco iniciativas de inovação e turismo. A violação da natureza é a violação da própria liberdade, pois o homem é essencialmente natureza. E turismo é o prazer de viver a liberdade envolvido pela natureza, não importando que seja na forma de ambiente natural ou criado.

A ocupação humana, portanto, é criativa e diversa, mas para o desenvolvimento do turismo exige-se uma ocupação harmônica. Essa criatividade na ocupação do ambiente natural faz parte da diversidade, da criatividade e da liberdade do homem, que gera um ambiente artificial ou criado, uma identidade cultural que tem origem na própria natureza, mas que precisa estar em harmonia, num ambiente não degradado. As manifestações e as ocupações artificiais sobre o ambiente natural estão vinculadas a diversos fatores, como cultura, religião, costumes, tradições, história, gastronomia, arquitetura, atividades econômicas, etc. Limitar o compor-

tamento natural e cultural do homem é podar a energia que move o desenvolvimento sustentável e a natureza da matriz econômica do turismo. Não se trata de prescrever ou impor nada a ninguém, mas de revelar e cultivar nossa identidade, como beleza e diversidade a ser apreciada pelas outras culturas.

Assim como é necessário deixar a diversidade natural seguir as suas leis, também é importante respeitar a diversidade cultural, determinante para a ocupação e o ambiente artificial.

Fica evidente que, quando se trata de desenvolver uma matriz econômica turística, é preciso que a ocupação artificial dos espaços tenha como plataforma de planejamento o ambiente natural, com sua vocação e suas potencialidades, e o modo de incrementar um ambiente artificial ou criado respeitando a identidade e a história da população local. Por isso não cabe ao Estado criar nada, mas interpretar, desvendar o que está em potência no meio ambiente natural ou artificial. No eterno pensamento clássico de Aristóteles, há esta reflexão pertinente: “do nada não nasce nada”. Tudo está em potência na natureza. O homem apenas pratica atos dando forma ao que já existe” (Sciacca, 1999). A lógica e a racionalidade desse pensamento nos levam a concluir que não se trata de inventar normas para o desenvolvimento do turismo, mas de pesquisar as potencialidades de cada espaço e de cada cultura local. O turismo é consenso, é o que todos gostariam de ver e viver. Portanto, não há necessidade de grandes justificativas, mas de consenso, transformado em instrumentos jurídicos de planejamento.

Os espaços a serem ocupados, a propriedade, passam a ter outra função social, que é desenvolver atividades atrativas, criativas e compatíveis para o turismo. O zoneamento, do qual vamos falar no próximo capítulo do presente livro, deve tornar obrigatória uma forma de ocupação harmônica

e com incremento de atividades para o turismo, compatíveis com a vocação natural dos espaços e da cultura local.

O incremento de uma matriz econômica que venha a desenvolver o turismo é uma política pública que pressupõe, aqui, além das potencialidades naturais, respeitar também as potencialidades culturais, agora criando normas urbanísticas adequadas no Plano Diretor. No entanto, é importante observar que uma política pública implica normas cogentes, que geram segurança jurídica, o que atrai a iniciativa privada, pois quem tem interesse e recursos para investir são os particulares. O Poder Público é um mero identificador e planejador dos espaços e no máximo poderá contribuir com a infraestrutura. E o investidor só terá segurança para investir se tiver segurança jurídica do que vai acontecer a longo prazo. Muitas vezes a iniciativa privada, por si só, identifica espaços naturais que são potenciais turísticos, mas nem sempre investe, porque não sabe como o Estado vai ocupar a longo prazo aquele espaço. Isso deve estar previsto no Plano Diretor, por meio de um zoneamento turístico.

Portanto, o desenvolvimento de uma matriz econômica voltada para o turismo não é um projeto de governo, mas de Estado, da sociedade, pois isso só acontece a longo prazo, de forma sistemática, permanente e segura, como organização territorial do que existe naturalmente. Não são as políticas de turismo de governo que geram segurança, mas sim as políticas turísticas de Estado, expressas no Plano Diretor, no Zoneamento Ecológico Econômico, tema que vamos tratar no próximo capítulo.

Criar um ambiente propício para o desenvolvimento do turismo exige essa simbiose, harmonia entre o meio ambiente natural e o artificial. É, na prática, um diagnóstico e respeito às potencialidades naturais e culturais, mas também exige segurança jurídica, isto é, planejamento a longo prazo.

Verifica-se, dessa forma, que uma matriz de desenvolvimento do turismo é fundamentalmente uma relação de ética e respeito ao meio ambiente. É, sem dúvida, uma atividade que preserva tanto o ambiente natural quanto o cultural e criado. Para o planejamento do turismo, é necessário criar um instrumento jurídico, que é o zoneamento especial no Plano Diretor, ou o Zoneamento Ecológico Econômico, mediante legislação especial, que respeita a diversidade natural e artificial e incrementa atividades compatíveis com o meio ambiente diagnosticado, o que será trabalhado no terceiro capítulo desta obra.

A falta de segurança e efetividade das políticas de turismo é que ninguém trata o planejamento do turismo como um problema ambiental, com consequências sociais e econômicas, mas um mero projeto político, que se resolve pela vontade do governante, sem a necessidade de termos um planejamento de políticas de Estado a longo prazo. Para que isso possa acontecer, é preciso pesquisa, interdisciplinaridade, leis inteligentes, efetivas e eficazes de como fazer, porque de “o que fazer” a legislação está farta e estamos cansados de ouvir discursos, palestras e conferências nesse sentido, mas na prática muito pouco acontecer, pois poucos dizem *como* deve acontecer de fato.

Afirma Silva (2006) que o planejamento, em geral, é um processo técnico-instrumental para transformar a realidade existente, no sentido dos objetivos previamente estabelecidos. Portanto, não bastam apenas objetivos e diretrizes para planejar o turismo, mas é necessário uma pesquisa científica sobre os elementos que abordamos até aqui, do ambiente natural e do ambiente artificial, e o planejamento desses espaços, mediante legislação efetiva, que não são meras diretrizes, planos, mas instrumentos de zoneamento territorial.

A adoção de instrumentos jurídicos de zoneamento do turismo no Plano Diretor ou Zoneamento Ecológico Econômico, que vinculam o *como* fazer e o *que* fazer, possibilitando projetos concretos de execução de políticas de turismo, é o que se pretende deixar claro neste livro. Sandel afirma que é necessário fazer a coisa certa. Mas fazer a coisa certa nem sempre é fácil, pois não se trata de persuadir os outros, mas de resultados reais e efetivos. E é preciso uma postura como prática científica e instrumentos jurídicos inteligentes para que os resultados sejam efetivos.

É lógico que se trata de uma construção epistêmica e inteligente. Mas, para que os objetivos desejados possam efetivamente ser alcançados e que haja segurança jurídica, certeza de uma ocupação humana sustentável e voltada para o turismo, é necessário que tudo seja traduzido em normas de direito inteligente, resultado da pesquisa e mediante a adoção de instrumentos jurídicos, obrigatoriamente inseridos nos zoneamentos nacional, estadual e municipal, mais especificamente, nos Planos Diretores de cada município e demais leis complementares locais. O turismo depende de iniciativas políticas, mas não se constrói com fundamentos ideológicos, e sim científicos, transformados em lei.

É importante entender que, na prática, nada acontece na Administração Pública que não esteja previsto em lei, exceto políticas ditatoriais desvinculadas da real natureza das leis. A lei é o principal instrumento de planejamento da gestão pública. Na iniciativa privada, os planejamentos, para serem concretizados, necessitam apenas da soberania da vontade do empreendedor. Na gestão pública, a vontade do gestor está vinculada à lei. Portanto, o planejamento só se efetiva se existirem leis efetivas que pautem a conduta do agente público e do privado. Por isso, o Direito necessita ultrapassar a ideia de mero construtor de diretrizes, de condutas dissociadas da natureza, contestadas, não cumpridas,

sem efetividade, mas pródigas em doutrinas jurídicas que apenas dizem *o que* fazer, mas nunca *como* fazer e por isso nada acontece. É o direito como instrumento de planejamento, novo paradigma, não muito conhecido nos tribunais.

Como sugerem as fontes, os administradores do Estado brasileiro, desde a União até os Municípios, demonstram total desconhecimento do que é planejamento.³ Em nível federal, por exemplo, os planejamentos têm apenas preocupação monetária e financeira. Não há um plano nacional de ocupação sustentável do território brasileiro. A Secretaria de Planejamento Nacional normalmente é o órgão elaborador de projetos financeiros. No entanto, o espaço onde devem acontecer as diferentes atividades humanas, inclusive o turismo, necessárias ao seu bem-estar, não é objeto específico de planejamento permanente do Estado.

Noutro giro, é comum prefeitos afirmarem que a cidade está planejada, pois a Secretaria de Planejamento municipal elaborou projetos para os próximos vinte anos e cita alguns, tais como projetos de turismo, de reformulação do centro da cidade, de construção de nova represa de abastecimento de água, de nova avenida, de Unidades Básicas de Saúde, etc. Está evidente o conceito equivocado de planejamento, pois nesses exemplos não fica caracterizado planejamento algum, apenas a execução de projetos ou obras isoladas que não resultam de um Plano Diretor ou de um Zoneamento Ecológico Econômico inteligente. Como referido, o administrador não está vinculado a projetos, mas à lei. Por isso nada fica garantido de efetivamente acontecer e não há segurança jurídica para investimentos, por exemplo, no turismo, se apenas temos projetos e não planejamento. E quando um projeto é apenas obra de um governante ou de um técnico, sem estar efetivado e vinculado com a lei, não poderá sequer ser executado, pois quem torna obrigatória a forma

³ Pesquisa feita pelo autor em dezenas de entes públicos.

de ocupação do ambiente natural com um ambiente criado pertinente àquele espaço é a lei. Os projetos de turismo são efetivos e executados de acordo com os zoneamentos territoriais delimitados e previstos na lei. Da mesma forma, todo tipo de desenvolvimento acontece em algum espaço, cuja atividade, para ter êxito, precisa se constituir em zoneamento ou planejamento territorial.

Em nenhuma Secretaria de Planejamento do Brasil há uma divisão ou setor que tenha a finalidade permanente de estudar e adotar leis como instrumentos inteligentes de planejamento, exatamente porque, na atual cultura de gestão pública, a lei não é tida como instrumento de planejamento a longo prazo, contrariando o que determina a própria CF/88, no seu art. 37.

O homem só prospera quando há um alto nível de energia econômica individual e, pelos menos, percepção de oportunidades seguras para o desenvolvimento de atividades econômicas diversificadas. O turismo é uma energia impulsionadora que não pode ser ignorada como matriz econômica, de desenvolvimento sustentável, liberdade e qualidade de vida. Basta que fique efetivamente assegurado que não se trata de projetos de um governo, mas de planejamento de Estado com base nas potencialidades da realidade do meio ambiente natural e artificial de cada local.

O respeito à diversidade é o que assegura a liberdade e não torna todos iguais, mas diversos, como efetivamente somos, e com dignidade. Uma matriz econômica que desenvolve o turismo consegue assegurar o aproveitamento da diversidade e do ambiente natural e criado de forma inteligente e diversifica às atividades econômicas de um país, estado ou município.

A forma como isso deve ser feito, como afirma Sandel (2017), o que fazer, como fazer e fazer a coisa certa, é o que

vamos abordar no próximo capítulo. É importante observar que já começamos fazendo, quando abordamos a necessidade do diagnóstico e os espaços naturais e artificiais de potenciais turísticos deste capítulo.

3. Instrumentos jurídicos de planejamento dos espaços e locais de interesse turístico

O planejamento é um processo que, no caso do turismo, tem como base o diagnóstico do meio ambiente natural e do meio ambiente artificial.

