

# O plano diretor e o desenvolvimento do turismo socioambientalmente sustentável<sup>1</sup>

Adir Ubaldo Rech  
Karine Grassi

## RESUMO

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, e as legislações estaduais com normas regionais, o que são áreas e locais de interesse turístico. Contudo, tais legislações têm um caráter geral; por conseguinte, não delimitam espaços específicos para o cumprimento das referidas áreas e locais, o que se dará conforme critérios estabelecidos pelos municípios. O instrumento jurídico que possibilita o zoneamento dos espaços e das atividades de interesse turístico é o Plano Diretor Municipal. O turismo realiza-se num determinado espaço (urbano ou rural), em decorrência de suas características naturais ou criadas; assim, é imprescindível o zoneamento das áreas de interesse turístico para a minimização dos impactos ambientais sobre esses espaços e a concretização de políticas públicas de turismo, na forma do art. 180 da CF.

**Palavras-chave:** Turismo. Zoneamentos específicos. Impactos ambientais. Ocupação. Desenvolvimento social e econômico sustentável.

## The municipal master plan and the socially and environmentally sustainable tourism development

### ABSTRACT

The Constitution of Brazil/1988 establishes the competence of the Union, the States and municipalities to promote and encourage tourism as a factor of social and economic development. Federal law regulates general rules, as well as state laws, with regional standards, and defines which are areas and places of tourist interest. However, State and federal laws have a general character. Therefore, delimits spaces specifically designed for this purpose, leaving them at the discretion of municipalities all over Brazilian States. The legal instrument that enables the zoning of the spaces and the activities of tourist interest is the Municipal master plan. Effectively, tourism always happens in a certain space (urban or rural), due to the natural or artificial features in these spaces. It is imperative starting a zoning process, as an effective instrument in order to minimize environmental impacts and to implement public policies for tourism. That is essential for social and economic development, as provided for by art. 180 of the Federal Constitution.

**Keywords:** Tourism. Specific zoning. Environmental impacts. Occupation. Sustainable social and economic development.

---

**Adir Ubaldo Rech** é Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa – Portugal. Doutor e Mestre pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professor do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul – UCS. Advogado. E-mail: aurech@gmail.com

**Karine Grassi** é Mestranda em Direito pela UCS. Bolsista CAPES. Membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco – GPDA-UFSC/CNPq. E-mail: karinegmalinverni@gmail.com

<sup>1</sup> O presente texto foi apresentado no XII Encontro Sobre os Aspectos Econômicos e Sociais da Região Nordeste.

Direito e Democracia	Canoas	v.13	n.1	p.85-96	jan./jun. 2012
----------------------	--------	------	-----	---------	----------------

# 1 INTRODUÇÃO

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 sem diretrizes, sem critérios, sem normas e sem segurança jurídica relativamente a seus investimentos. Efetivamente o turismo é um negócio lucrativo, mas também é um instrumento de construção da dignidade, de renda, de empregos e de desenvolvimento socioambientalmente sustentável. O papel do Poder Público é mais no sentido de coordenar políticas, mediante diretrizes e normas efetivas que motivem e materializem o planejamento de políticas públicas de desenvolvimento do turismo, no espaço e no tempo de forma permanente.

Ocorre que a iniciativa privada é motivada pela segurança 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 turismo é tarefa que deve ser compartilhada por ambos.

Fensterseifer reconhece que:

[...] 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.<sup>2</sup>

Na realidade, o Poder Público não tem coordenado nem organizado procedimentos efetivos e tampouco executado políticas públicas de desenvolvimento do turismo socioambientalmente sustentáveis, como se pode concluir após a leitura desta reflexão jurídica.

## 2 DA LEGISLAÇÃO EXISTENTE E DA FALTA DE ZONEAMENTO DE LOCAIS E ÁREAS 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

---

<sup>2</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p.123-124.

social e econômico. Almeida et.al. explicam que a autonomia municipal, inclusive, é uma das características nucleares da nossa Carta Magna, assim como prevê o atendimento dos assuntos de interesse locais através de aspectos administrativo, político e legislativo<sup>3</sup>.

