

INTERPRETAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO À LUZ DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Rodrigo Machado Vilani¹

Recebido em 23/10/2011

Aprovado em 18/04/2012

¹ Doutor em Meio Ambiente. Professor do Curso de Turismo da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). r_vilani@yahoo.com.br

RESUMO

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

PALAVRAS-CHAVE

Política Nacional de Turismo. Desenvolvimento Sustentável. Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

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

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

Constituição que aqui será analisada sob o ponto de vista material, ou seja, enquanto “conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais.” (BONAVIDES, 2004, p. 80).

Desse entendimento, prosseguimos com a lição de Silva em relação à natureza programática do art. 225, através do qual:

[...] o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado. (1998, p. 138).

Surge, dessa primeira análise, a justificativa do Direito na mediação entre os impactos da atividade turística e a proteção do patrimônio ambiental. Utilizaremos a perspectiva objetiva do Direito, assinalado por Nader (1982, p. 94) como “o conjunto de normas de conduta social, imposto coercitivamente pelo Estado, para a realização da segurança, segundo os critérios de justiça.”

Isso porque, é forçoso reconhecer, na esteira de Dias (2005, p. 86), que o turismo enquanto “indústria sem chaminés” é um mito “e hoje se compreende que ele pode ser tão prejudicial quanto as indústrias de transformação mais poluidoras, com um agravante: seus efeitos podem ocorrer num espaço de tempo mais curto” (DIAS, 2005, p. 86).

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

Assim sendo, focaremos, inicialmente, sobre a abrangência constitucional dada ao princípio estruturante deste trabalho – desenvolvimento sustentável – exatamente por estar estabelecido na norma fundamental de todo o ordenamento jurídico nacional e, portanto, devendo irradiar por todo o ordenamento de forma a evitar contradições no sistema normativo. No segundo momento, realizaremos a interpretação da Política Nacional do Turismo através da lente jurídica orientada a partir dos aspectos principiológicos aplicados ao estudo proposto. Por fim, concluímos pela efetiva aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável na elaboração das políticas públicas, de forma geral, com a intenção de fortalecer a sustentabilidade como uma qualificadora do desenvolvimento e, particularmente, como princípio norteador obrigatório da atividade turística.

2. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

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

Cumprindo, apenas a título elucidativo, destacar que não trataremos das questões conceituais que envolvem desenvolvimento e crescimento econômico. Utilizamos, para uma concepção de desenvolvimento, a visão de Furtado (2000) que trata este como uma superação do crescimento econômico. Desta forma, analisamos a sustentabilidade como a qualificadora de desenvolvimento que poderá ensejar as mudanças estruturas necessárias “nas relações e proporções internas do sistema econômico” (FURTADO, 2000, p. 103).

No mesmo sentido, desenvolvimento econômico pode ser entendido como aquele “crescimento econômico acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia” (SANDRONI, 1985, p. 83). E, assim sendo, a extrapolação desse conceito para abarcar as alterações de longo prazo que assegurem qualidade de vida para as futuras gerações pode ser alavancada a partir do ideal de sustentabilidade.

Doutrinariamente, além dos aspectos históricos de seu surgimento, Carneiro (2005, p. 27), precisa que o termo é uma expressão perfeita da “dominância da onda geral de ‘aconceitualidade’ dos anos de 1990”. Veiga (2006, p. 165) atenta que “a sustentabilidade não é, e nunca será, uma noção de natureza precisa, discreta, analítica ou aritmética, como qualquer positivista gostaria que fosse”. Essa característica de abrangência associada à diversidade sociológica na apropriação do termo impede a formação de um modelo único de sustentabilidade, capaz de percolar as diferentes esferas governamentais e alcançar satisfatoriamente os inúmeros interesses e atores envolvidos. Nesse sentido, é preciso esclarecer que a perspectiva ora adotada não desconhece as críticas relacionadas à possibilidade de existência de um modelo de sustentabilidade sob o manto das

“relações capitalistas” que, efetivamente, no dizer de Foladori (2001, p. 210), “não condizem com um modelo de desenvolvimento sustentável”.

Assim sendo, ainda que sejam evidentes as “tensões e ambigüidades” (LEIS, 1999, p. 156) do conceito de desenvolvimento sustentável, procuramos extrapolar, dentro dos limites deste trabalho, as críticas sobre a impossibilidade de um desenvolvimento capitalista sustentável para contribuir com a construção de um modelo, ainda que teórico, passível de suprir o “silêncio conceitual” (CARNEIRO, 2005, p. 32) existente, *in casu*, particularizada em uma proposta para o setor turístico. Contudo, salientamos que, a nosso ver, desenvolvimento sustentável permanece um conceito em construção e que estará em constante transformação na medida que acompanha o momento histórico, cultural e tecnológico das sociedades humanas.