Nessa perspectiva, planejamento é a organização sistemática e harmoniosa de respeito e convivência entre o meio ambiente natural e o criado ou artificial, já que ambos precisam ser tutelados para que possamos ter um resultado socioambientalmente sustentável, garantindo as potencialidades turísticas diagnosticadas. Portanto, o planejamento do turismo não pode ficar no diagnóstico nem pensar que é possível saltar uma etapa para começar a executar projetos. Isso é política a curto prazo e não planejamento de turismo a longo prazo.

Nesse sentido, quando se trabalha com planejamento de turismo, é importante uma sistemática diferenciada, pois o turismo implica ambientes agradáveis e saudáveis que propiciem qualidade de vida, o que resulta num fluxo de pessoas e necessidade de receptividade.

Um planejamento turístico deve tutelar as potencialidades já mencionadas, mas também movimentar os benefícios socioeconômicos. Além de que isso pode significar a conscientização da população para a importância e o seu papel no desenvolvimento do turismo. O envolvimento da comunidade é fundamental, pois todos são agentes investidores e recepcionistas do turista, o que implica posturas de condutas do cidadão residente, que devem ser expressas em lei no Código de Condutas ou Posturas Local.

A Constituição Federal estabelece a competência da União, dos Estados e dos Municípios para a promoção e o

incentivo do turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. A legislação federal regulamenta com normas gerais, adotando uma Política Nacional de Desenvolvimento do Turismo, Lei Federal nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, na qual fixa diretrizes gerais, adota um sistema nacional de turismo, cria incentivos, faz referência aos serviços e adota penalidades. No entanto, nada planeja de concreto. É apenas um marco legal importante. Por sua vez, as legislações estaduais com normas regionais vão um pouco mais além e conceituam o que são áreas e locais de interesse turístico, mas nada fica delimitado ou identificado. Ainda não há um planejamento concreto de turismo.

O caráter geral dos marcos regulatórios da União e dos Estados nos leva a concluir que é necessário delimitar espaços e locais específicos de potenciais e interesses turísticos, o que só pode ocorrer mediante zoneamento, por meio de legislação específica com segurança jurídica que possa se perpetuar no tempo, com planejamento a longo prazo. O zoneamento é uma importante intervenção estatal na utilização de espaços geográficos do meio ambiente natural e do criado e no domínio econômico, organizando a relação ética com o meio ambiente e a relação espaço-produção (função ambiental e função social), definindo, portanto, atividades, índices construtivos e tipos de construções, incrementando infraestrutura, estabelecendo restrições, incentivando ou reprimindo condutas, regrando o parcelamento do solo, etc. Os instrumentos jurídicos que possibilitam o zoneamento dos espaços, dos locais e das atividades de interesse turístico nos municípios é o Plano Diretor Municipal. No caso de um planejamento estadual ou nacional, o instrumento jurídico a ser adotado é o Zoneamento Ecológico Econômico, que nesse caso deve ser incorporado ao Plano Diretor dos Municípios, com suas adequações locais. O turismo realiza-se num determinado espaço (urbano ou rural), em

decorrência de suas características naturais ou criadas; conforme foi amplamente abordado, assim, é imprescindível o zoneamento das áreas e dos locais de interesse turístico para a minimização dos impactos artificiais sobre esses espaços, que devem ser direcionados para o turismo, sob pena de descaracterização e perda do patrimônio turístico.

A concretização de políticas públicas de turismo, na forma do art. 180 da CF, apesar da abundância de legislação sobre o tema, tem acontecido muito pouco, por ser uma legislação genérica, que não define áreas e locais com regramento de ocupação voltado ao turismo. Os grandes empreendimentos turísticos têm sido executados pela iniciativa privada, que percebe os potenciais naturais e artificiais de turismo de cada região ou município e faz investimentos. Mas isso não é uma política segura, sistêmica e a longo prazo. Muito se tem falado sobre planejamento e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do turismo, mas muito pouco tem feito o Poder Público de concreto nesse sentido, ficando muito mais a cargo da iniciativa privada, que o faz investimentos sem diretrizes, sem critérios, sem normas e sem segurança jurídica relativa aos seus investimentos. Efetivamente o turismo é um negócio lucrativo, mas também é uma política pública capaz de tutelar a dignidade, com espaços ambiental e ecologicamente equilibrados, e assegurar renda, empregos e desenvolvimento socioambientalmente sustentável.

Ocorre que a iniciativa privada é motivada pela segurança jurídica dos investimentos, pela certeza do lucro e com base no princípio da livre iniciativa, enquanto o Poder Público, para incrementar políticas públicas de turismo, está obrigatoriamente vinculado à lei, na forma como dispõe o art. 37 da CF/88. Mas a responsabilidade pela transposição da lei para a concretização das políticas públicas de turis-

mo é tarefa que deve ser compartilhada por ambos, com vantagens para a sociedade como um todo.

Fensterseifer (2008, p. 123-124) reconhece:

[...] incumbe ao Estado, por sua vez, à luz da perspectiva organizacional e procedimental do direito fundamental ao ambiente, criar instituições e procedimentos administrativos e judiciais adequados. No entanto, para que tais valores constitucionais sejam implementados, deve-se transportá-los do universo cultural para espaço político e jurídico, depositando tal responsabilidade de “transposição” a cargo não apenas do Estado, mas também dos atores privados.

Na realidade, o Poder Público não tem coordenado nem organizado procedimentos efetivos, porque não tem adotado uma legislação adequada como instrumento de planejamento, que são os zoneamentos, e por isso não tem conseguido concretizar, tornar efetivas e executar políticas públicas de desenvolvimento do turismo socioambientalmente sustentáveis, como matrizes econômicas.

Das normas gerais que definem áreas e locais de interesse turístico

Verifica-se que a CF/88 estabelece no seu art. 180 que é competência da União, dos Estados e dos Municípios promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. A autonomia municipal, inclusive, é uma das características nucleares da nossa Carta Magna, assim como prevê o atendimento dos assuntos de interesse locais por meio de aspectos administrativos, políticos e legislativos (Almeida *et al.*, 1999). O art. 182 da CF/88 atribui aos Municípios a política de desenvolvimento e expansão urbana, mediante planejamento territorial, observadas as normas gerais - entre elas, o Zoneamento Ecológico Econômico. Portanto, é uma autonomia municipal dada pela Constituição Federal. Turismo, como já abordado, se dá em uma área ou local que deve ser objeto de zoneamento.

A Lei Federal 11.771/2008 regulamenta a Política Nacional do Turismo, sendo que a Lei Federal 6.513/1977 fixa normas gerais sobre a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico. Ambas as leis são normas gerais que vinculam as políticas públicas de turismo das diferentes esferas federativas, mas não tornam concreto e efetivo o planejamento, pois não ficam delimitados e identificados os locais e as áreas de interesse turístico. Na realidade, fica a critério de cada ente federativo a autonomia de fazer o zoneamento e delimitar os espaços com normas de ocupação, como, por exemplo, as potencialidades ambientais naturais e artificiais que devem ser preservadas e as atividades que neles podem ser desenvolvidas. Caso contrário, o planejamento e desenvolvimento do turismo fica apenas na intenção de diretrizes gerais, não se materializando em lugar algum.

O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, com a Lei Estadual nº 8.108, de 19 de dezembro de 1985, fixou diretrizes para a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico, definindo, no seu art. 2º, como locais de interesse turístico as paisagens notáveis, as localidades que apresentam condições climáticas favoráveis, os bens de valor histórico, artístico e arqueológico e as manifestações religiosas e culturais. Isso é norma, mas, a título de exemplo, soa genérico, indefinido, pois o Estado não tem um zoneamento ecológico econômico das áreas e dos locais territoriais turísticos, por isso não fica assegurado onde estão localizadas essas potencialidades previstas no art. 2º da referida lei, não ficando, portanto, protegida a preservação desses ambientes naturais ou artificiais. Com isso, a tendência é esses locais potenciais para o turismo irem se descaracterizando e sendo ocupados com outras atividades, que, muitas vezes, pouco agregam em termos de definição de matrizes econômicas, renda e qualidade de vida da po-

pulação local. O Estado faz de conta que tutela as áreas e os locais de interesse turístico, mas, apesar das leis, os melhores potenciais, naturais e culturais vão sendo degradados, perdidos ou ocupados com atividades menos importantes. O próprio Bioma Pampa, no caso do Rio Grande do Sul, uma biodiversidade que foi o espaço básico do surgimento da cultura gaúcha, vai aos poucos sendo descaracterizado, sem preocupação socioambiental, pela falta de normas legais que assegure sua proteção por meio do zoneamento ecológico econômico. Os campos sulinos, historicamente, são uma de nossas primeiras atividades econômicas, com a criação de gado e a venda de charque. Além disso, é o nosso meio ambiente mais característico, no qual nasceu a figura do gaúcho e que faz parte de nossa identidade. São os campos a base territorial da história e de uma cultura que nos orgulha e se *espraiou* para muito além das fronteiras de nosso estado. É o nosso cartão postal, mas, fundamentalmente, o espaço onde ocorreu a colonização, a história, onde se desenvolveu uma cultura, uma atração turística das mais significativas, mas que lamentavelmente vem sendo descaracterizado.

Figura 1 - Campos de Cima da Serra Gaúcha.



Fonte: Arquivo pessoal.

Na Figura 1, observamos a beleza das paisagens e a riqueza dos ecossistemas e da cultura que atrai turistas, mas que vão se perdendo pela falta de planejamento efetivo do território. Espaços como esse, ou do Bioma Pampa ou ocupáveis do Bioma Amazônia, como exemplos, necessitam de um Zoneamento Ecológico Econômico para definir a vocação natural dos referidos espaços e não perder potenciais turísticos e de desenvolvimento.

Não há dúvida de que as áreas e os locais de interesse turístico são espaços que exigem preocupação com o meio ambiente natural e o meio ambiente cultural, sobre os quais o Estado ou Municípios podem propiciar, incentivar e assegurar o desenvolvimento do turismo, mediante zoneamento, valorizando os potenciais e construindo a dignidade e o crescimento humano social e econômico, com efetiva qualidade de vida de forma sustentável.

Nesse sentido, afirma Sarlet (2010, p. 22):

Estado Socioambiental de Direito, longe de ser um Estado “Mínimo”, é um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambiental sustentável. O princípio do desenvolvimento sustentável expresso no art. 170 (inciso VI) da CF88, confrontando com o direito de propriedade privada e a livre iniciativa (*caput* e inciso II do art. 170), também se presta a desmitificar a perspectiva de um capitalismo liberal-individualista em favor de sua leitura à luz dos valores e princípios constitucionais socioambientais.

Na realidade, apesar do ordenamento jurídico existente, que propicia a preservação, a conservação e a criação de espaços de interesse turístico, em termos de turismo, nada acontece de forma planejada, exceto as iniciativas privadas que identificam potencialidades e as transformam em projeto concreto, sendo que tudo o que acontece é improvisado, pois tudo o que sucede ou vem a se suceder deveria estar regulamentado nas normas de ocupação desses espaços. Não é diferente, pois, essa situação em todos os demais estados da Federação. A CF/88, no que se refere às competências federativas, no seu art. 30, preceitua que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, sendo que o art. 182 atribui aos Municípios a execução de políticas de ocupação do território, dispositivo regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que ordena a elaboração de Plano Diretor em todo o território do município, quer na área urbana, quer na rural. As próprias legislações federal e estadual que dizem respeito à definição de espaços especiais e locais de interesse turístico têm um caráter geral, isto é, não definem, especificamente, nenhum espaço, deixando, portanto, a critério de instrumentos jurídicos da União, dos Estados e Municípios, fato que se verifica, em regra, em todo o Brasil. Portanto, os entes federativos, especialmente os Municípios, não fazem corretamente o “dever

de casa”, que são os zoneamentos específicos do turismo, e os Estados não definem esses espaços no zoneamento ecológico econômico. Parece que as questões-chave são: *como fazer?* e *o que fazer?*.