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 de locais de interesse turístico. Ambas as leis são normas gerais que vinculam as políticas públicas de turismo das diferentes esferas federativas, mas não obrigam a nada, pois cada esfera tem autonomia, e as referidas leis não localizam, especificamente, nenhum espaço e tampouco estabelecem normas de ocupação para esses, como, por exemplo, as atividades que neles podem ser desenvolvidas. O desenvolvimento do turismo fica apenas na intenção da lei, não se materializando em lugar algum.

O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, através da Lei Estadual 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.

Ocorre que isso soa genérico, indefinido, pois o Estado não tem um zoneamento territorial turístico e, por isso, não fixa normas específicas de proteção, preservação, ocupação e incentivo a nenhum espaço. O Estado faz de conta que tutela as áreas e locais de interesse turístico, mas, apesar das leis, os melhores locais e áreas de interesse turístico estão sendo degradadas, descaracterizadas e ocupadas sem nenhuma preocupação socioambiental.

Não há dúvida que as áreas e locais de interesse turístico são espaços que exigem preocupação com o meio ambiente natural e com o criado e sobre os quais o Estado pode propiciar, incentivar e assegurar o desenvolvimento do turismo, instrumento valioso de construção da dignidade e crescimento humano social e econômico, com efetiva qualidade de vida de forma sustentável.

Nesse sentido, afirma Sarlet:

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.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> ALMEIDA, Josimar Ribeiro 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. p.131.

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p.22.

Na realidade, apesar do ordenamento jurídico existente, que propicia a preservação, conservação e criação de espaços de interesse turístico, em termos de turismo, nada acontece de concreto, e tudo o que acontece é improvisado, pois tudo o que sucede ou vem a 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 à 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.

A própria legislação federal e a 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 dos municípios, fato que se verifica, em regra, em todos os estados do Brasil. Portanto, os municípios não fazem corretamente o “dever de casa”.

As questões-chave são: Como fazer e o que fazer?

### **3 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO SOCIOAMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL: AS CIDADES GAÚCHAS DE BENTO GONÇALVES E GRAMADO**

Primeiramente, o instrumento jurídico para planejamento urbano e rural, bem como a definição, ou o zoneamento, dos espaços e locais de interesse turístico, conforme já mencionado, é o Plano Diretor Municipal. Não há como se incrementar o desenvolvimento do turismo, simplesmente criando-se leis e políticas públicas de turismo local, sem que isso seja concretizado, através do planejamento da ocupação dos espaços, quer aproveitando e preservando as potencialidades ambientais naturais ou criadas, quer propiciando infraestruturas adequadas e socioambientalmente sustentáveis.

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, a proteção dos patrimônios histórico, cultural, artístico, arquitetônico, paisagístico e arqueológico. Também não definem os índices construtivos compatíveis e a adequada acessibilidade aos espaços e locais turísticos, assim como não incentivam ou restringem atividades econômicas, evitando impactos

ambientais que possam degradar as próprias belezas e potencialidades naturais desses espaços.<sup>5</sup>

Magalhães explica que, a partir de encontros e conferências mundiais, a Organização Mundial de Turismo – OMT<sup>6</sup> – 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 respeitem 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 anfitriã; 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<sup>7</sup>.

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 que há um descaso da administração pública local, principalmente quanto se trata 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.<sup>8</sup>

A definição do zoneamento de áreas e locais de desenvolvimento do turismo deve ser precedida de um diagnóstico específico das potencialidades naturais e criadas e de um prognóstico criativo de profissionais do Direito, de urbanismo e de turismo, devidamente qualificados, pois se trata de uma construção epistêmica. Além disso, cada município tem suas características, peculiaridades e potencialidades próprias.

Apesar da existência do Programa Nacional da Municipalização do Turismo (PNMT) – que objetiva, em linhas gerais, o fortalecimento do papel do município no turismo (sustentável nos níveis social, econômico e ambiental) através das diretrizes fornecidas nos “Cadernos de Turismo”<sup>9</sup> – poucas são as cidades que utilizam dessa política, ou que fazem uso do instrumento de zoneamento para fins de turismo.

---

<sup>5</sup> Pesquisa realizada pelo coautor, tendo como amostragem 100 municípios brasileiros. Projeto desenvolvido pela Universidade de Caxias do Sul e publicado no livro: RECH, Adir Ubaldo. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educs, 2010. 286p.

