

RETROCESSO NA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO? UMA BREVE ANÁLISE DO PLC Nº 147, DE 2015

Alexandre Guimarães¹

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo analisar o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 147, de 2015 (Projeto de Lei nº 1.058, na Casa de origem), que *estabelece condições e requisitos para a classificação de estâncias; revoga as Leis nºs 2.661, de 3 de dezembro de 1955, e 4.458, de 6 de novembro de 1964; e dá outras providências.*

O autor do projeto, Deputado Goulart, visa a

aperfeiçoar a legislação [...], sob o conceito moderno de estância: um local com expressivos atrativos, de uso público e caráter permanente, naturais, culturais ou artificiais, que se desenvolve de acordo com a sua vocação turística para oferecer condições adequadas para receber seus visitantes e promover melhor qualidade de vida para sua população [...].

Não obstante as nítidas boas intenções do autor, julgamos, de início, a proposta contrária aos objetivos da Política Nacional de Turismo, expostos na Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 – Lei Geral do Turismo.

Nos últimos anos, o turismo brasileiro tem evoluído a passos curtos, mas bem pensados. Por um lado, os investimentos na área são bem inferiores ao necessário para o crescimento desejado; por outro, há programas e ações bem estruturados, sempre desenvolvidos em conjunto pelo Ministério do Turismo (MTUr), Instituto Brasileiro do Turismo (Embratur), Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (Fornatur) e várias entidades representativas do *trade* turístico.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal para as áreas de Esporte e Turismo. Email: asidnei@senado.leg.br.

Contrariamente a tal evolução, o PLC nº 147, de 2015, significa um forte retrocesso às bases do turismo nacional, em especial à Política de Regionalização do Turismo. Passemos a explicar o porquê.

2 O PLC Nº 147, DE 2015

Constituído de 11 artigos, o PLC nº 147, de 2015, tem por objeto regulamentar e estabelecer requisitos mínimos para a criação de estâncias (*cf.* art. 1º).

No art. 2º, a proposição traz uma classificação para estâncias: 1) *turísticas*, cuja criação está vinculada à “existência de atrativos de natureza histórica, artística ou religiosa, ou de recursos naturais e paisagísticos” (*cf.* art. 3º); 2) *hidrominerais*, com requisitos mínimos, resumidamente, ligados à localização “de fonte de água mineral, natural ou artificialmente captada” ou à “existência de balneário de uso público, para tratamento crenoterápico” (*cf.* art. 4º); 3) *climáticas*, com requisitos mínimos, resumidamente, “a existência [...] de posto meteorológico em funcionamento ininterrupto durante pelo menos três anos” e o enquadramento em características de temperaturas médias especificadas (*cf.* art. 5º); 4) *balneárias*, cuja criação vincula-se “a existência, no Município, de praia para o mar, não se considerando como tal orla marítima constituída exclusivamente de rocha viva” (*cf.* art. 6º); e 5) *turística religiosa*, onde “a prática de atividades turísticas decorrentes da busca espiritual e da atividade religiosa, em espaços e eventos relacionados às religiões institucionalizadas, independentemente da origem ética ou do credo (*cf.* art. 7º).

Além desses requisitos, o art. 9º do PLC exige que “a estância deve oferecer condições para o lazer”, que dizem respeito a condições mínimas de qualidade das águas e do ar atmosférico, abastecimento regular de água potável, serviços hoteleiros e “área para lazer e recreação, jardins ou bosques para passeio público”.

A proposição determina, ainda, que regulamentação posterior estabelecerá “normas relativas ao processo preparatório da verificação dos requisitos e condições” (*cf.* art. 8º). Sua cláusula de vigência estabelece a entrada em vigor na data de publicação (*cf.* art. 10).

Por fim, o art. 11 da proposta revoga as Leis nºs 2.661, de 3 de dezembro de 1955, que *dispõe sobre a regulamentação do § 4º do artigo 153 da Constituição Federal, e dá outras providências*, e 4.458, de 6 de novembro de 1964, que altera a redação do inciso IV do artigo 2º da Lei nº 2.661, de 1955. Vale ressaltar que as normas

revogadas tratam da regulamentação de um dispositivo da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, que determinava, *in verbis*:

Art. 153.

.....
§ 4º A União, nos casos de interesse geral indicados em lei, auxiliará os Estados nos estudos referentes às águas termominerais de aplicação medicinal e no aparelhamento das estâncias destinadas ao uso delas.

Ou seja, consiste em dispositivo que tratava das chamadas *estâncias de águas termominerais de aplicação terapêutica*, não mais constantes do ordenamento constitucional atual, e tão somente tratadas de forma geral nas seguintes leis: o Código de Águas Minerais – Decreto-Lei nº 7.841, de 8 de agosto de 1945; o Código de Minas – Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967; a Lei de Recursos Hídricos – Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997; e a Lei de Crimes Ambientais – Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

3 SOBRE AS INADEQUAÇÕES DO PLC Nº 147, DE 2015

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) estabelece, em suas competências legislativas concorrentes, a proteção ao patrimônio turístico e a responsabilidade por dano a bens e direitos de valor turístico e paisagístico (*cf.* art. 24, VII e VIII), assim como trata da promoção e incentivo ao turismo como fator de desenvolvimento social e econômico entre os Entes federados (*cf.* art. 180).

Lembrando que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (*cf.* CRFB/88, art. 24, § 1º), observa-se, de início, que o PLC nº 147, de 2015, em muitos dispositivos, é uma norma específica – diferentemente da Lei Geral do Turismo, norma à qual deveria ser incorporada no caso de se optar pela continuidade de suas definições gerais. Alguns de seus dispositivos seriam mais bem tratados por leis estaduais ou distritais, em virtude desses Entes poderem especificar qualificações dentro de sua realidade. Isso já acontece no Estado de São Paulo, que publicou a Lei Complementar nº 1.261, de 29 de abril de 2015, que *estabelece condições e requisitos para a classificação de Estâncias e de Municípios de Interesse Turístico e dá providências correlatas*.