O Zoneamento Ecológico Econômico e o Plano Diretor devem adotar zoneamentos específicos de desenvolvimento do turismo

A nível nacional e estadual, o instrumento jurídico de planejamento territorial é o Zoneamento Ecológico Econômico. Planejamento territorial é delimitar e demarcar os espaços com regras de preservação, conservação e ocupação, definindo atividades compatíveis ao ambiente natural, estruturas adequadas a serem incrementadas a longo prazo, enquanto o **Zoneamento Ecológico Econômico** é um instrumento legal de planejamento territorial que harmoniza a ocupação humana e as diferentes atividades econômicas, de acordo com a vocação natural de cada espaço, assegurando um ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, da CF). Na realidade, ele tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação e a conservação ambiental. Esse mecanismo de gestão territorial e ambiental consiste na delimitação de zonas ambientais e na atribuição de usos e atividades compatíveis segundo as características (potencialidades e restrições) de cada uma delas. O objetivo é o aproveitamento das potencialidades, o uso sustentável dos recursos naturais e dos serviços ambientais, como paisagens, clima, natureza, etc., e o equilíbrio dos ecossistemas existentes.

O Zoneamento Ecológico Econômico está previsto Lei Federal 6.938/81, a Política Nacional de Meio Ambiente, no seu inciso II do art. 9º, e regulamentado pelo Decreto Federal 4.297/2002, dispendo:

Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. Parágrafo único. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, realocação das atividades incompatíveis com suas diretrizes.

Portanto, é um instrumento que deve ser utilizado para planejar o território nacional e definir a vocação de cada espaço, o modo como eles devem ser ocupados e as atividades permitidas. É, sem dúvida, um instrumento jurídico para preservar os potenciais turísticos de um Estado ou Município. Aqui, a União e os Estados poderão definir os espaços que devem ser conservados para a implantação de atividades econômicas e, de maneira especial, turísticas, levando em consideração os potenciais do ambiente natural. É o caso da Amazônia, que, pela legislação ambiental, o Código Florestal, tem uma Reserva Legal que deve ser preservada em 80%. No entanto, como não há Zoneamento Ecológico Econômico que identifica os espaços que devem ser preservados tampouco define as atividades que podem ser incrementadas nos demais espaços de 20%, tudo vira ocupação irregular. Não há dúvidas de que uma das atividades que devem ser incrementadas nos espaços da Amazônia que podem ser ocupados é a turística. A inexistência de Zoneamento Ecológico Econômico pode comprometer a própria preservação da Amazônia. É também o caso do Bioma Pampa, que carece de Zoneamento Ecológico Econômico

para definir que tipo de atividades pode ser desenvolvido e não venha a descaracterizar o próprio bioma, a sua biodiversidade, a sua diversidade e o seu ambiente cultural. O Rio Grande do Sul está incrementando o turismo, por exemplo, no Itaimbezinho, um dos cânions mais belos do Brasil, mas não há planejamento territorial, nem do Estado, nem dos Municípios. A necessidade de um Zoneamento Ecológico Econômico é imprescindível, pois corre-se o risco de ser comprometida a sua preservação e atividade de turismo. Sem planejamento territorial, não há segurança jurídica para Políticas Públicas, tampouco para os empreendedores, pois tudo fica na dependência de decisões transitadas em julgados (judicialização), ficando décadas no judiciário em discussão, sem compromisso com a realidade, porque não foi planejada. O planejamento territorial é uma questão científica, interdisciplinar, para garantir a sustentabilidade (ambiental, econômica e social).

As mais belas paisagens do Brasil correm o risco de serem descaracterizadas como potencial turístico, por isso precisam ser objeto de zoneamento dos Municípios ou do Estado como forma de preservação, e, fundamentalmente, a ocupação dos entornos deve ser feita com atividades compatíveis, que garantam a sua preservação e venham a agregar valor, respeitando as suas características culturais e beleza, e gerar desenvolvimento sustentável.

Figura 2 - Itaimbezinho.



Fonte: Arquivo pessoal.

O Itaimbezinho, no Rio Grande do Sul, vem sendo ocupado mediante terceirização, mas precisa ser feito o Zoneamento Ecológico Econômico para garantir uma ocupação compatível no seu entorno e região.

O planejamento territorial anda de mãos dadas com o meio ambiente, dá-se por meio de zoneamentos territoriais e gera tutela do meio ambiente, segurança jurídica (sem judicialização) sem pressões e credibilidade para investimentos a longo prazo, confiança nacional e internacional bem como políticas de longo prazo, que se faz necessário nessa imensidão territorial brasileira, pois é um futuro incerto com grandes riscos de degradarmos potenciais ambientais, econômicos e turísticos de valores incalculáveis.

Primeiramente, o instrumento jurídico mais efetivo para o planejamento territorial urbano e rural, bem como a definição ou o zoneamento dos espaços e dos locais de interesse turístico, conforme já mencionado, é o Plano Diretor Municipal. Não há como incrementar o desenvolvimento do turismo simplesmente criando planos estratégicos, planos ou projetos de turismo, sem adotar a lei como instrumento de concretização efetiva e obrigatória da política de turismo local para que haja efetividade e execução a médio e longo prazo. Essa lei é o Plano Diretor, com zoneamentos dos locais e dos espaços tanto da área urbana quanto da área rural, diagnosticadas como potenciais turísticos, definindo atividades que sejam pertinentes sem degradação ambiental. Mesmo que a União ou os Estados tenham adotado o Zoneamento Ecológico Econômico, a política de expansão urbana e desenvolvimento local é prerrogativa dos Municípios, conforme dispõe a própria Constituição Federal, sendo o Plano Diretor Municipal o instrumento de desenvolvimento e expansão urbana. O Município, pelo que dispõe o Estatuto da Cidade em seu § 2º do art. 40, afirma que o Plano Diretor deverá englobar o território do Município com um todo. É importante destacar que a lei é cogente, determinando que isso seja feito. No entanto, a maioria dos Municípios ainda não sabe fazer isso. Por derradeiro, a Constituição ainda autoriza o Município, no seu art. 30, a legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que lhe couber. Portanto, o Município parece não saber a força e o poder que tem para criar e coordenar políticas públicas de desenvolvimento, especificamente do turismo.

Vamos exemplificar de forma concreta o que normalmente acontece. Encontramos em dezenas de municípios pesquisados diretrizes de turismo como a seguinte: **desenvolvimento do turismo como matriz econômica do**

município. A questão é como fazer isso acontecer e como fazer a coisa certa, conforme afirma Sandel (2017).

Ocorre que não basta estabelecer diretrizes no Plano Diretor, pois isso apenas nos diz o que fazer, mas não *como* fazer e tampouco *a coisa certa a se fazer*. O Plano Diretor deve ser complementado com instrumentos jurídicos de como fazer para fazer a coisa certa.

É fundamental que o zoneamento dos espaços com potencialidades turísticas, no caso, seja delimitado com previsão de atividades permitidas e proibidas, como, por exemplo, espaços preservados, locais de visitação, acesso, atividades econômicas (como bares, hotéis, restaurantes, etc.), tipos de construções, bens culturais materiais e imateriais a serem preservados, infraestrutura a ser incrementada, investimentos a serem garantidos nos orçamentos, etc. Os simples planos e projetos específicos de turismo, como uma construção, pódio e monumento, são complementos do planejamento, portanto, atos de governo e não de planejamento. Uma matriz econômica de turismo ou uma política de turismo se realizam sempre a médio e longo prazo, e para isso devem estar garantidas no Plano Diretor de forma efetiva, caso contrário nada acontece.

Ocorre que os Planos Diretores Municipais não estabelecem zoneamentos especiais para o desenvolvimento do turismo, não regulamentando a forma de ocupação, as atividades permitidas e proibidas, a preservação e conservação do meio ambiente natural e do criado nem a proteção dos patrimônios histórico, cultural, artístico, arquitetônico, paisagístico e arqueológico existente ou decorrentes desses espaços. Também não definem os índices construtivos compatíveis e a adequada acessibilidade aos espaços e aos locais turísticos, assim como não incentivam ou restringem atividades econômicas que descaracterizam o ambiente propício para o turismo, evitando impactos ambientais que

possam degradar as próprias belezas e potencialidades naturais e artificiais dos locais.

Magalhães (2002, p. 89) nos traz que, a partir de encontros e conferências mundiais, a Organização Mundial de Turismo (OMT) estabeleceu orientações para o desenvolvimento do turismo sustentável, quais sejam:

Antes de dar início a qualquer projeto turístico, devem ser efetuadas análises econômicas, sociais e ambientais, dando uma especial atenção aos diversos tipos de desenvolvimento do turismo e às formas de vida e questões ambientais; as organizações, empresas, grupos e indivíduos devem seguir princípios éticos e outros que respeitam a cultura e o ambiente da área anfitriã, o modo de vida e o comportamento tradicional da comunidade, os padrões de liderança e política; o turismo deve ser planejado e gerido de forma sustentável, tendo em conta a proteção e a utilização econômica adequada do ambiente natural e humano das áreas anfitriãs; durante todas as fases do desenvolvimento e operação do turismo, deve ser preparado um programa de avaliação, supervisão e mediação cuidadoso que possa permitir à população local tirar partido das oportunidades ou adaptar-se às alterações.

Contudo, os Municípios que de alguma forma estimulam o desenvolvimento do turismo ignoram esses princípios no momento da organização do local destinado à atividade. Nesse sentido, esclarece Magalhães (2002) que há um descaso da Administração Pública local, principalmente quanto se tratam de problemas criados pelo turismo, acabando por beneficiar poucos empresários, os quais agem, muitas vezes, consoante critérios e interesses próprios, sem cautela com o social e o ambiental. Isso ocorre exatamente pela delimitação desses espaços mediante zoneamento dos locais e áreas de interesse turístico. Quando o empreendedor sabe que o Município identificou as potencialidades e há um zoneamento que as protege e estabelece diretrizes para o que e como devem ser incrementados e ocupados esses espaços, isso gera segurança jurídica, mas diversifica e democratiza as possibilidades de iniciativas.

Conforme já afirmado, é o diagnóstico das potencialidades turísticas que oportuniza o estabelecimento de diretrizes, que é um prognóstico, assim como zoneamento, que é o planejamento propriamente dito, o que exige vários conhecimentos e se complementa por profissionais urbanísticos e do direito especializado em direito urbanístico e ambiental, pois cada Município tem suas particularidades e potencialidades específicas e próprias.

Apesar da existência do Programa Nacional da Municipalização do Turismo (PNMT), que objetiva, em linhas gerais, a competência dos Municípios no desenvolvimento do turismo sustentável (em nível ambiental, econômico e social), poucas são as cidades que usam corretamente a lei para elaborar zoneamentos efetivos dos espaços potenciais de turismo (Brasil, 2007).

Para exemplificar a necessidade e a importância do zoneamento de locais e áreas de interesse turístico, como planejamento efetivo do turismo, trazemos o exemplo do Vale dos Vinhedos, município de Bento Gonçalves, Rio Grande do Sul, cujas repercussões na economia local e nacional são conhecidas por todos. O Município, cumprindo o que estabelece a CF/88 de promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico, planejou a ocupação das potencialidades naturais da área do vale, criando um zoneamento específico no Plano Diretor Municipal, tendo a cultura da uva e a produção de vinho como elementos básicos, prioritários da economia, agregando os elementos culturais - gastronomia, costumes e tradições - e a forma de produção do vinho cultivada pela imigração italiana. Vale-se da paisagem natural estabelecendo regras de proteção e fixando atividades permitidas, como hotéis, cantinas, restaurantes, produção de vinhos, sucos de uva, espumantes, etc. O resultado são milhares de turistas que visitam o vale todos os anos, transformando

um espaço limitado do território do município em uma área de geração de renda e qualidade de vida, tendo como matriz econômica o turismo.