<sup>6</sup> Cf. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO – OMT. *Guía para administraciones locales: desarrollo turístico sostenible*. Madrid: OMT, 1999. 221p.

<sup>7</sup> MAGALHÃES, Cláudia Freitas. *Diretrizes para o turismo sustentável em municípios*. São Paulo: Roca, 2002. p.88.89.

<sup>8</sup> *Ib. Idem.* p.89.

<sup>9</sup> Vide BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo. Brasília, 2007. 61p.

Para exemplificar a necessidade de zoneamento de locais e áreas de interesse turístico trazem-se algumas situações concretas, que mostram que o planejamento dos espaços resultou em significativo resultado. É o caso do Vale dos Vinhedos, Município de Bento Gonçalves/RS que, 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, cujo sucesso e reconhecimento são internacionais.

O Plano Diretor Municipal de Bento Gonçalves define o Vale dos Vinhedos como zoneamento especial de vitivinicultura. Protege, incentiva e prioriza a cultura da uva, permitindo que as outras culturas tenham apenas caráter complementar e de sustento. Vale-se da paisagem natural estabelecendo regras de proteção e fixando atividades permitidas, como hotéis, cantinas, restaurantes, produção de vinhos, etc., aproveitando tudo para incentivar e incrementar o desenvolvimento do 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<sup>10</sup> em seu art. 164:

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.

Nesse sentido, Rech, ao fazer referência ao Plano Diretor de Bento Gonçalves, afirma:

O Novo Plano Diretor de Bento Gonçalves, por exemplo, criou 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, hotéis e áreas de lazer, 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.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Lei Complementar Municipal 103, de 26 de outubro de 2006.

<sup>11</sup> RECH, Adir Ubaldo. *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.

Fica evidente que o desenvolvimento do turismo no Vale dos Vinhedos (Bento Gonçalves) não decorre do simples fato de existir legislação que define a necessidade de políticas públicas de turismo, mas concretamente se dá por meio de normas cogentes de definição de um zoneamento específico, regrando a ocupação, a preservação e a conservação dos espaços com potencialidades naturais, históricas, culturais e econômicas.

Há, na realidade, 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 são suficientes para garantir o desenvolvimento do turismo, pois não se constituem, na prática, em políticas públicas de turismo, pois essas prescindem de normas que localizem e regulamentem concretamente áreas especiais e locais de interesse turístico, e, ao mesmo tempo, que vinculem a Administração Pública e a iniciativa privada no que se refere à forma de ocupação, preservação ou conservação desses locais ou áreas.

Outro exemplo é a cidade de Gramado/RS, onde todos os espaços têm regras de ocupação e atividades direcionadas, que asseguram políticas públicas e privadas de desenvolvimento do turismo. Da mesma forma, o bairro de Santa Felicidade, em Curitiba, capital do Estado do Paraná, que, mesmo inserido no seio de uma cidade industrial, aproveitou a localidade ocupada e com atividades desenvolvidas e preservadas pelos imigrantes italianos, regrou e assegurou a continuidade da forma de ocupação e o tipo de arquitetura, incentivou as atividades gastronômicas, etc. transformando o referido bairro em área especial para o desenvolvimento do turismo.

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 preservação 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, senão a constante ocupação desordenada, a degradação ambiental e a descaracterização da paisagem e das potencialidades turística.

Isso ocorre exatamente porque nem o Estado e tampouco os Planos Diretores municipais estabeleceram zoneamentos com regras de localização e ocupação dos espaços, buscando incrementar atividades econômicas específicas de desenvolvimento do turismo sustentável.

O zoneamento é o principal instrumento de planejamento de políticas públicas de turismo, pois consiste em repartir o território de forma a contemplar tipos de atividades ou políticas desejadas sobre determinado espaço, sem degradá-lo e descaracterizá-lo. O turismo sempre acontece num determinado espaço e em decorrência das características desse mesmo espaço.

Afirma Silva:

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.<sup>12</sup>

O autor se refere ao solo municipal e acrescenta, citando texto da Associação Internacional de Administradores Municipais “que 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”.<sup>13</sup>

O zoneamento do turismo e de outras formas de ocupação e parcelamento do solo com finalidades urbanas, cuja competência concreta e material é dos municípios, é dispositivo calcado na legislação, na forma que prevê os arts. 30 e 182 da CF/88,<sup>14</sup> cujas normas de ocupação e expansão urbana, que devem englobar as áreas urbana e rural, conforme dispõe o art. 40 do Estatuto da Cidade,<sup>15</sup> tem como instrumento local o Plano Diretor Municipal.