Consideramos, também, que grande parte da proposição em tela disciplina aspectos a serem tratados por regulamento, em especial quanto a requisitos mínimos para alguns dos tipos de estâncias estabelecidos.

No que tange ao mérito, vale considerar que o PLC nº 147, de 2015, desconsidera o conceito de segmentação turística estabelecido pelo MTur, qual seja:

A segmentação é entendida como uma forma de organizar o turismo para fins de planejamento, gestão e mercado. Os segmentos turísticos podem ser estabelecidos a partir dos elementos de identidade da oferta e também das características e variáveis da demanda.²

Ademais, a partir desse conceito, não leva em conta alguns segmentos turísticos prioritários para desenvolvimento no Brasil, também definidos pelo órgão máximo do turismo nacional³, e seus conceitos: turismo social; ecoturismo; turismo cultural; turismo religioso; turismo de estudos e intercâmbio; turismo de esportes; turismo de pesca, turismo náutico; turismo de aventura; turismo de sol e praia; turismo de negócios e eventos; turismo rural; e turismo de saúde. Dessarte, não se atenta a que muitos Municípios brasileiros possuem vocações diversas dentro dessa classificação; em muitos casos, pertencendo a mais de um segmento.

Mesmo nos conceitos trazidos pela proposição, há equívocos. Um exemplo, as estâncias balneárias serem, necessariamente, praias marítimas; o conceito desconsidera as praias fluviais e lacustres do País, muitas das quais de grande movimento turístico. De forma semelhante, os critérios para estâncias climáticas deixariam de fora muitos municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pois suas temperaturas médias superam as definidas no projeto. Tampouco há a necessidade de se definir estâncias turísticas religiosas (já classifica estâncias turísticas), sendo o correto, estâncias religiosas.

No entanto, a maior mácula do projeto é não se alinhar ao Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, iniciado como Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), em 1994, ainda sob a coordenação do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Em abril de 2004, o programa constituiu-se em política pública, de âmbito territorial, a partir do Plano Nacional do Turismo 2003-2007, sob coordenação do MTur.

² BRASIL, Ministério do Turismo. **Segmentação do Turismo: Marcos Conceituais**. Brasília: Ministério do Turismo, 2006. p. 3. Disponível em: www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Marcos_Conceituais.pdf.

³ BRASIL, Ministério do Turismo. **Segmentação do Turismo e o Mercado**. Brasília: Ministério do Turismo, 2010. p. 75. Disponível em: www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Segmentaxo do Mercado Versxo Final IMPRESSxO .pdf.

Com o advento da Lei Geral do Turismo, enquadrou-se em um de seus objetivos:

Art. 5º

VI – promover, descentralizar e **regionalizar o turismo**, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica;

..... (Negrito nosso.)

Desde 2004, o chamado Mapa do Turismo Brasileiro – hoje regulado pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, com alterações da Portaria MTur nº 172, de 11 de julho de 2016 – define as regiões turísticas nacionais, com seus Municípios: turísticos; com oferta turística; e de apoio ao Turismo.

O Mapa é atualizado periodicamente com apoio das Unidades da Federação: inicialmente, em 2004, contava com 219 regiões turísticas e 3.203 Municípios; chegou a ter 3.819 Municípios, em 2006, e 303 regiões turísticas, em 2013. Em sua edição mais enxuta, de julho deste ano, conta com 291 regiões turísticas e 2.175 Municípios.

Observa-se que há um programa mais completo do que o pretendido pelo PLC nº 147, de 2015 – particularmente, desde que se instituiu a categorização dos Municípios inseridos nas regiões turísticas como instrumento para identificação do desempenho da economia do turismo, pela Portaria MTur nº 144, de 27 de agosto de 2015.

4 CONCLUSÕES

Diante do exposto, destaca-se, nesta conclusão, alguns pontos críticos desfavoráveis ao PLC nº 147, de 2015:

Em primeiro lugar, não se considera relevantes segmentos turísticos, por exemplo, turismo rural ou ecoturismo; além da diversidade natural e cultural de nosso País.

Ademais, constata-se que o projeto não está de acordo com a Lei Geral do Turismo, a Política Nacional do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo.

Em nenhum momento, o projeto discrimina benefícios da classificação pretendida. Estabelece um critério extremamente subjetivo para a criação das estâncias, a atratividade turística, que não se enquadra em nenhum conceito da economia do turismo. Nesse sentido, julgamos que o correto seria tratar de fluxo turístico.

Por fim, os critérios definidos na proposição, de caráter essencialmente específico (regional e local) estariam mais corretamente definidos em regulamentação ou em legislação estadual ou distrital.

Em nossa visão, a melhor forma de se aproveitar a ideia da proposição é incorporar alguns desses conceitos (e outros) como segmentos da Lei Geral do Turismo.

Em suma, conforme a análise explicitada, concluímos que se tentar criar o conceito de estância turística é um retrocesso considerável para o turismo nacional, o qual, pouco a pouco, tem se estruturado e avançado, mesmo com o pouquíssimo investimento real no setor, questão acerca da qual deveriam se voltar as atenções dos legisladores e formuladores de políticas públicas relacionadas ao turismo.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário
Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 4

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

GUIMARÃES, A. S. Retrocesso na Política Nacional de Turismo? Uma breve análise do PLC nº 147, de 2015. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2016 (**Boletim Legislativo nº 50, de 2016**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 22 de agosto de 2016.