É importante salientar que o turismo acontece em espaços com potencialidades naturais ou criadas, e o ambiente turístico criado decorre do planejamento desses espaços naturais. O planejamento consiste, na realidade, em definir a forma de ocupação, a preservação e conservação desses espaços e o incremento de estruturas e atividades a ele direcionadas.

Assim dispõe o Plano Diretor Municipal de Bento Gonçalves: “Art. 164. Distrito do Vale dos Vinhedos tem como vocação natural consolidada, a vitivinicultura, cuja cultura, ocupação do solo e paisagem ficam protegidas na forma desta lei” (segundo site da Prefeitura de Bento Gonçalves).

A lei é um zoneamento específico do Plano Diretor, delimitando o território, que define o que deve ser protegido, o que precisa ser feito e o modo de fazer.

Nesse sentido, Rech (2007, p. 245.), ao fazer referência ao Plano Diretor de Bento Gonçalves, afirma:

O Novo Plano Diretor de Bento Gonçalves, por exemplo, criou os zoneamentos rurais diversificados, como é o caso do Vale dos Vinhedos, nacionalmente conhecido, buscando combinar o manuseio e a ocupação do solo com o desenvolvimento de determinado setor da economia, no caso, a vitivinicultura. Além disso, incentiva o desenvolvimento de serviços como comércio de produtos coloniais, uva vinho, espumante, hotéis e áreas de lazer, etc. buscando incrementar o turismo como fator de desenvolvimento da atividade econômica naturalmente desenvolvida pelos colonizadores italianos, na área rural. Definiu que no Vale dos Vinhedos, a videira é cultura prioritária, sendo o cultivo das demais culturas apenas complementares e de sustento.

O Vale dos Vinhedos não é resultado de uma simples legislação que define a necessidade de políticas públicas

de turismo, mas, concretamente, se dá por meio de normas cogentes que fazem intervenções de proteção dos potenciais naturais do território, como a cultura da uva, com um zoneamento específico, regrado a ocupação, a preservação e a conservação dos espaços com potencialidades naturais, históricas, culturais e econômicas. Há uma garantia jurídica para investimentos específicos na vitivinicultura e no turismo no Vale dos Vinhedos, os quais se perpetuam no tempo e no espaço.

A existência de legislação federal e estadual estabelecendo diretrizes ou políticas de turismo, assim como a vontade política, não é suficiente para garantir o desenvolvimento do turismo como política pública a longo prazo, pois isso depende da existência de um Zoneamento Ecológico Econômico, no caso do planejamento do Estado, ou zoneamento específico no Plano Diretor, no caso dos Municípios, pois, sem isso, não se constituem, na prática, políticas públicas de turismo, prescindindo de normas que localizem e regulamentem concretamente áreas especiais e locais de interesse turístico que, ao mesmo tempo, vinculem a Administração Pública e a iniciativa privada no que se refere à forma de ocupação, preservação ou conservação desses locais ou áreas.

Muitos exemplos de locais turísticos decorrem da iniciativa de particulares ou de acontecimentos históricos, culturais e religiosos, mas que necessitam ser identificados e protegidos mediante marco regulatório que delimite seus espaços e proteja-os por meio de zoneamentos.

É o caso de Gramado, que cresceu em face dos seus potenciais naturais e culturais, mas logo percebeu a necessidade de regramento no Plano Diretor Municipal.

As potencialidades de imensas áreas, como é o caso das existentes na Serra Gaúcha, são um exemplo de espaço

que necessita de zoneamento, pois tem, nos campos, uma região de paisagens exuberantes e, em cada lugar, uma história diferente, contada por pessoas diferentes, impregnadas de sentimentos e simbologias que se confundem com a paisagem, as comidas típicas, o misticismo, a hospitalidade, as rodas de chimarrão e as tradições que encantam.

No caso do *zoneamento dos campos naturais* da Serra Gaúcha, é preciso que o ordenamento jurídico do Plano Diretor tenha como princípio norteador, na solução de qualquer conflito de norma, priorizar ou assegurar a *preservação ambiental dos campos naturais, a conservação de sua finalidade econômica e pastoril e a preservação de sua paisagem notável de grande potencialidade turística*. Sem isso, com o tempo, vão sendo degradados o ambiente natural, o encanto e a beleza de uma das mais belas regiões do Rio Grande do Sul, bem como a preservação de área ou local de interesse turístico, na forma como dispõem a legislação federal e a estadual. Assim, poderiam ser referidas dezenas de outros locais deste imenso Brasil, em que, apesar da existência de legislação nacional e estadual e de políticas públicas de turismo, nada acontece além de constante ocupação desordenada, degradação ambiental e descaracterização da paisagem e das potencialidades turística.

Não há dúvidas de que o zoneamento é a identificação e a proteção da vocação dos espaços naturais ou culturais e artificiais.

Segundo Silva (2006, p. 306),

O zoneamento de uso do solo constitui um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal. O zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico ou de ocupação destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. O zoneamento serve para encontrar lugar para todos os usos e potencialidades do solo, dos espaços e colocar cada coisa em seu lugar adequado, inclusive, as atividades incômodas.

O autor se refere especificamente ao zoneamento municipal, mas o mesmo conceito pode ser aplicado ao zoneamento ecológico econômico.

O Município tem competência para fazer zoneamentos urbanos ou rurais e definir sua preservação, conservação e ocupação de acordo com os interesses locais, na área urbana com atividades urbanas e na área rural com atividades agrícolas e seus agregados devidamente autorizados nos zoneamentos. Portanto o zoneamento pode ser feito tanto na área urbana quanto na área rural.

O zoneamento turístico e o parcelamento do solo urbano e rural

A abrangência do zoneamento turístico em áreas urbanas ou rurais precisa apenas observar algumas características, preservando a razão da existência de cada espaço, o urbano e suas atividades e o rural com suas culturas e atividades agregadas. O parcelamento do solo urbano é competência do Município, por meio da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, enquanto o parcelamento do solo agrário é de competência federal e está vinculado ao Estatuto da Terra. São poucos os Municípios do Brasil que tratam desse tema nas suas leis municipais de parcelamento do solo, fazendo distinções e caracterizando cada tipo de zoneamento, com possibilidades adequadas de parcelamento do solo na área urbana ou de ilhas turísticas na área rural, pois sempre que o solo da área rural vai ser parcelado, com módulos menores dos que os previstos na legislação federal, é preciso criar uma ilha de zoneamento urbano com parcelamento diferenciado de solo urbano, pois o Município, no zoneamento rural, além das atividades agregadas a uma determinada cultura rural, pode criar espaços urbanos no interior da área rural, como, por exemplo, hotéis, restaurantes, loteamentos, chácaras e áreas de contempla-

ção e lazer, buscando aproveitar as potencialidades. Esses espaços, portanto, precisam ser delimitados e tratados como espaços urbanos, inclusive para fins de parcelamento do solo e tributação do IPTU. Conjuga-se a convivência de uma área urbana com uma área rural, desde que os espaços urbanos não venham descaracterizar a área rural. Não se trata de uma vila, mas de finalidades turísticas de espaços e locais distintos. O Estatuto da Cidade dá competência aos Municípios de definir a função social da propriedade por meio de zoneamentos.

Silva (2006, p. 249), ao fazer referência ao regime jurídico do zoneamento, afirma que “trata-se de legítima restrição ao direito de propriedade e ao direito de construir, estabelecendo o planejamento da ocupação dos espaços, com vistas às mais diversas políticas públicas”.

Em sua modalidade urbana ou rural, o zoneamento do turismo é concebido como uma apropriação do espaço típico para atividades turísticas, as quais têm, hoje, especialmente, lugar no campo, originando transformações naturais, espaciais e culturais, bem como permitem a abordagem geográfica para a compreensão de mecanismos processuais desse segmento turístico. Paralelamente à função mercadológica na prática do turismo, e devido às mudanças trazidas pelo Estatuto da Cidade, no sentido de uma nova forma de concepção dos espaços urbano e rural, denotando o fortalecimento da relação cidade/campo e o planejamento da ocupação por parte dos Municípios de ambas as áreas, consolida-se a inter-relação entre esses dois espaços.

Não há dúvidas de que o incremento do turismo na área rural vem superar a resistência de velhas formas de produção rural e a existência de relações de complementaridade, que se caracterizam por uma articulação entre tais espaços, seja com atividades agregadas, tecnologia, produtividade, cultura ou turismo.

Aqui valemos do conhecimento de Arlete Medes Silva (2004, p 137), que afirma:

O espaço rural não só deixa de ser um espaço mono funcional, estritamente ligado às atividades primárias, mas também ligado às novas configurações espaciais do processo de globalização da economia. O meio rural ganhou, por assim dizer, novas funções e novos tipos de ocupações: **propiciar lazer, descanso e práticas turísticas**; moradia para empreendedores e trabalhadores rurais, função turística, além de promover preservação e conservação do meio ambiente humano e natural.

Os países com melhor qualidade de vida do mundo, a exemplo da Europa, de modo geral, representam um exemplo de ocupação de áreas rurais voltadas para o turismo, definindo zoneamentos, atividades agregadas permitidas e infraestrutura de acesso. O homem cada vez mais percebe a necessidade de conviver com a natureza e espaços naturais preservados, mantendo costumes, gastronomia, história, cultura, etc., e confirma a necessidade de diagnóstico dessas potencialidades, que só podem ser preservadas se definirmos seus espaços de proteção.

A industrialização, a tecnologia e a globalização nos tornam iguais na ocupação dos espaços, e o único elemento que nos resta para sermos diferentes, para que possamos atrair o turista, é a preservação das potencialidades do ambiente natural e do criado, contemplando a história, as paisagens, a arquitetura, a cultura, o meio ambiente, enfim, os espaços com potencial para o desenvolvimento do turismo. A necessidade de lazer e a qualidade de vida, associadas ao crescente poder aquisitivo, levam o cidadão a buscar (comprar) o prazer nas paisagens naturais, no contato com a natureza pouco transformada e no retorno às antigas formas de produção, similarmente a qualquer mercadoria que precisa ser consumida.

Ignorar isso, ou seja, a necessidade de diagnosticar esses espaços mágicos, que fascinam a lembrança e a con-

templação humana, é perder a maior riqueza que podemos usar para sempre, que é o ambiente natural e cultural. Fica evidente, para o planejamento do turismo, que espaços rurais podem ter a convivência de atividades urbanas de forma sustentável com atividades rurais. Portanto, na área rural poderemos ter dois tipos de zoneamentos: ilhas urbanas turísticas, como hotéis, comércio, lazer, etc., que têm um parcelamento do solo urbano diferenciado; e espaços rurais, nos quais se preserva o meio ambiente natural, cultivando a agricultura ou a pecuária, agregando produtos similares e pertinentes ao turismo, com parcelamento de solo rural, pois não fica descaracterizada a finalidade da terra para fins agrários.

O que se percebe no Brasil é a falta de profissionalismo nas Administrações Públicas e de especialidades e soluções que nascem da pesquisa, do conhecimento, mas que normalmente são ignoradas por políticas eleitoreiras que duram enquanto dura o mandato dos respectivos mandatos dos políticos. Enquanto isso, vamos perdendo o trem da história, ou melhor, o caminho do desenvolvimento do turismo.