O Estatuto da Cidade reza que o Plano Diretor definirá a função social da propriedade no que se refere à sua ocupação para atividades urbanas,<sup>16</sup> o que implica zoneamento. Silva, 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”.<sup>17</sup> Além de o zoneamento das formas de ocupação de todo o território do município ser

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.241.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.306.

<sup>14</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.” [...] “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objeto ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

<sup>15</sup> “Art. 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 2º. O Plano Diretor englobará o território do Município como um todo.”

<sup>16</sup> “Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.” [...].

<sup>17</sup> SILVA, Op. cit., p.249.

de competência local, o desenvolvimento do turismo é uma política pública de caráter urbano, mesmo que possa se desenvolver na área rural.

Efetivamente, a proteção do patrimônio natural e criado, na forma prevista no art. 2º do Estatuto da Cidade,<sup>18</sup> constitui a base de toda política de desenvolvimento do turismo. Por isso, exige uma maior atenção por parte da Administração Pública, bem como desperta grande interesse da iniciativa privada, tendo em conta que é um fenômeno social, mas, fundamentalmente, uma atividade econômica sustentável que muito tem crescido nas últimas décadas.

Em sua modalidade urbana ou rural, é concebido como uma apropriação do espaço típico para atividades turísticas. Essas atividades 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. Verifica-se, apesar da resistência de velhas formas de produção e a permanência da cultura rural, a existência de relações de complementaridade, que se caracterizam por uma articulação entre tais espaços, seja na esfera tecnológica, na cultural, seja na produtiva.

Silva afirma:

O espaço rural não só deixa de ser um espaço monofuncional, 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.<sup>19</sup>

O continente Europeu, de modo geral, representa um exemplo de ocupação de áreas para o turismo, tanto dos espaços urbanos quanto dos espaços rurais, e da necessidade de definir normas cogentes de ocupação, buscando evitar a descaracterização dos espaços naturais, históricos, culturais, religiosos e econômicos. Swarbrooke exemplifica o turismo rural na França, que é desenvolvido desde os anos 50, inclusive com práticas harmoniosas com o meio ambiente. O autor cita como empreendimentos bem sucedidos, com incentivo

<sup>18</sup> "Art. 2º. [...] inciso XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico."

<sup>19</sup> 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: 21 set. 2011.

do poder público, as pousadas, museus ecológicos, alimentos e bebidas tradicionais, fazendas-albergues, dentre outros<sup>20</sup>. Já no âmbito urbano, o autor faz referência ao papel positivo que constitui, para as pequenas e grandes cidades, o desenvolvimento de eventos e festivais tradicionais, citando conhecidos exemplos, tais como: o Festival de Edimburgo, na Escócia; o Festival das Ostras, na Irlanda; o Festival da Baleia, na Islândia<sup>21</sup>.

Fica evidente que, devido às transformações na política, na economia e no âmbito social, vislumbram-se uma nova sociedade e novos estilos de vida, de lazer e de atividades econômicas que exigem, urgentemente, regras de conservação e preservação das nossas potencialidades geográficas e da identidade, elementos que nos tornam diferentes e que são buscados pelos turistas.

O novo estilo e a qualidade de vida ganham importância dentro do “*status* profissional”, e as inovações nos setores das comunicações e dos transportes tornam possível a globalização e mudam completamente as noções relativas, criadas pelas distâncias físicas já conhecidas, facilitando a atividade turística.

A industrialização nos torna iguais na ocupação dos espaços, e o único elemento que nos resta para sermos diferentes, para que possamos atrair o turista é a preservação da história, das paisagens, da arquitetura, da cultura, do meio ambiente, em fim dos 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.