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

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

incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’. (BRASIL, 2005).

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

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

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

Diante desse quadro em que se estabelecem múltiplas relações e objetivos intertemporais, para que possa pensar em um turismo que se proponha sustentável é preciso enfatizar que essa qualificadora não se limita, portanto, ao mero contato físico do turista com o ambiente natural¹. O turismo sustentável deverá englobar, em toda a sua cadeia, a minimização de impactos negativos sobre o ambiente natural (desde a escolha do local de implantação do empreendimento turístico e os recursos naturais utilizados em sua construção até a sua demanda por água e energia durante sua operação) e a otimização de externalidades positivas para a sociedade (como a capacitação e a oferta de emprego para as comunidades próximas ao empreendimento). A partir do conceito proposto em 1987 pelo Relatório Brundtland – para desenvolvimento sustentável – Swarbrooke (2000, p. 19) sintetizou o entendimento de turismo sustentável como: “Formas de turismo que satisfaçam hoje as necessidades dos turistas, da indústria do turismo e das comunidades locais, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas próprias necessidades”.

¹ Não deve, portanto, se confundir o ideal de turismo sustentável com a prática de ecoturismo, entendida como “a atividade de lazer voltada para a valorização do ócio, em que o homem busca, por necessidade e por direito, a revitalização da capacidade interativa e do prazer lúdico nas relações com a natureza” (QUINTÃO, 1990 *apud* CORIOLANO, 2006, p. 39)

Para particularizarmos essa questão sob o enfoque jurídico, primeiramente destacamos a obrigação de promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico atribuída, pela Constituição Federal (art. 180), à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Desenvolvimento social, sob a ótica constitucional, está relacionado à erradicação da pobreza e à redução de desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III e art. 170, VII) e à promoção da justiça social (art. 170, *caput*), entendida como modelo referencial da Ordem Econômica, logo, para o desenvolvimento econômico das atividades turísticas.

Dessa breve reflexão, sem pretensão de estabelecer um novo conceito em detrimento das definições existentes, defendemos, exclusivamente da ótica jurídico-constitucional, que o desenvolvimento turístico sustentável, modelo a ser promovido e incentivado pelas políticas públicas, em âmbito nacional, regional ou local, pressupõe a organização dos setores econômicos e o estímulo à atividade turística no sentido de proteger e valorizar o conhecimento tradicional e a identidade cultural das comunidades receptoras, a contribuir para a redução das desigualdades regionais e sociais e para a defesa do patrimônio natural, cultural, histórico, artístico, paisagístico e turístico, observados a capacidade de suporte de cada destino e o respeito às necessidades das futuras gerações.

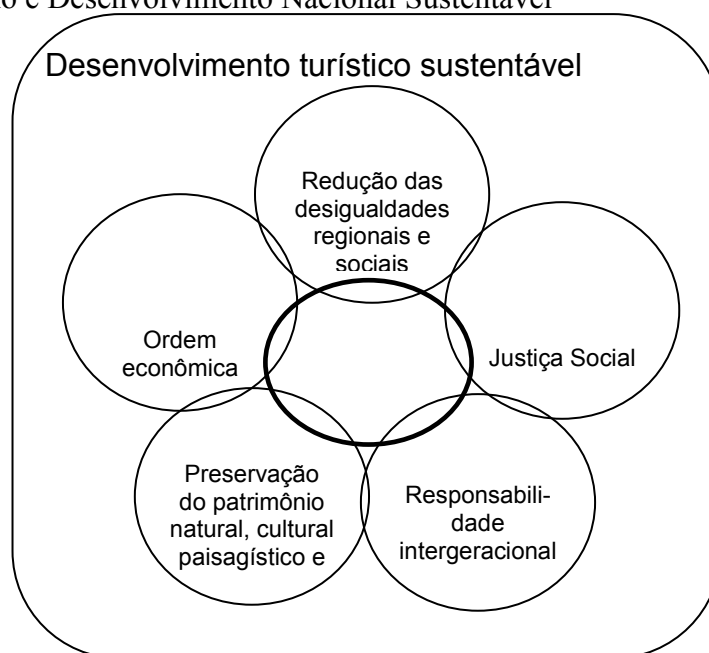
A partir dessa concepção, que envolve contornos teóricos sob o prisma jurídico-constitucional, passaremos à verificação de sua apropriação pela Política Nacional de Turismo.

3. POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO

Diante da autorização constitucional de atuar enquanto agente normativo e regulador da Ordem Econômica, nos compete, a partir de agora, analisar o instrumento jurídico instituído pelo Estado para o exercício dessas competências em relação ao turismo.

Destarte, centramos nossa interpretação sobre a Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008, que instituiu a Política Nacional de Turismo, atrelando-a expressamente aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável (art. 4º, parágrafo único, Lei 11.771/2008). Em outras palavras, a Política Nacional de Turismo, em seus artigos 3º e 4º, afirma o necessário direcionamento do turismo para o desenvolvimento sustentável, corroborando o pensamento de Ansarah (2001). Esquemáticamente, podemos representar essa concepção, que acreditamos estar em consonância com a visão apresentada no item anterior, como proposto abaixo (Figura 1).

Figura 1 – Turismo e Desenvolvimento Nacional Sustentável



Elaboração própria.

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

Entendemos que tal relação entre turismo e sustentabilidade deve ser alcançada por meio da aplicação, *in casu*, do princípio do limite, que determina o reconhecimento e a fixação de parâmetros a serem seguidos pelas diversas atividades econômicas².

Os agentes públicos devem, no seu papel de gestores do patrimônio turístico e reguladores da atividade turística, atentar para o rol de objetivos apresentados no art. 5º da Política Nacional de Turismo (BRASIL, 2008), que expressamente traduz alguns dos elementos constitucionais do desenvolvimento sustentável:

² Seu fundamento legal encontra-se no art. 4º, III, Lei 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente), no qual está definido o objetivo de “estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais”.

- I - democratizar e propiciar o acesso ao turismo no País a todos os segmentos populacionais, contribuindo para a elevação do bem-estar geral;
- II - reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda;
- IV - estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos e destinos turísticos brasileiros, com vistas em atrair turistas nacionais e estrangeiros, diversificando os fluxos entre as unidades da Federação e buscando beneficiar, especialmente, as regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social;
- V - propiciar o suporte a programas estratégicos de captação e apoio à realização de feiras e exposições de negócios, viagens de incentivo, congressos e eventos nacionais e internacionais;
- VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica;
- VIII - propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural

Contudo, observemos que apesar de recorrente o apelo ao desenvolvimento sustentável a questão da temporalidade não se encontra de maneira explícita no texto legal em análise. Essa configuração traduz, de certa forma, a opção por práticas imediatistas, historicamente realizadas pelo poder público, sem a devida visão de longo prazo, traduzida, *in casu*, pela responsabilidade intergeracional. Dado ao notório espaço ocupado pela tríade (social-ambiental-econômica) do desenvolvimento sustentável, cumpre particularizar a concepção de responsabilidade intergeracional contida nesse trabalho.

Esse princípio, aplicado à questão ambiental, envolve a concepção de uma distribuição justa dos recursos naturais, tanto sob a perspectiva da qualidade ambiental como do estoque de recursos, das presentes para as futuras gerações. Seu marco histórico é a Declaração de Estocolmo, de 1972, quando estabelece: Princípio 1 - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

Sua concepção teórica se deu no âmbito do Direito Internacional, ramo no qual a Teoria da Equidade Intergeracional foi concebida tendo por finalidade assegurar que cada geração receba o planeta em fideicomisso para as futuras gerações, segundo explicação de Carvalho (2005, p. 376).

Estamos, assim, diante de uma relação que se prolonga no tempo: passado, presente e futuro. A partir da reflexão de Carneiro (2003, p. 55) sobre o tema, extrapolamos a proposta do autor para o entendimento de que às gerações presentes se impõe o dever de preservar e aprimorar as condições ambientais (culturais, paisagísticas e turísticas), herdadas das gerações passadas, tendo em vista assegurar o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações futuras. Para destacarmos a relevância dessa consideração nos remetemos à advertência de Trindade (1993, p. 55) para quem “o estudo da proteção de vítimas potenciais [gerações futuras] constitui hoje uma real necessidade e não uma especulação teórico-acadêmica”.

A título de exemplo, nos valem do art. 6º, VI, da Política Nacional de Turismo, que estabelece “a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural de interesse turístico” como uma das finalidades do Plano Nacional de Turismo. Entretanto, ao examinarmos as quatro metas definidas para o quadriênio 2007-2010 nos deparamos, de início, com a ressalva de que o “desafio da Política Econômica de 2007 a 2010 é aproveitar o momento histórico favorável para estimular o crescimento do PIB e do emprego” (BRASIL, 2007, p. 46). O documento do Governo Federal (Gestão 2003-2010) afirma que o “setor de turismo vem ano a ano ganhando musculatura e apresentando crescimento consistente” e, assim sendo, que as “condições são amplamente positivas para que o setor possa contribuir decisivamente para o bom desempenho da economia brasileira” (BRASIL, 2007, p. 46). Diante desse cenário, quatro metas foram definidas: 1) promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno; 2) criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações; 3) estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional; 4) gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas.