É lógico que a tecnologia e as novas formas de transporte e acesso a esses locais potenciais para o desenvolvimento do turismo necessitam ser priorizadas com projetos e estruturas de apoio, como construção e manutenção de rodoviárias, estações, aeroportos, rodovias, estradas e ferrovias que precisam ser funcionais, ter boa sinalização e possuir manutenção adequada.

Estradas de acesso a lugares turísticos precisam de cuidados específicos, como projetos paisagísticos, plantio de flores, árvores e sinalização clara dos atrativos, além de equipamentos que tragam comodidade, como estacionamento, restaurantes ou lanchonetes, lojas de souvenirs, etc.

Esses elementos são políticas públicas, cujo planejamento é dever do Poder Público, especialmente face à importância de se adotarem zoneamentos, definidos em lei, que venham a assegurar sua efetividade e obrigatoriedade a longo prazo. Mas o desenvolvimento do turismo também é uma parceria pública-privada, que gera riqueza, renda e tributos. A falta de criatividade do Estado e de cientificidade na gestão pública tem atrasado o desenvolvimento do Brasil e não tem incentivado a iniciativa privada a investir no turismo com segurança.

A melhoria também deve acontecer nos serviços prestados em segurança, sistema de saúde, transporte, serviços gerais (energia elétrica, iluminação pública, abastecimento de água, redes telefônicas), limpeza, manutenção e demais ofícios vitais à comunidade residente e aos turistas.

A atividade turística está conectada ao bem-estar social. Uma sociedade que dispõe de infraestrutura básica e apoio organizado de forma eficiente estará mais apta a propagar sua imagem de maneira positiva.

De forma sucinta, a função básica do planejamento do turismo é identificar potencialidades, preservar esses espaços e otimizar os recursos urbanos, naturais, artificiais e culturais existentes de acordo com as premissas da sustentabilidade bem como incrementar a demanda turística de forma racional nos espaços identificados para a incrementação de práticas de atividades turísticas. Isso tudo se resume ao zoneamento das áreas e locais turísticos. Sem isso, nada acontece.

Podemos acrescentar que há outros instrumentos jurídicos complementares, como, por exemplo, o Código de Posturas ou Código de Conduta, que estabelece comportamentos de cooperação do cidadão com relação à preservação das potencialidades turísticas, de acolhimento, cortesia, re-

ceptividade, arquitetura, gastronomia, costumes, tradições, religiosidade, etc. O cidadão desses locais turísticos precisa ter consciência do seu dever e da sua identidade cultural, e o Código de Posturas é a lei que dita as posturas de uma cidadania que vive o turismo como atividade de vida. Sem essa vivência, essa energia comportamental, podemos ter atrações, mas sem vida. Quem dá o impulso natural do desenvolvimento de uma matriz turística é o povo, pois, segundo Thatcher (*apud* Gardiner; Thospson, 2022, p. 50), os valores que sustentam nosso modo de vida não podem desaparecer de forma alguma nem ser minados por ideias ou histórias que não vivemos e descaracterizam nossa identidade. O turista, além do ambiente natural e artificial belo, agradável e que atrai, se encanta muito mais pelo espírito do seu povo, especialmente quando pode sentir e viver experiências da diversidade cultural. Isso deve fazer parte do Código de Conduta ou Posturas de um Município, que pensa o turismo como ciência e forma de desenvolvimento e qualidade de vida.

Na realidade, nossas leis ignoram o espírito do povo, e milhares de pessoas padecem da falta de moradia, empregos e saúde pelo mau uso dos espaços segundo sua vocação natural e sua função social adequada e inteligente. O turismo é uma política natural que só dá certo se o encanto da natureza e o espírito do povo forem preservados com fundamento e sustentabilidade.

Os países desenvolvidos normalmente exploraram muito mais do que o necessário a sua biodiversidade, sendo mais um elemento importante para os países em desenvolvimento preservar o meio ambiente, não só como um potencial turístico, mas como prestador de serviços ambientais ao planeta Terra, fato que inevitavelmente será transformado em valor econômico e renda para quem preservar sua biodiversidade. Hanemann (1997) afirma que é

inevitável uma comunicação entre os economistas que se especializam em desenvolvimento econômico e aqueles que focalizam a economia de recursos naturais como um elemento a ser considerado. No planejamento territorial dos potenciais turísticos, isso é imperativo, conforme pode se concluir com o próximo capítulo.

4. O turismo como matriz econômica de desenvolvimento

Quando se trata de economia de um lugar, logo se pensa nas atividades econômicas ligadas à indústria, ao comércio, à agricultura e ao setor de serviços. A atividade econômica proveniente do turismo só é lembrada quando o lugar em questão tem algum vínculo direto com esse setor.

Todas as atividades ligadas ao turismo estão dentro do setor chamado de terciário, que reúne ainda as atividades atinentes ao comércio e a todos os tipos de serviços. No Brasil, o setor de serviços (total) responde por cerca de 65% do Produto Interno Bruto, o PIB (Site do IBGE, 2023).

Assim como as demais atividades econômicas, o turismo tem sua contribuição para o crescimento e o desenvolvimento de um lugar. A produção de riqueza, a sua distribuição e os investimentos necessários para implantar produtos e atrativos turísticos revertem-se em desenvolvimento econômico.

Ainda que seja bastante complexo identificar e retirar as atividades turísticas do setor de serviços, é preciso destacar o quanto essas atividades vêm ganhando em importância econômica, seja no quesito empregabilidade, seja por sua participação no PIB.

Dessa forma, este capítulo tem como objetivo evidenciar a importância do setor de turismo para o crescimento e o desenvolvimento econômico mundial, nacional e regional. Para tanto, urge conhecer a origem e a evolução das atividades turísticas e, depois, analisar os indicadores que corroboram a importância dessa atividade para o desempenho das economias.

Origem e evolução do turismo enquanto atividade econômica

Segundo Cisne e Gastal (2010), a história do turismo tem sido negligenciada na literatura ao longo dos anos. Ainda que seja controversa a origem do turismo enquanto atividade econômica, pode-se trazer a visão de Oliveira, de que os primeiros jogos Olímpicos na Grécia Antiga (776 a.C.) teriam registrado as viagens iniciais e crescido até meados da Primeira Guerra Mundial. Após a Segunda Guerra Mundial, a partir da popularização do automóvel, as pessoas tiveram mais facilidades para deslocamentos para fazer turismo.

O setor de turismo se tornou bastante importante para as economias dos países. Os bens e os serviços oferecidos aos turistas movimentam cadeias produtivas das mais diversas, desde a alimentação até bens duráveis, como automóveis, imóveis, etc.

A Organização Mundial do Turismo (2001, p. 38) conceitua essa atividade como: “[...] o turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras”.

Portanto, envolve o deslocamento de pessoas, e, nesse sentido, Thomas Cook é considerado o pai do turismo moderno, porque organizou, em 1841, a primeira viagem coletiva da história do turismo internacional, na qual andou 15 milhas e transportou 578 pessoas, de Loughborough a Leicester, na Inglaterra, para participar de um congresso contra o alcoolismo, e, em 1845, fundou a agência Thomas Cook & Son, em parceria com o seu filho James.

O turismo se divide em vários tipos. Para Cunha e Abrantes (2019), essa divisão se dá em turismo de repouso,

turismo étnico, turismo de natureza, turismo de negócios e turismo desportivo. Mas também se encontram outras divisões que incluem o turismo religioso, o turismo de lazer e o turismo de intercâmbio (educação).

Seja qual for a divisão que se queira adotar ou estudar, em todas elas se encontram as atividades econômicas características do turismo que são responsáveis pela movimentação da economia local, regional, nacional e internacional.

São Atividades Características do Turismo (ACTs) os segmentos que envolvem alojamento, alimentação, transporte terrestre, transporte aquaviário, transporte aéreo, aluguel de transportes, agência de viagem, cultura e lazer. Dentro das atividades econômicas, o setor do turismo se encontra no chamado terceiro setor, ou setor de serviços.

Na sua grande maioria, as ACTs são intensivas em mão de obra, ou seja, empregam muitos trabalhadores, em todos os níveis de qualificação e escolaridade. Com isso, geram emprego e renda onde estão instaladas.

Embora a maior parte das ACTs diretamente ligadas ao setor turístico esteja no setor terciário da economia, que inclui comércio e serviços, de forma indireta, os demais setores da economia, o setor primário (agronegócio) e o setor secundário (indústrias e construção civil), também são beneficiados por essa atividade.

Esses três setores conjuntamente formam a matriz econômica de um lugar, pois estão interligados entre si. Por exemplo, para equipar um hotel, é necessário ter camas, roupas e mobiliário, que movimentam a indústria moveleira, assim como a parte de louças para banheiro e cozinha, que movimentam a indústria cerâmica e a de cutelaria. O enxoval de cama e mesa do hotel movimenta a indústria têxtil. Os alimentos a serem oferecidos movimentam a agricultu-

ra, a pecuária, a pesca e a indústria de alimentos em geral. Toda a logística para a entrega desses produtos movimentam o setor de transportes e combustíveis, que pertencem ao setor de serviços. A aquisição dos bens e serviços descritos até aqui movimentam o comércio, no atacado e no varejo.

Portanto, existe uma interdependência nas atividades econômicas que também são essenciais ao setor do turismo, à qual dá-se o nome de matriz econômica, e, numa forma mais profunda, com os devidos pesos de participação, tem-se a matriz de insumo-produto, na qual são registradas todas essas interdependências entre os insumos e os produtos processados a partir de então.

Como toda atividade econômica, o setor de turismo contribui não só para o crescimento econômico como também para o desenvolvimento econômico. Ou seja, além de gerar riqueza a partir da demanda dos turistas, os resultados dessa atividade podem levar ao desenvolvimento, seja local, regional, nacional ou internacional.

O crescimento econômico é mensurado pelo Produto Interno Bruto, portanto, todo o consumo gerado pela demanda dos turistas e em todas as cadeias que fazem parte do produto final contribui para o aumento do PIB. A oferta de produtos e atrativos turísticos requerem investimentos de adequação na infraestrutura do município ou da região, como saneamento, eletricidade, estradas, escolas, entre outros. Isso pode resultar em melhorias nas condições de vida da população nativa, portanto, um incremento no desenvolvimento econômico.

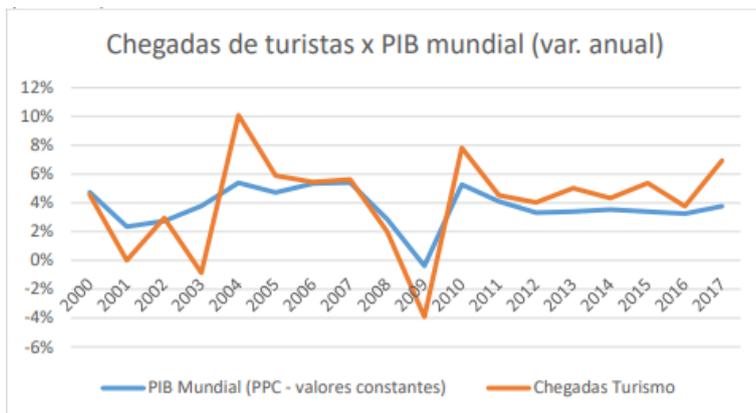
O turismo no mundo

Tendo o número de viagens internacionais realizadas em todo o mundo como indicador, pode-se afirmar que o turismo vem crescendo de forma significativa, com taxas

de crescimento de 4,01% a.a. contra 3,65% a.a. do PIB mundial em valores constantes no período 2000 a 2017.