Vale lembrar o importante papel da “Cidade de Cultura Européia”, criada pela União Européia. Ao estabelecer o programa, explica Swarbrooke, desde os anos 80 uma cidade é escolhida – sem deixar de lado as cidades menores – e, através de investimentos financeiros da própria União Européia, dos governos nacionais e entidades privadas, desenvolve seu potencial para o turismo com eventos, feiras, conceitos e outras atividades, tanto tradicionais como alternativas.<sup>22</sup>

Na perspectiva brasileira, a melhor e mais efetiva forma de planejar políticas de desenvolvimento do turismo é voltar-se à perspectiva espacial, cujas regras gerais podem ser estabelecidas por lei federal, cabendo aos Estados legislar subsidiariamente sobre os espaços de interesse regional. Não obstante, consoante dispõem a CF/88 e o Estatuto da Cidade, a competência material é dos municípios, tanto na área urbana quanto na área rural.

Ignorar isso, ou seja, a necessidade de planejar, através do Plano Diretor Municipal, espaços prioritários para o incremento do turismo, mediante zoneamentos específicos, estabelecendo normas de ocupação do solo, bem como de atividades permitidas ou

---

<sup>20</sup> SWARBROOKE, John. *Turismo sustentável: setor público e cenários geográficos*. 2 ed. Tradução de Esther Eva Horovitz. São Paulo: Aleph, 2000, p.22-25.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.43-44.

<sup>22</sup> SWARBROOKE. *Op.cit.* p.48-49.

proibidas, é deixar o trem do desenvolvimento do turismo socioambientalmente sustentável passar, para, depois, amargar anos de atraso.

## 4 CONCLUSÃO

O turismo, como qualquer outra atividade social e econômica se dá em um determinado espaço. A Constituição e a legislação infraconstitucional federal e estadual estabelecem diretrizes e normas gerais de políticas públicas sobre o desenvolvimento do turismo, porém não são materializados, de forma efetiva, o zoneamento das áreas e dos locais de potencial interesse turístico, tampouco são delimitadas a forma de ocupação ou as atividades permitidas nesses espaços, com vistas ao desenvolvimento de um turismo socioambientalmente sustentável.

O que se vê em nosso país, parafraseando Magalhães, são *projetos mirabolantes e inconsequentes* nos órgãos de planejamento do turismo, pois não existe cautela em verificar as peculiaridades de cada cidade e suas potencialidades, tampouco preocupação com os recursos naturais e as comunidades locais<sup>23</sup>. As cidades gaúchas de Bento Gonçalves e Gramado são exemplos raros da utilização adequada do espaço urbano e rural para o turismo socioambientalmente sustentável.

Desta feita, não ficam asseguradas políticas públicas permanentes que vinculem a administração pública ao problema em tela, e que deem segurança jurídica aos investimentos da iniciativa privada. A única forma de tornar obrigatório, duradouro e seguro o desenvolvimento do turismo, em um determinado local ou área, é mediante o zoneamento. Estes, nos seus aspectos gerais e regionais, podem ser definidos, respectivamente, por lei federal ou estadual, mas cuja competência material é efetivamente dos municípios, tanto na área urbana quanto na área rural, através dos Planos Diretores de cada município.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Josimar Ribeiro 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. 161p.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, DF, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal 11.771, de 17 de setembro de 2008. Brasília, DF, 2008.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal 257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF, 2001.
- \_\_\_\_\_. Lei Federal 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Brasília, DF, 1977.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo. Brasília, 2007. 61p. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/conteudo\\_](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/conteudo_)

<sup>23</sup> MAGALHÃES. Op. cit., p.156.

fundamental\_acao\_municipal\_para\_a\_regionalizacao\_do\_turismo.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2013.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

MAGALHÃES, Cláudia Freitas. *Diretrizes para o turismo sustentável em municípios*. São Paulo: Roca, 2002.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO – OMT. *Guía para administraciones locales: desarrollo turístico sostenible*. Madrid: OMT, 1999. 221p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES. Lei Complementar Municipal 103, de 26 de outubro de 2006. Bento Gonçalves, 2006.

RECH, Adir Ubaldo. *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: Educus, 2007.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Direito Urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural*. Caxias do Sul: Educus, 2010. 286p.

RIOGRANDE DO SUL. Lei Estadual 8.108, de 19 de dezembro de 1985. Porto Alegre, 1985.

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

SILVA, Arlete Mendes. 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, José Afonso. *Direito Urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SWARBROOKE, John. *Turismo sustentável: setor público e cenários geográficos*. 2.ed. Tradução de Esther Eva Horovitz. São Paulo: Aleph, 2000. 114p.