

ACESSIBILIDADE COMO AGENDA POLÍTICA: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE TURISMO NO BRASIL

Tiago Juliano¹

Joice Lavandoski²

Beatriz Pimentel Lopes³

Roberta Matos Gomes⁴

Ítalo de Paula Casemiro⁵

Resumo: O turismo acessível tem sido fomentado tanto pelo potencial de consumo da população com deficiência e mobilidade reduzida quanto pelo compromisso ético e legal que ampliou direitos assegurados a esses sujeitos. Por outro lado, pessoas com deficiência e mobilidade reduzida ainda enfrentam diversas barreiras em suas viagens. Nesse cenário, as políticas públicas exercem um papel orientador para o debate e desenho de estratégias e ações que fomentem a promoção da acessibilidade no turismo. Esse texto analisa a trajetória das políticas de turismo no Brasil, buscando responder como se conformou a agenda política para a acessibilidade no contexto turístico brasileiro. A pesquisa se caracteriza como um levantamento de natureza descritiva e documental, que buscou identificar os principais mecanismos políticos, como políticas, programas, projetos e outras ações direcionadas ao turismo acessível no Brasil. A partir do conteúdo, objetivos e ações prioritárias presentes nos documentos oficiais, a trajetória das políticas de turismo no Brasil foi organizada em quatro fases. Identificou-se um amadurecimento gradual das políticas de turismo no campo da acessibilidade, que permitiu, em um primeiro momento, um processo de institucionalização do tema e, posteriormente, melhor articulação das ações existentes a partir de uma política integrada para o turismo acessível. Por sua vez, as políticas mais recentes tendem a enfatizar a construção de parâmetros para estruturar e avaliar produtos, serviços e destinos de turismo acessível. A análise da trajetória das políticas de turismo acessível contribui para avaliar os resultados alcançados pelas iniciativas, além de orientar o desenho de novas políticas no contexto brasileiro.

palavras-chave: Políticas públicas; Acessibilidade; Turismo; Brasil.

ACCESSIBILITY AS A POLITICAL AGENDA: ANALYSIS OF THE TRAJECTORY OF TOURISM POLICIES IN BRAZIL

Abstract: The accessible tourism has been promoted both by the consumption potential of the population with disabilities and reduced mobility and by the ethical and legal commitment that has expanded the rights guaranteed to these subjects. On the other hand, people with disabilities and reduced mobility still face several barriers in their travel experiences. In this scenario, public policies play a guiding role in the debate and design of strategies that encourage the promotion of accessibility in tourism. This text analyzes the trajectory of tourism policies in Brazil, seeking to answer how a political agenda for accessibility was formed in the Brazilian tourist context. The research is a descriptive survey and aims to identify the main political mechanisms, such as policies, programs, projects, and other

¹ Doutor em Ambiente e Sociedade. Professor Adjunto do Departamento de Turismo e Patrimônio da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: tiago.juliano@unirio.br.

² Doutora em Turismo. Professora Adjunta Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: joice.lavandoski@unirio.br.

³ Graduanda em Turismo na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: beatriz.p.lopes@edu.unirio.br.

⁴ Graduanda em Administração Pública na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: robertajatoba16@edu.unirio.br.

⁵ Mestre em Administração pela Universidade Federal de Rondônia. E-mail: italopc12@gmail.com.

actions aimed at accessible tourism in Brazil. Based on the content, objectives and priority actions present in official documents, the trajectory of Brazilian tourism policies was organized into four phases. This study identifies a gradual maturation of tourism policies in the field of accessibility, which initially allowed a process of institutionalization of the topic and, subsequently, better articulation between actions based on an integrated policy for accessible tourism. In turn, the most recent policies tend to emphasize the parameters to structure and evaluate products, services, and destinations of accessible tourism. The analysis of the trajectory of accessible tourism policies contributes to evaluating the results achieved by the initiatives, in addition it can guide the design of new policies in the Brazilian context.

Keywords: Public policy; Accessibility; Tourism; Brazil.

Introdução

O reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida ampara garantias sociais básicas, como o acesso à educação, saúde, trabalho etc.; além de processos de sociabilidade, como a convivência em espaços de lazer, cultura e turismo. No Brasil, o quadro normativo corrente define acessibilidade como a possibilidade e a condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação; além de serviços e instalações abertos ao público, por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Uma pessoa com deficiência é aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais – em interação com barreiras do meio – podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições. Por sua vez, pessoas com mobilidade reduzida são aquelas que apresentam, por qualquer motivo, dificuldade de movimentação, permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, como pessoas idosas, lactantes, pessoas com criança de colo, pessoas obesas e outras (BRASIL, 2015).