Porém, ressalta-se que o movimento do turismo é bastante sensível às flutuações econômicas, por ser um setor de produtos considerados supérfluos. Em momentos de crise econômica, são os primeiros a serem cortados dos orçamentos familiares e empresariais, no caso do turismo de negócios. Isso pode ser comprovado no gráfico abaixo, onde se registram, ainda que com dados de até 2017 apenas, as taxas anuais do número de chegadas do turismo no mundo e do PIB mundial. De acordo com Rabahy (2019, p. 31), “pode-se observar a alta correlação entre os movimentos das duas variáveis, corroborando com a hipótese do turismo ser considerado uma atividade elástica com relação à renda”.

Figura 3 - Variações anuais de crescimento do PIB mundial e do número de chegadas do turismo no mundo (2000-2017).



Fonte: Rabahy, 2019, p. 3.

O que o gráfico evidencia é a relação entre o PIB mundial e o movimento de chegada de turistas. Na maior parte dos anos mencionados, o movimento de chegada de turistas acompanhou a tendência de crescimento do PIB

mundial. Isso, porque o PIB é uma medida de crescimento econômico, mas que também pode ser analisado pela ótica da renda, ou seja, o quanto a renda de um lugar variou em um determinado período. Como Rabahy mencionou em seu artigo, fica evidente uma alta sensibilidade do movimento de turistas ao crescimento do PIB. Algo que ocorre porque o turismo é considerado uma atividade supérflua, ou seja, não configura no rol de necessidades básicas da humanidade. Dito de outra forma, quando o PIB cai, o movimento de turistas, no gráfico representado pela “chegada de turistas”, tende a cair de forma mais intensa que o PIB; por outro lado, um pequeno aumento no PIB leva a um incremento mais que proporcional no movimento de turistas. Essa explicação pode ser observada nitidamente nas informações dos anos de 2004, 2009, 2010 e 2017, em que curvas das duas variáveis estão bastante descoladas.

Em 2019, de acordo com o Banco Mundial, pôde-se contemplar o movimento de chegada de turistas no mapa-múndi, conforme figura abaixo.

Figura 4 - Movimento de chegadas de turistas pelo mundo em 2019.



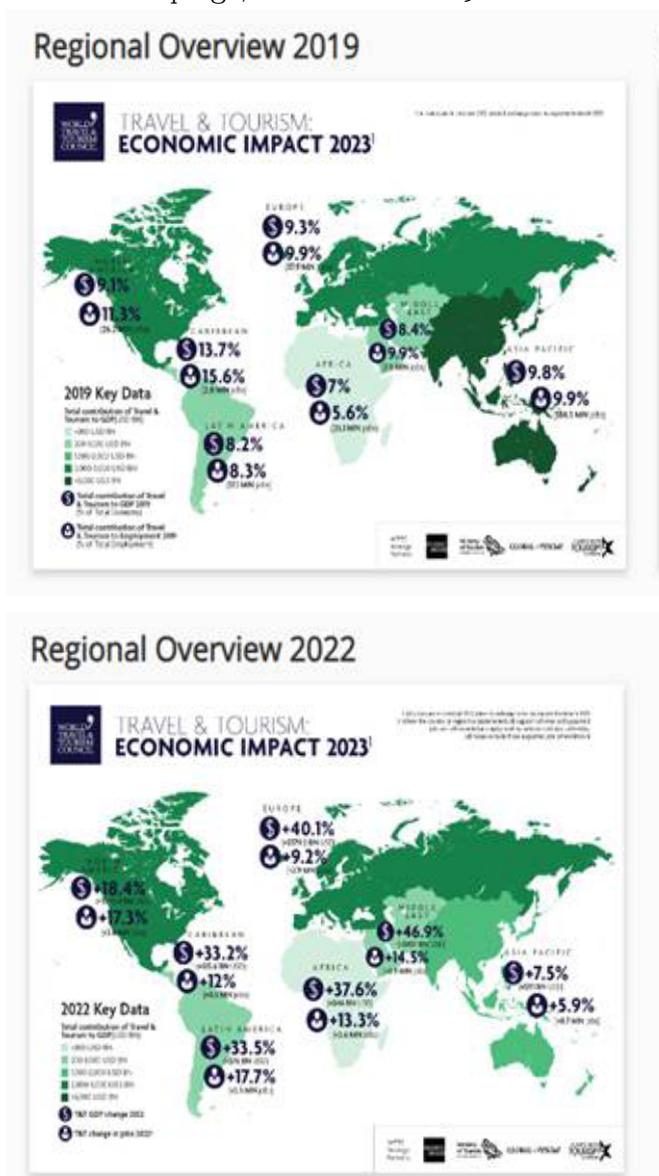
Fonte: Banco Mundial, [2---].

Em 2019, foram registrados o movimento de chegada de 2,4 bilhões de turistas no mundo todo. No entanto, observa-se que a América do Norte registrou o maior fluxo, seguida da Europa Central.

Mas, a pandemia de Covid-19, em 2020, afetou profundamente esse setor. De uma crise sanitária a uma crise econômica, todos os setores econômicos não essenciais tiveram muitos prejuízos nos anos de 2020 e 2021. Somente após a descoberta da vacina e o início de sua aplicação, a partir do relaxamento das restrições de mobilidade e aglomeração, é que o turismo voltou a ser realizado. Com isso, os números de 2020 a 2021 são pontos fora da curva nesse setor. A Organização Mundial do Turismo estimou uma perda no turismo em 2021 de US\$ 2 trilhões em função das restrições sanitárias, das fronteiras fechadas e dos cuidados necessários em razão da pandemia de Covid-19. No Brasil, um monitoramento do Sebrae (2022) estimou que mais de 94% da cadeia produtiva do turismo foi impactada pelos efeitos da pandemia de Covid-19.

Na Figura 5, a seguir, têm-se os números do turismo no mundo nos anos de 2019, à esquerda, e 2022, à direita. Os valores referem-se à participação no turismo no PIB e na empregabilidade de cada país.

Figura 5 - O turismo no mundo, com participação no PIB e no emprego, nos anos de 2019 e 2022.



Fonte: World travel and tourism council, [2---].

Não há dúvidas quanto à recuperação do movimento de turistas após a descoberta e aplicação da vacina contra a Covid-19 e a flexibilização das restrições sanitárias no mundo. Apenas destaca-se que na Ásia, sobretudo na China, o turismo não obteve resultados melhores em função da política de tolerância zero com a Covid-19 em 2022, que fechava por completo o país a cada novo caso de contaminação.

Na Europa, um continente que reúne países tradicionais como destinos turísticos, em 2022, o turismo representou mais de 40% do PIB e empregou 9,2% da mão de obra do continente.

O turismo no Brasil

O Brasil é um país continental, com opções de turismo para todos os gostos, pois oferta turismo de sol e praia, turismo rural, turismo de eventos e negócios, turismo de esportes, turismo religioso e até mesmo o turismo relacionado ao frio. No Brasil, na estação do inverno, tem-se a opção de fazer o turismo de sol e praia em boa parte do Sudeste e do Nordeste ou o turismo gastronômico e o enoturismo com dias frios e até com neve no Sul.

Ainda que as expedições bandeirantes tenham contribuído com as primeiras estruturas ligadas ao turismo, como as hospedarias, é com a vinda da Coroa Portuguesa e sua comitiva, em 1808, que as atividades comumente relacionadas ao turismo ganham expressão no Brasil.

Segundo Souza Colantuano (2015), a Coroa Portuguesa teria se surpreendido com a falta de hospedarias e restaurantes no novo território imperial. No entanto, com o novo fluxo de visitantes, a economia do turismo foi crescendo com a oferta de novos restaurantes, hospedarias, rotas de trem e costumes, como o de banhar-se em águas termais.

Ainda segundo a autora, as primeiras regiões brasileiras a hospedar turistas foram Petrópolis/RJ, Caxambu/MG, Poços de Caldas/MG, Campos do Jordão/SP, Caldas da Imperatriz/SC e Santo Amaro/SC. Em 1907, a cidade do Rio de Janeiro foi a primeira a receber uma excursão internacional organizada pela agência Thomas Cook & Son, cuja tripulação estava a bordo do navio a vapor *Byron*.

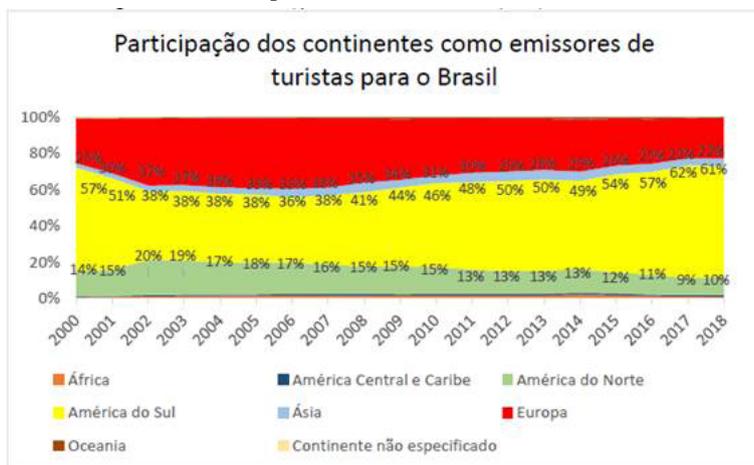
Com os novos horizontes e costumes com a chegada de Dom João VI e sua comitiva, incentivos fiscais foram ofertados para a construção de hotéis na então capital nacional. Essa decisão acabou favorecendo a edificação do maior empreendimento do país, o Hotel Avenida, com 220 quartos, e, posteriormente, o hotel mais luxuoso do Brasil, o Copacabana Palace, inaugurado em 1923, com 233 apartamentos.

Já no século XX, as casas de jogos ou cassinos foram grandes atrativos turísticos e estavam de, certa forma, correlacionadas com estâncias de águas termais ou hotéis de luxo.

Conforme o Brasil crescia economicamente e as cidades se densificavam, surgiam novos empreendimentos que hoje são característicos das atividades turísticas, como hotéis, restaurantes, teatros, casas de shows, eventos e feiras empresariais e esportivos - como a Copa do Mundo de Futebol de 1950, no Rio de Janeiro, e a de 2014, em vários estados brasileiros -, além do turismo religioso ligado à santidade de padres e feiras, entre outros.

O turismo, no século XXI, no Brasil é uma atividade em crescimento, antes explorada apenas pelas capitais, mas as cidades médias e até as pequenas vêm buscando ofertar produtos turísticos e captar parte dos recursos financeiros que a atividade pode deixar no destino.

Figura 6 - Participação dos continentes como emissores de turistas para o Brasil de 2000 a 2018.

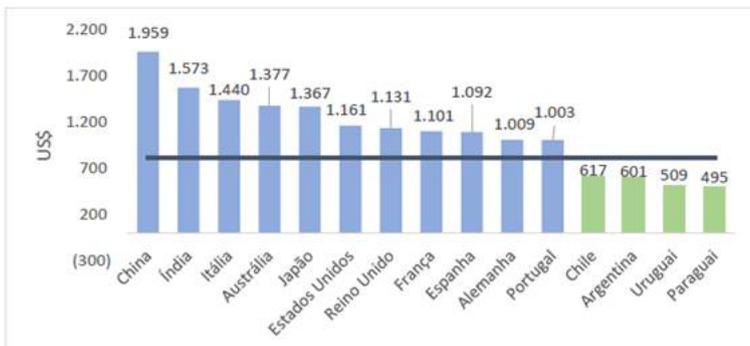


Fonte: Ministério do Turismo; Embratur, 2019 *apud* Rabahy, 2019.

Em relação ao fluxo de turistas estrangeiros, pela figura acima, houve uma redução na entrada de europeus e norte-americanos no período de 2000 a 2018. Em contrapartida, cresceu a vinda de sul-americanos ao Brasil, bem como dos asiáticos. Interessante observar que em 2014 ocorreu a realização da Copa do Mundo no Brasil, cujo incremento de turistas internacionais foi menor do que a realização das Olimpíadas na cidade do Rio de Janeiro, em 2016.