Notamos que as metas planejadas para o turismo 2007-2010 traduzem a concepção dada ao turismo, qual seja, de instrumento de crescimento econômico e, portanto, essencialmente quantitativo. Não se tem, com uma agenda elaborada sob critérios exclusivamente econômicos, a interface com critérios intergeracionais. Isso porque, esses demandam uma forma de gestão holística, integradora e de longo prazo.

Destacada essa característica imediatista do Plano Nacional de Turismo, reforçamos a necessidade de rompimento com o paradigma vigente com base em Rossi (2004, p. 239):

Considerando-se que o Brasil é o país que contém a maior diversidade de recursos naturais do planeta, o aproveitamento econômico do turismo como potencialidade emergente deve ser feito, em seu território de forma racional e sustentável, fundamentando-se em estudos na área ambiental, social, cultural, política e econômica – somente assim esse potencial poderá beneficiar todos os segmentos sociais e as futuras gerações.

Reconhecemos algum esforço do Plano Nacional de Turismo em traduzir, em seu discurso, a concepção ora defendida. Entretanto, as ações e metas estabelecidas se pautam pela criada primazia dos aspectos econômicos. Ao reconhecer a “multidisciplinariedade do setor”, no Plano Nacional de Turismo “os impactos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais gerados pelo turismo” são tratados como elementos que “exigem um processo de planejamento e gestão que oriente, discipline e se constitua em um poderoso instrumento de aceleração do desenvolvimento nos níveis local, regional e nacional” (BRASIL, 2007, p. 57).

É preciso esclarecer do que trata essa aceleração, visto que uma exploração rápida dos atrativos turísticos nacionais, em primeira análise, revela potencial conflito com a ideia de prévio e minucioso planejamento que incorpore a previsão de todos os impactos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais (reais e potenciais). A nosso ver, um instrumento poderoso, vigoroso de desenvolvimento não, necessariamente, representa a tradução do modelo de desenvolvimento turístico sustentável imposto pela Carta Magna.

Lage e Milone (2009, p. 209) destacam alguns objetivos do planejamento turístico que podem ser traduzidos em metas pelo próximo Plano Nacional:

- assegurar que os tipos de estratégias de desenvolvimento adotadas nos locais de recreação e lazer sejam apropriadas aos propósitos das zonas turísticas;
- estabelecer um programa de desenvolvimento turístico congruente com a filosofia cultural, social e econômica do governo e da população da região visitada;
- criar uma infra-estrutura e proporcionar instalações recreativas adequadas para os visitantes e os residentes da localidade turística;
- proporcionar uma estrutura ideal para elevar o nível de vida da população mediante os benefícios econômicos do turismo.

Ainda que brevemente, procuramos destacar nossas considerações gerais acerca de elementos que consideramos contraditórios no Plano Nacional de Turismo, visto que não contribuem para a harmonia do ordenamento jurídico ao deixarem de incorporar princípios basilares estabelecidos pela Constituição Federal. Em suma, não expressam a devida preocupação com: a) a capacidade de suporte dos destinos turísticos; b) as aptidões regionais e locais; c) o desenvolvimento sustentável, enquanto modelo de longo prazo e integrador dos aspectos sociais, ambientais e econômicos da atividade; d) a responsabilidade intergeracional.

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

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, a incorporação dos princípios do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade intergeracional, conforme estabelecidos no texto constitucional, teve por finalidade reconhecer, em última análise, se a legislação turística vigente é aplicada tendo em vista os limites do destino turístico. Para tanto, percorremos os principais aspectos do princípio de desenvolvimento sustentável em sua ótica jurídica.

Dada a delimitação constitucional de sustentabilidade foi possível interpretar a Política Nacional de Turismo sob a luz da temporalidade. A constatação de ausência de critérios de longo prazo, alcançada a partir do recorte proposto nesse trabalho, corrobora a visão imediatista na gestão pública nacional e, especificamente, na agenda do turismo. Dessa forma, é desconsiderada a capacidade de suporte dos destinos turísticos, assim sendo, as políticas públicas de turismo, quando destituídas do planejamento de longo prazo, contrariam o princípio de desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, destroem a base de sustentação dessa atividade econômica.