O debate acerca da acessibilidade de pessoas com deficiência evoluiu de uma preocupação antes centrada em adaptar espaços para ações que agora se voltam à superação e à eliminação das barreiras de acessibilidade (MORANO; SANTIAGO, 2019). Barreiras correspondem a entraves, obstáculos, atitudes e comportamentos que limitam ou impedem a participação social de uma pessoa, bem como a fruição e exercício de seus direitos à acessibilidade; podendo ser de natureza arquitetônica, urbanística, de transportes, comunicacionais ou informacionais, atitudinais e tecnológicas (BRASIL, 2015).

No mundo, cerca de 15% da população possui algum tipo de deficiência. No Brasil, aproximadamente 45,6 milhões de pessoas com deficiência, representando cerca de 24% da população brasileira (BRASIL, 2021). Quando esses números são refletidos em termos de

mercado de consumo no turismo, estima-se que – até 2050 – o segmento populacional formado por pessoas com deficiência e mobilidade reduzida corresponderá a 31,8% de todo o mercado de viagens e turismo no mundo (SISTO et al., 2021).

Em que pese o crescente reconhecimento das oportunidades associadas ao chamado turismo acessível, pessoas com deficiência e mobilidade reduzida ainda enfrentam diversas barreiras em viagens (DE LA FUENTE-ROBLES et al., 2020). Frente ao cenário turístico brasileiro, esse estudo buscar responder como se construiu a agenda política voltada à acessibilidade no contexto nacional. Por meio de um levantamento de natureza descritiva e documental, o estudo objetiva analisar a institucionalização da acessibilidade na trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. Em adição, qualifica a natureza das ações idealizadas para a promoção da acessibilidade no turismo do país, identificando as principais políticas, programas, projetos e ações; e categoriza fases das estratégias para a acessibilidade no turismo a partir de seu conteúdo, objetivo, prioridades e cronologia. Justifica-se esta análise pela sistematização ainda pouco expressiva de pesquisas sobre acessibilidade no turismo a partir do viés das políticas públicas (RODRIGUES; VALDUGA, 2021) e advoga-se que estudos dessa natureza podem concorrer para uma compreensão crítica e historicamente situada sobre a trajetória das políticas de acessibilidade no turismo brasileiro, subsidiando a avaliação dos resultados das políticas colocadas em curso e orientando o desenho de estratégias futuras.

A promoção da acessibilidade no turismo: uma agenda em construção

No Brasil, desde o início do século 21 emergiram esforços articulados para promover experiências acessíveis de lazer e turismo. Contudo, Sasaki (2003) pondera que, mesmo iniciativas que buscam integrar pessoas com deficiência e mobilidade reduzida em práticas turísticas podem não alcançar um processo de inclusão social, compreendido como exercício pleno de cidadania, capaz de criar condições de igualdade para todas as pessoas.

A promoção da acessibilidade como meio de inclusão social pressupõe ir além do potencial de consumo turístico das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, colocando o turismo como oportunidade de desenvolvimento pessoal (SOUZA; MANGAS, 2020). Nessa perspectiva, a incorporação de segmentos sociais historicamente excluídos das práticas turísticas convencionais deu margem a propostas que buscam garantir acessibilidade e que têm sido apresentadas a partir de diferentes títulos, como turismo adaptado, inclusivo, responsável, sem barreiras, para todos, acessível, dentre outros (NASCIMENTO, 2018).

Nesse horizonte, a inclusão de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida nas práticas turísticas é um processo em curso e que tem sido influenciado pela evolução de um amplo e diversificado quadro de normas técnicas e legais, que se refletem nas políticas de turismo (DUARTE et al., 2015). No Brasil, as primeiras ações para promover experiências turísticas para população com deficiência foram caracterizadas por iniciativas isoladas, direcionadas a grupos específicos e sem amparo de políticas públicas (SASSAKI, 2003).

Para De La Fuente-Robles et al. (2020), o baixo nível de intervenção governamental no campo do turismo acessível acaba contribuindo para falta de informação, comunicação de baixa qualidade e pouca colaboração com turistas com deficiência. Por sua vez, o turismo acessível pode ser compreendido como uma forma específica de turismo na qual processos colaborativos são gerados entre diferentes *stakeholders*, permitindo que necessidades de pessoas com deficiência sejam atendidas de forma independente, com equidade e dignidade, através de produtos turísticos focados no desenho universal, ou seja, produtos que garantam condições igualitárias de uso para qualquer pessoa (HENRIQUEZ et al., 2022).