Os gastos *per capita* costumam serem maiores com os turistas que vêm de uma distância maior. Na figura abaixo, registra-se o gasto destes.

Figura 7 - Gastos per capita no Brasil por país de residência do turista e linha de média geral do receptivo - 2018 (US\$).



Fonte: Ministério do Turismo, 2018 *apud* Rabahy, 2019.

Os chineses são os turistas com maior gasto *per capita*, em média, enquanto os paraguaios estão na outra ponta, ou seja, são os com menor gasto.

Chama a atenção a participação dos indianos em segundo lugar nos gastos *per capita*. Assim como a China enriqueceu nas últimas décadas, a Índia vem apresentando indicadores de crescimento robustos e tem permitido uma renda *per capita* maior, o que pode ajudar a explicar a vinda deles ao Brasil e o valor dos seus gastos.

Figura 8 - Percentual de chegadas e partidas por país em 2019 e 2021.

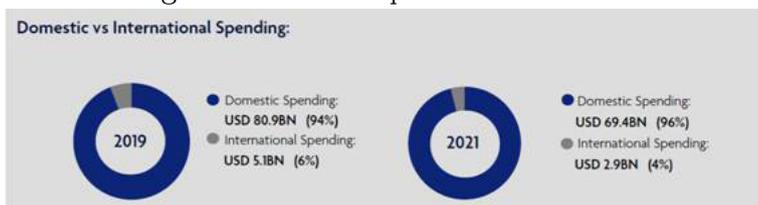
Inbound Arrivals ³		Outbound Departures ³	
2019	2021	2019	2021
1. Argentina 31%	1. Argentina 25%	1. United States 18%	1. France 13%
2. United States 9%	2. United States 11%	2. Argentina 11%	2. Mexico 13%
3. Paraguay 6%	3. Paraguay 8%	3. Portugal 11%	3. United States 12%
4. Chile 6%	4. France 7%	4. France 8%	4. Uruguay 9%
5. Uruguay 6%	5. Portugal 6%	5. Italy 5%	5. Italy 8%
Rest of world 42%	Rest of world 44%	Rest of world 46%	Rest of world 45%

Note: All percentage changes reflect year on year changes.

Fonte: WTTC, [2---].

Pelo indicador “partidas e chegadas”, os números mostram que o país que mais enviou turistas ao Brasil foi a Argentina, tanto em 2019 como em 2021. Em 2019, dos cinco países que mais turistas visitaram o Brasil, apenas os Estados Unidos da América não pertencem a América do Sul, os demais são os chamados “Hermanos”, Paraguai, Chile e Uruguai. Já em 2021, houve maior diversificação, entrando no ranking a França e Portugal.

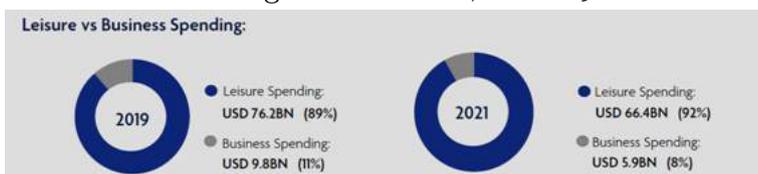
Figura 9 - Gastos realizados por turistas estrangeiros versus gastos realizados por turistas domésticos.



Fonte: WTTC, [2---].

Os gastos realizados por turistas domésticos são muito superiores aos gastos dos turistas internacionais. Com as restrições da COVID 19, em 2021, os gastos realizados pelos turistas internos aumentaram 2% na sua participação, enquanto os gastos realizados pelos estrangeiros, diminuíram 2%.

Figura 10 - Participação do Turismo de Lazer e do Turismo de negócios no Brasil, em 2019 e 2021.



Fonte: WTTC, [2---].

A maior contribuição ao turismo no Brasil vem do turismo de lazer. O turismo de negócios participou com

11% do total do turismo em 2019 e 8% em 2021. Outra mudança que ocorreu pós-pandemia diz respeito as viagens de negócios. Muitas reuniões e até eventos estão no formato *on line*, bastante utilizado durante a pandemia, mas que foi incorporado pelo mundo dos negócios. O mesmo comportamento ainda se mantém em relação a eventos como feiras e congressos, que vem acontecendo de forma híbrida, portanto impactando na mobilidade de possíveis turistas.

Figura 11 - Participação do Turismo no PIB e na geração de empregos no Brasil de 2019 a 2021.

Brazil Key Data		
2019	2020	2021
Total contribution of Travel & Tourism to GDP:		
 7.7% of Total Economy BRL 667.8BN (USD 123.7BN)	5.5% of Total Economy BRL 458.9BN (USD 85.0BN) Change: -31.3% Economy change: -3.6%	6.4% of Total Economy BRL 558.6BN (USD 103.5BN) Change: +21.7% Economy change: +4.4%
Total contribution of Travel & Tourism to Employment:		
 7.67MN 8.1% of total jobs	6.22MN 7.2% of total jobs Change: -18.9%	6.40MN 7.0% of total jobs Change: +2.9%

Fonte: WTTC, [2---].

Em 2019, ainda sem a pandemia, as ACTs do Turismo participaram com 7,7% do total do PIB e 8,1% da mão de obra empregada no país. Por conta da pandemia, em 2020 estes números baixaram para 5,5%, uma queda de mais 31% no PIB, e de 7,2%, uma queda de quase 19% nos empregos.

O turismo contribui com a empregabilidade no país, tanto no trabalho formal como informal. Ainda que com dados de 2014, um estudo realizado por Coelho e Sarkowski, do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), estimava que 2,2% do total de empregados do Brasil estivessem nas ACTs, somados o trabalho formal e informal.

Nesta mesma pesquisa, foi traçado o perfil do trabalhador formal no setor de turismo.

O ocupado formal típico do turismo é homem (55%), está na faixa etária de 25 a 49 anos (67%), tem segundo grau ou nível superior incompleto (60%), está há menos de doze meses no emprego (43%), recebe até dois salários mínimos (67%), trabalha em estabelecimentos que têm entre dez e 99 empregados (52%) e trabalha mais de quarenta horas por semana (89%).

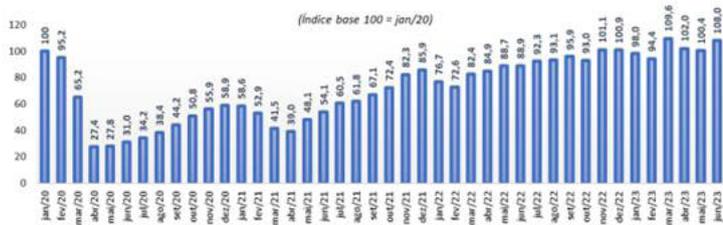
Portanto, as ACTs são empregadoras de mão de obra predominantemente masculina e relativamente jovem.

Durante a pandemia, com as restrições para aglomeração, e os cuidados necessários com o transporte coletivo, fosse ele público ou privado, os brasileiros usaram seus automóveis para desbravar os produtos turísticos no quintal de casa. Ou seja, procuraram conhecer lugares próximos a sua residência, em uma distância que fosse possível viajar de automóvel. Este movimento pode ter contribuído para uma pequena melhora nos números de 2021, com um crescimento de 21,7% na participação do total do PIB, ou seja, o turismo respondeu por 6,4% do total do PIB daquele ano. Enquanto a empregabilidade também cresceu 2,9%, portanto a contribuição do emprego no turismo ficou em 7%, em 2021.

Em 2022, a partir do ciclo completo de vacinação e o relaxamento das restrições sanitárias, o setor de serviços começou a se recuperar, principalmente no tocante a atividades ligadas a lazer e turismo de longa distância.

Ainda que os dados de 2022 não estejam completamente compilados e a disposição, buscou-se informações, ao menos, de cidades brasileiras que já possuam tais informações. Algumas capitais e estados brasileiros possuem observatórios de turismo, como a cidade de São Paulo.

Figura 12 - Índice Mensal de atividade de turismo na cidade de São Paulo - jan. 2020 a jun. 2023.



Fonte: Conselho Fecomércio SP, 2023.

São Paulo é a maior cidade brasileira e oferece vários produtos turísticos, ainda que seja mais lembrada pelo turismo de negócios. Observando os dados do gráfico acima, primeiro deve-se levar em conta que a base do gráfico é janeiro de 2020, portanto, já com o vírus de Covid-19 circulando, mas sem o *status* de pandemia dado pela Organização Mundial de Saúde e os casos registrados no Brasil. Em março de 2020 ocorrem os primeiros registros do vírus no Brasil com morte, e a partir desse mês foram adotadas medidas de restrição de aglomeração, com escolas deixando de funcionar presencialmente, entre outras ações impostas pelos governos para mitigar a contaminação. Voltando aos dados do gráfico, no início das restrições o nível de turismo caiu bastante e ensaiou alguma retomada durante o período analisado. Os meses de melhora nos números são indicativos, provavelmente, de alguma flexibilização nas restrições de aglomeração que permitiu o turismo de curta distância, ou seja, o deslocamento das famílias em busca de lazer, em seus automóveis, para passeios, principalmente ao ar livre, em lugares mais próximos de seus domicílios. Um estudo do Sebrae (2022) mostrou que 54% dos visitantes no Rio Grande do Sul estavam a até 250 quilômetros de distância dos seus domicílios.

A retomada do turismo se dá em 2022, quando o primeiro ciclo de vacinas já estava completo e se iniciava o segundo ciclo. As restrições foram bastante flexibilizadas e a vida voltou quase à normalidade. Pelo gráfico, novembro de 2022 foi o primeiro mês a registrar um movimento no turismo em São Paulo no mesmo patamar de janeiro de 2020, portanto, ao nível pré-pandemia.

Figura 12 - Atividades turísticas: variação do volume e da receita nominal (%) em junho de 2023.

	PMS - Variação mês/mês imediatamente anterior, com ajuste sazonal (M/M-1)	PMS - Variação mês/mesmo mês do ano anterior (M/M-12)	PMS - Variação acumulada em 12 meses (em relação ao período anterior de 12 meses)
Índice de receita nominal das atividades turísticas	2,0	36,6	29,7
Índice de volume das atividades turísticas	-0,4	9,7	13,3

Fonte: IBGE, 2023.

Tendo por base as informações de junho de 2023, pode-se afirmar que o setor de turismo continua crescendo no Brasil. No acumulado de doze meses, o crescimento nas receitas das ACTs é de 29,7%, enquanto no volume das ACTs é de 13,3%.

Considerações finais

O turismo é uma atividade econômica que pertence ao setor de serviços. Como tal, demanda mão de obra e investimentos para atrair a demanda (os turistas).

O Brasil, por ser um país continental, consegue oferecer produtos e atrativos turísticos em todo o seu território, dos mais diversos tipos. Como um setor de serviços, o turismo é um setor intensivo em mão de obra, o que significa dizer que as ACTS são grandes empregadoras do trabalho formal, mas também do informal.

A pandemia de Covid-19 prejudicou muito o desempenho do setor de turismo por conta das restrições de aglomerações. Muitos trabalhadores perderam o emprego e muitas empresas fecharam suas portas.

Por outro lado, na medida em que houve flexibilização nas restrições e começou a vacinação em massa, o setor vem se recuperando, pois a demanda estava represada, já que as pessoas ficaram quase dois anos sem poder fazer turismo.

Por fim, como uma atividade econômica de grande empregabilidade e que gera riqueza, o turismo é importante para o crescimento econômico, mas também para o desenvolvimento econômico, pois requer investimentos em infraestrutura e melhora a renda do local ou região em que está inserido.