É um cenário que torna evidente o descompasso entre a prática política das instâncias de tomada de decisões extensivas ao território nacional e um modelo de desenvolvimento que se proponha sustentável, desvelado sua incompatibilidade com os objetivos e princípios constitucionais.

Constatamos, a partir dessa perspectiva, a inexistência de elementos capazes de promover o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico para as presentes e futuras gerações, especificamente no que toca à leitura dos arts. 170 e 225 da Constituição Federal.

A fim de compreender e circunscrever de forma detalhada o objeto de estudo foi proposta uma concepção de desenvolvimento turístico sustentável, baseada nestes dispositivos constitucionais, voltada para a vinculação das políticas públicas aos preceitos e diretrizes básicos que devem ser observados na promoção da atividade turística como fator de desenvolvimento econômico e social, conforme preceitua da Carta Magna.

Utilizando o modelo proposto como lente realizamos a interpretação da Política Nacional de Turismo para a verificação da apropriação por parte deste diploma dos aspectos centrais à concepção de sustentabilidade estabelecida em sede constitucional. Desta leitura acreditamos ter evidenciado o descompasso entre as preocupações de longo prazo do legislador constituinte e o viés imediatista praticado nas políticas públicas setoriais, como a de turismo.

Como forma de contribuir para a superação das lacunas normativas que operam contra a consolidação de um modelo de desenvolvimento turístico sustentável propomos para discussões e aprofundamento três pressupostos básicos a serem incorporados pela Política Nacional de Turismo ou regulamentados diretamente pelo Ministério do Turismo:

- 1) implementar metas e objetivos de longo prazo, em atenção aos direitos das futuras gerações;
- 2) desenvolver o turismo como instrumento econômico de gestão no uso dos recursos naturais, culturais, históricos e paisagísticos;
- 3) fortalecer o desenvolvimento da atividade turística, em parcerias com comunidades locais, em regiões com menores índices de renda e emprego.

Por fim, ressaltamos que a presente análise não se propõe conclusiva, mas procura ressaltar, à luz da interpretação constitucional proposta, a necessidade de se ampliarem os esforços jurídicos para a construção das bases teóricas e instrumentais do turismo sustentável, como forma de assegurar a perenidade do patrimônio turístico nacional.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. C. Fundamentos do direito e meio ambiente. In: PHILIPPI JR, A.; ALVES, A. C. (Edits.). *Curso interdisciplinar de direito ambiental*. Barueri: Manole, 2005. p. 297-358.

ANSARAH, M. G. R. (Org.). *Turismo: como aprender, como ensinar*. São Paulo: SENAC, 2001.

BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1*. Relator: Ministro Celso Mello. 01 set. 2005.

_____. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão*. Brasília: MTur, 2007.

_____. Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm>. Acesso em: 11 abr. 2012.

CARNEIRO, E. J. Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (Orgs). *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 27-47.

- CARNEIRO, R. *Direito ambiental: uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- CARVALHO, E. F. *Meio ambiente & direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2005.
- CORIOLOANO, L. N. M. T. Bases conceituais do desenvolvimento e do ecoturismo. In: QUEIROZ, O. T. (Org.). *Turismo e ambiente*. Campinas: Alínea, 2006. p. 11-48.
- DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- DIAS, R. *Introdução ao turismo*. São Paulo: Atlas, 2005.
- FERNANDES, I. P.; COELHO, M. F. *Economia do turismo: teoria & prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- FERREIRA, R. M. Direito ambiental e a interpretação da Constituição brasileira de 1988: um critério democrático. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 16, p. 33-40, out./dez. 2008.
- FOLADORI, G. *Limites do desenvolvimento sustentável*. Campinas: UNICAMP, 2001.
- FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- LAGE, B. H. G.; MILONE, P. C. *Economia do turismo*. São Paulo: Atlas, 2009.
- LEIS, H. R. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.
- MOLINA, S. *Turismo e ecologia*. Bauru: EDUSC, 2001.
- NADER, P. *Introdução ao estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- ROMEIRO, A. R. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. (orgs.). *Economia do meio ambiente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 1-29.
- ROSSI, A. Reflexões sobre as relações entre direito ambiental e direito do turismo no Brasil. In: BADARÓ, R. A. L. (Org.). *Turismo e direito: convergências*. São Paulo: SENAC, 2004. p. 221-243
- SANDRONI, P. *Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1985.
- SILVA, J. A. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- _____. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- SWARBROOKE, J. *Turismo Sustentável: conceitos e impacto ambiental*. São Paulo: Aleph, 2000.
- TRINDADE, A. A. C. *Direitos humanos e meio-ambiente*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.
- VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.