Em que pese o crescente interesse, o papel das políticas públicas no contexto da acessibilidade no turismo ainda é um tema pouco escrutinado. No cenário internacional, as pesquisas tendem a enfatizar o uso de tecnologias no contexto da acessibilidade e aproximar o conceito de turismo acessível ao turismo em áreas naturais, realidade virtual, inclusão social e importância da participação social. Também têm visibilidade temas como motivação, qualidade de vida e impactos do turismo (GILLOVIC; McINTOSHI, 2022; HENRIQUEZ et al., 2022). No cenário brasileiro, o tema é jovem e passou a ser debatido mais sistematicamente apenas a partir de 2000, destacando discussões sobre acessibilidade em espaços urbanos, aspectos jurídicos, infraestruturas e transportes (NASCIMENTO, 2018). O estado da arte sobre turismo acessível no Brasil também revela uma produção inconstante e que prioriza aspectos limitados à infraestrutura e o setor de meios de hospedagem (RODRIGUES; VALDUGA, 2021).

O espaço da acessibilidade no campo das políticas de turismo no Brasil

Uma política pública pode ser compreendida como um fluxo decisório, que apresenta caráter público e participativo e que se destina a intervir em uma realidade a ser transformada para atender demandas sociais. Para Saravia e Ferrarezi (2006), a noção de políticas públicas se assenta em três componentes: um objeto de interesse público, instrumentos concretos que traduzem as intenções da intervenção – como políticas, programas e projetos – e a chancela por instâncias oficiais que ratificam o caráter público das intervenções. Na mesma perspectiva, Frey

(2000) entende que a compreensão amplificada do conceito de políticas públicas, perpassando por seu conteúdo, estrutura e processos políticos; permite analisar o ciclo político que orienta a tomada de decisões e compreender a dinâmica das agendas políticas.

No Brasil, as políticas de acessibilidade no turismo têm se caracterizado por avanços em relação às práticas inclusivas. Porém, ainda é preciso consolidar maior sensibilização dos atores envolvidos e garantir a implementação concreta da legislação pertinente. Investimentos em políticas de inclusão, legislação mais rigorosa e subsídios governamentais para melhoria na infraestrutura podem fomentar o turismo acessível no país (MEDEIROS et al., 2019).

Em adição, Duarte et al. (2015) sugerem que as políticas públicas de turismo no campo da acessibilidade agrupa seis categorias de ações: i) ações de orientação, divulgação e promoção, que objetivam disseminar informações sobre acessibilidade; ii) ações diagnósticas, que contemplam estudos e pesquisas para avaliar dimensões da acessibilidade no turismo; iii) ações relacionados à infraestrutura e sinalização, com ênfase na adaptação e promoção da acessibilidades em diferentes espaços; iv) ações de capacitação e qualificação, voltadas a instruir e educar grupos de interesse; v) incentivo fiscal, contemplando concessão de vantagens ao setor privado, como desoneração de tributos ou linhas de crédito; e vi) monitoramento e avaliação, traduzidas em esforços para averiguar a realização efetiva das ações propostas.

O quadro normativo direcionado ao turismo brasileiro começou a ser estruturado nos anos 1930, por meio de normas pontuais, como o Decreto-lei n. 405/1938, cujo texto destaca o impedimento à entrada de estrangeiros considerados ‘mutilados e alijados’ (sic). O caráter pontual e descontínuo permaneceu ao longo das décadas seguintes, quando foram publicados dispositivos voltados à acessibilidade em meios de hospedagem, como a Resolução Normativa CNTur n. 24/1987 e a Deliberação Normativa n. 429/2002. Foi apenas nas últimas duas décadas que o Poder Público passou a dispensar maior atenção à questão da acessibilidade no turismo, criando políticas públicas específicas (DUARTE et al., 2015; DUARTE; LEMOS, 2017). Essa preocupação reflete a própria institucionalização do turismo como agenda oficial do Governo na esfera federal, representada pela criação do Ministério do Turismo, em 2003; e seguida pela primeira versão do Plano Nacional de Turismo (MARANHÃO, 2017).