Referências

- ALBA, M. Mapas mentales de la ciudad de México: una aproximación psicosocial al estudio de las representaciones espaciales. *Estudios demográficos y urbanos*, México, v. 55, pp. 115-143, p. 2004.
- ALMEIDA, J. R. *et al.* *Planejamento ambiental: caminho para participação popular e gestão ambiental para nosso futuro comum: uma necessidade, um desafio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Thex Editora e Biblioteca Estácio de Sá, 1999.
- BANCO MUNDIAL. Movimento de chegadas de Turistas em 2019. *World Bank Groups*, [2---]. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.ARVL?end=2020&start=2020&view=map>.
- BAUDRILLARD, J. *O Sistema dos objetos*. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- BENTO GONÇALVES. *Lei Complementar Municipal nº 103, de 26 de outubro de 2006*. Bento Gonçalves, 2006.
- BERRY, W. *The gift of food land*. São Francisco: Noert Point Press, 1991.
- BOURDIEU, P. *O senso prático*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- BOURDIEU, P. *Razão práticas: Sobre a teoria da ação*. 7. ed. Campinas: Papirus, 1996.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. *Decreto Federal nº 4.2973, de 10 de julho de 2002*. Brasília, DF, 2002.
- BRASIL. *Lei Federal nº 11.771, de 17 de setembro de 2008*. Brasília, DF, 2008.
- BRASIL. *Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Brasília, DF, 1981.
- BRASIL. *Lei Federal nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977*. Brasília, DF, 1977.
- BRASIL. *Lei Federal nº 257, de 10 de julho de 2001*. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo*.

Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/conteudo.

CARA, R. B. Patrimonialización de valores territoriales: turismo, sistemas productivos y desarrollo local. *Aportes y transferencias*, Mar del Plata, v. 8, n. 2, p.11-24, 2004.

CASIMIRO FILHO, F. *Contribuições do Turismo para a Economia Brasileira*. 2002. Tese (Doutorado) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002.

CÉSAR, P. A. B. A teoria do espaço turístico: conceitos, valores hierárquicos e suas redes turísticas no nordeste do Rio Grande do Sul. *Para Onde!?*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, pp. 56-71, mar. 2022.

CISNE, R.; GASTAL, S. Turismo e sua história: rediscutindo periodizações. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL. 6., 2010, Caxias do Sul. *Anais [...]*. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2010.

COELHO, M. H. P.; SAKOWSKI, P. A. M. *Perfil da mão de obra do turismo no Brasil nas atividades características do turismo e em ocupações*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. (Texto para Discussão; 1938).

CONSELHO FECOMÉRCIO SP. Índice Mensal de Atividade do Turismo (IMAT), São Paulo. *Observatório de Turismo da Cidade de São Paulo*, 2023. Disponível em: <https://observatorioideturismo.com.br/wp-content/uploads/2023/08/IMAT-SP-Junho.pdf>.

CUNHA, L.; ABRANTES, A. *Introdução ao Turismo*. 6. ed. atualizada. Lisboa: Lidel, 2019. E-book.

DARRIULAT, J. C. Planificación turística regional. In: EMBRATUR; OEA; CICATUR (Orgs.). *Curso de planejamento do desenvolvimento turístico*. Rio de Janeiro: EMBRATUR; OEA; CICATUR, 1973.

DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. Florianópolis: Max. Limonada, 2014.

DIEGUES, A. C. S. *O mito moderno da natureza intocada*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

FARIAS, A. B. Ética e meio ambiente. In: TORRES, João Carlos Brun (org). *Manual de ética: questões de ética teórica e aplicada*. Petrópolis: Vozes; Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

- FENSTERSEIFER, T. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- GARDINER, N.; THOSPSON, S. *Liderança, segundo Margaret Thatcher*. 2. ed. Trad. Fernando Silva. São Paulo: LVM, 2022.
- GULLO, M. C.A Economia na Pandemia Covid-19: Algumas Considerações. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, Caxias do Sul, v. 12, n. 3, p. 1-8, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v12i3a05>.
- HABERMAS, J. *O futuro da natureza*. Trad. Karina Jannini, São Paulo: Maartins Fontes, 2003.
- HAESBAERT, R. *Regional-Global: Dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: EGAL, 10., 2005, São Paulo, pp. 6.774-6.792. *Anais [...]*. São Paulo: DG-FFLCH-USP, 2005.
- HANEMANN, W. M. Economia e preservação da biodiversidade. In: OSBORNE, E. W. (Orgs) *Biodiversidade*. Trad. Marcos Santos e Ricardo Silveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- HARARI, Y. N. *Homo Deus: uma breve história do amanhã*. Trad. de Paulo Giger. São Paulo: Companhia de Letras, 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Página inicial*. 2---. Disponível em www.ibge.gov.br.
- JACOBS, J. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- KEYNES, J. M. *Essay in persuasion*. Londres: Repert Hant-David, 2017.
- KRELL, A. J. *Discricioniedade administrativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- LATOUR, B. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. São Paulo: Ed. 34, 1994.
- LEIPER, N. Towards a cohesive, curriculum in tourism, the case for a distinct discipline. *Annals of Tourism Research*, v. 8, n. 1, pp. 69-84, 1981.
- MAGALHÃES, Cláudia Freitas. *Diretrizes para o turismo sustentável em municípios*. São Paulo: Roca, 2002.

MÉO, G. Les territoires de la localité, origine et actualité. *L'espace géographique*, Paris, v. 4, pp. 306-317, 1993.

MEIO AMBIENTE é essencial para cidades inteligentes, aponta estudo. *Ciclo Vivo*, 15 nov. 2018. Disponível em: <https://ciclovivo.com.br/arq-urb/urbanismo/meio-ambiente-cidades-inteligentes/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Turismo no Dia das Crianças: viagens de curta distância e busca por natureza. *Ministério do Turismo, site antigo*, 9 out. 2020. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/2020/17-ultimas-noticias/13871-turismo-no-dia-das-crian%C3%A7as-viagens-de-curta-dist%C3%A2ncia-e-busca-por-natureza.html>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO (OMT). *Introdução ao Turismo*. Trad. Dolores Martins Rodriguez Córner. São Paulo: Roca, 2001.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT). *Guía para administraciones locales: desarrollo turístico sostenible*. Madrid: OMT, 1999.

PLATAÃO. *Lá República*. Trad. de José Manuel Pabón: Madrid: Alianza, 2000.

RABAHY, W. A. Análise e perspectivas do turismo no Brasil. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 1-13, jan./abr. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v14i1.1903>.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RANDALI, A. O que os economistas tradicionais têm a dizer sobre o valor da biodiversidade. In: OSBORNE, E. W. (org) *Biodiversidade*. Trad. De Marcos Santos e Ricardo Silveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

RECH, A. U. *A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo Direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável*. Caxias do Sul: Educs, 2007.

RECH, A. U.; RECH, A. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010.

RIBEIRO, M. A. Prostituição de rua e turismo: a procura do prazer no Rio de Janeiro. In: Rodrigues, A. B. (org.). *Turismo, Modernidade, Globalização*. São Paulo: Hucitec, 1997, pp. 102-118.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Estadual nº 8.108, de 19 de dezembro de 1985*. Porto Alegre, 1985.

SANDEL, M. J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Trad. de Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 23. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

SANTOS, C. B.; COSTA, D. H. Turismo no Brasil: Estratégias e contribuições para economia brasileira. *e-Acadêmica*, v. 3, n. 3, e5433350, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.52076/eacad-v3i3.350>.

SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo, Edusp, 2004a.

SANTOS, M. *Por uma Geografia nova: da Crítica da Geográfica a uma Geografia Crítica*. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2004b.

SANTOS, M. *Metamorfose do espaço habitado*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARLET, I. W. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCIACCA, M. F. *História da filosofia*. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1999.

SEBRAE. Relatório de Análise de Fluxo Turístico. *Observatório de Turismo do Rio Grande do Sul*, 2022. Disponível em: <https://setur.rs.gov.br/observatorio-do-turismo>.

SILVA, A. M. Os caminhos do turismo em espaço rural goiano. *Revista da UFG*, v. 7, n. 1, jun. 2004. Disponível em: www.proec.ufg.br. Acesso em: 20 out. 2011.

SILVA, J. A. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIMMEL, G. *Questões fundamentais da sociologia*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2006.

SOUSA COLANTUONO, A. C. O processo histórico da atividade turística mundial e nacional. *Cadernos da Fucamp*, v. 14, n. 21, pp. 30-41, 2015

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia e conceitos e técnicas*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2003, pp. 77-116.

SPOSITO, E. S. *Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico*. São Paulo: EdUNESP, 2004.

TUAN, Y. Geografia humanística. In: Christofolletti, A. (org.). *Perspectiva da geografia*. São Paulo: Difel, 1985.

WORLD TRAVEL AND TOURISM COUNCIL (WTTC). Economic impact. *WTTC*, [2---]. Disponível em <https://wttc.org/research/economic-impact>.

WILHELM, R. *I Ching: O livro das Mutações*. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1984.



A Universidade de Caxias do Sul é uma Instituição Comunitária de Educação Superior (ICES), com atuação direta na região nordeste do estado do Rio Grande do Sul. Tem como mantenedora a Fundação Universidade de Caxias do Sul, entidade jurídica de Direito Privado. É afiliada ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - COMUNG; à Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC; ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB; e ao Fórum das Instituições de Ensino Superior Gaúchas.

Criada em 1967, a UCS é a mais antiga Instituição de Ensino Superior da região e foi construída pelo esforço coletivo da comunidade.

Uma história de tradição

Em meio século de atividades, a UCS marcou a vida de mais de 120 mil pessoas, que contribuem com o seu conhecimento para o progresso da região e do país.

A universidade de hoje

A atuação da Universidade na atualidade também pode ser traduzida em números que ratificam uma trajetória comprometida com o desenvolvimento social.

Localizada na região nordeste do Rio Grande do Sul, a Universidade de Caxias do Sul faz parte da vida de uma região com mais de 1,2 milhão de pessoas.

Com ênfase no ensino de graduação e pós-graduação, a UCS responde pela formação de milhares de profissionais, que têm a possibilidade de aperfeiçoar sua formação nos programas de Pós-Graduação, Especializações, MBAs, Mestrados e Doutorados. Comprometida com excelência acadêmica, a UCS é uma instituição sintonizada com o seu tempo e projetada para além dele.

Como agente de promoção do desenvolvimento a UCS procura fomentar a cultura da inovação científica e tecnológica e do empreendedorismo, articulando as ações entre a academia e a sociedade.

A Editora da Universidade de Caxias do Sul

O papel da EDUCS, por tratar-se de uma editora acadêmica, é o compromisso com a produção e a difusão do conhecimento oriundo da pesquisa, do ensino e da extensão. Nos mais de 1.500 títulos publicados é possível verificar a qualidade do conhecimento produzido e sua relevância para o desenvolvimento regional.



Conheça as possibilidades de formação e aperfeiçoamento vinculadas às áreas de conhecimento desta publicação acessando o QR Code:



A beleza e a harmonia entre o meio ambiente natural e o artificial tem uma obstinação sobre o homem que vai muito além do utilitarismo, mas há uma identificação da sua própria natureza, da sua origem, e por isso gera satisfação, bem-estar, espaços encantados e sustentáveis, de valor, convivência, lazer e qualidade de vida. O turismo não é uma política de governo, mas de Estado, portanto de longo prazo. Para isso, é necessária a adoção de legislação como instrumentos jurídicos de planejamento dos espaços e dos locais de potencial interesse turístico. Isso se faz mediante zoneamento no Plano Diretor do Município ou Zoneamento Ecológico Econômico dos Estados ou da União, tendo o direito como instrumento de planejamento e segurança jurídica.