Uma primeira orientação institucional para a promoção da acessibilidade no turismo brasileiro foi apresentada no documento Turismo e Acessibilidade – Manual de Orientações, publicado em 2006 pelo Ministério do Turismo. Elaborado a partir do Manual de Recepção e Acessibilidade de Pessoas com Deficiência a Empreendimentos e Equipamentos Turísticos, produzido pela Embratur em 2001, o Manual de Orientações (BRASIL, 2006) destaca a

necessidade de promover espaços e serviços turísticos inclusivos. Concebido em momento anterior à publicação da Lei Brasileira de Inclusão (BRASIL, 2015), o conteúdo do documento enfatizava a difusão de termos e definições considerados essenciais, como acessibilidade, ajudas técnicas, barreiras, desenho universal, edificações de uso coletivo e público, elementos urbanos e urbanização, mobiliário urbano e rota acessível. Também são conceituadas e caracterizadas as noções de deficiência e mobilidade reduzida, bem como os principais componentes normativos no âmbito da legislação e das regras técnicas. Nessa perspectiva, pode ser considerado um primeiro esforço para a sistematização de orientações para acessibilidade no turismo brasileiro e seu conteúdo denota maior importância à promoção da acessibilidade a partir da supressão de barreiras arquitetônicas, urbanísticas e de comunicação.

A construção de uma agenda política para acessibilidade no turismo foi beneficiada por esforços e parcerias institucionais, a exemplo das ações contempladas pelos programas Aventura Segura e Viaja Mais Melhor Idade. Resultado da articulação entre a Associação Brasileira de Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (ABETA), Ministério do Turismo e Sebrae, o Programa Aventura Segura (PAS) foi iniciado em 2006, a partir de ações em treze Estados brasileiros e consistiu no desenvolvimento e aplicação de normas técnicas para os segmentos de ecoturismo e turismo de aventura, produzindo padrões de qualidade e segurança para atividades turísticas. Os esforços de desenho e aplicação das normas técnicas pelo PAS serviram de base para a produção de normas internacionais, bem como foram incorporadas como exigência pela Lei Geral do Turismo, aprovada posteriormente.

Como resultado do PAS, um conjunto de manuais de boas práticas abordou diferentes temáticas relacionadas aos segmentos, incluindo o Manual de Boas Práticas de Acessibilidade em Ecoturismo e Turismo de Aventura (ABETA; BRASIL, 2010). O caráter inovador do documento consiste na apresentação de informações referentes a hábitos, interesses e motivações da pessoa com deficiência e mobilidade reduzida no contexto turístico. Em adição, são fornecidos subsídios para empresários do setor, indicando esforços para sensibilizar o mercado acerca das oportunidades de negócios relacionadas à promoção da acessibilidade, além da importância da informação para o bom atendimento, preparação de colaboradores e estratégias de comunicação e marketing para o mercado de turismo acessível. Além de diretrizes técnicas e de segurança, esse manual aponta aspectos sociais, como orientações para interação com pessoas com deficiência no contexto do turismo de natureza e para atuação conjunta entre poder público e outros atores sociais em destinos de turismo acessível. Nessa perspectiva, há

uma ampliação do debate em torno da acessibilidade no turismo, não se limitando às necessidades de adaptação física dos espaços.

Por sua vez, o programa Viaja Mais Melhor Idade buscou promover a inclusão de aposentados, pensionistas e pessoas com mais de 60 anos ao mercado doméstico de viagens. Instituído pelo Ministério do Turismo em 2007, os objetivos do programa buscavam conciliar o acesso da população idosa ao turismo e, ao mesmo tempo, estimular o mercado do turismo interno, reduzindo os efeitos da sazonalidade. A principal estratégia consistiu em estruturar e fomentar descontos e vantagens (diárias extras, entradas e passeios gratuitos, milhas adicionais etc.) para idosos, aposentados e pensionistas. Em seu primeiro módulo (2007-2010), essas facilidades se limitaram aos serviços de operadoras e hotéis. Na segunda edição do programa (2013-2016), as vantagens foram estendidas a cruzeiros, locação de veículos, parques e atrações turísticas diversas. O principal instrumento do programa foi uma plataforma online, por meio da qual turistas que comprovassem o enquadramento no perfil do público poderiam consultar descontos e vantagens, oferecidos por empresas cadastradas no programa (BRASIL, 2013a).

O Programa Viaja Mais Melhor Idade também criou condições de crédito especiais para idosos, aposentados e pensionistas, a partir de cartões de crédito ou crediários oferecidos por instituições financeiras federais, como a Caixa e o Banco do Brasil. O desenvolvimento de materiais e dicas para atender e formatar produtos turísticos para a população idosa também foram contempladas pelo programa. No ano de 2016, o Programa Viaja Mais Melhor Idade foi revogado por decisão do Ministro do Turismo em exercício.

Considerada um marco regulatório para turismo no Brasil, a Lei Geral do Turismo (Lei n. 11.771/2008) contempla a acessibilidade a partir de duas perspectivas. Primeiramente, a lei destaca que um dos intuitos do Plano Nacional de Turismo será promover a incorporação de segmentos especiais de demanda ao mercado de turismo interno, incluindo idosos e pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Em adição, passa a exigir dos prestadores de serviços turísticos a observância de normas e leis de acessibilidade, bem como clareza nas informações sobre a existência de espaços e equipamentos turísticos adaptados.

Já no âmbito do *trade* turístico, entidades reunidas na feira *Adventure Sports Fair* passaram a debater e promover parcerias, destacando-se a articulação entre os empreendimentos Parque dos Sonhos e Campo dos Sonhos, a ONG Aventura Segura e o Ministério do Turismo, resultando no Projeto 'Aventureiros Especiais'. Tendo como destino piloto o município de Socorro, no estado de São Paulo, o projeto contribuiu para adaptar atividades turísticas conforme as normas propostas no PAS. Como exemplo, foram desenvolvidos equipamentos

adaptados para práticas turísticas em áreas naturais, como cadeiras adaptadas para técnicas verticais, cadeiras para botes de rafting, coletes salva vidas adaptados, cadeira para caminhadas em trilhas e veículos adaptados para transporte interno (BRASIL, 2021).

Em 2009, o projeto disponibilizou um conjunto de quatro Cartilhas intituladas ‘Turismo Acessível’, resultado da articulação entre o Ministério do Turismo e a Associação para Valorização da Pessoa com Deficiência (AVAPE). O conteúdo desses volumes aprofundou a versão do primeiro manual de orientações (BRASIL, 2006) e passou a enfatizar processos da gestão pública, orientando projetos para destinos de turismo acessível; bem como o planejamento e mapeamento de recursos turísticos para promoção da acessibilidade, além de componentes considerados fundamentais para esforços de qualificação de profissionais e prestadores de serviços turísticos (BRASIL, 2009).

Avanços na institucionalização de uma política de acessibilidade no turismo brasileiro também foram conquistados, paulatinamente, nas versões dos PNTs. Após a ausência de uma abordagem sobre o tema na primeira edição, o PNT 2007-2010 (BRASIL, 2007) apresentou como um dos objetivos a recuperação e adequação da infraestrutura e equipamentos turísticos para garantir a acessibilidade, ainda que essa abordagem não tenha se refletido em propostas práticas ou estratégias integradas. Com a consolidação do papel do Ministério do Turismo e a experiência advinda de avaliações sobre resultados dos primeiros planos, as versões mais recentes dos PNTs tendem a apresentar melhor articulação entre ações destinadas à promoção da acessibilidade com outros programas e estratégias desses planos, representando ganhos de qualidade no que tange à dimensão prática das propostas. O Quadro 1 sinaliza a forma como a acessibilidade foi debatida na evolução dos Planos Nacionais de Turismo no Brasil.

Quadro 1 – Abordagens da acessibilidade nos PNTs

PNT	Abordagens acerca da acessibilidade
2003-2007	<ul style="list-style-type: none"> • não se identifica uma abordagem diretamente relacionada à acessibilidade, representando um distanciamento das estratégias para o desenvolvimento do turismo no país e a promoção da acessibilidade.
2007-2010	<ul style="list-style-type: none"> • destaca a importância da acessibilidade no desenvolvimento do turismo no Brasil e suas abordagens ressaltam a necessidade de garantir condições adequadas para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida em todos os equipamentos turísticos;

	<ul style="list-style-type: none"> • a acessibilidade é inserida como integrante do Macro Programa de Fomento à Iniciativa Privada, sendo vista como uma premissa para qualquer tipo de apoio institucional à cadeia produtiva do turismo; • em que pese a importância atribuída à acessibilidade, o plano não detalha ações para orientar a promoção da acessibilidade no turismo.
2013-2016	<ul style="list-style-type: none"> • a ênfase recai sobre ações destinadas à realização de megaeventos no país, vistos como uma oportunidade para melhoria da acessibilidade; • entre as medidas propostas, elencam-se melhorias na sinalização, acessibilidade e centros de atendimento aos turistas nas cidades-sede dos eventos, além da promoção da acessibilidade em equipamentos, atrativos e serviços turísticos; • outra ênfase do plano é a estruturação dos segmentos turísticos prioritários • entre as ações previstas estão a formulação de políticas públicas específicas, promoção de estudos e pesquisas, fortalecimento dos arranjos institucionais relacionados e apoio à estruturação de produtos turísticos.
2018-2022	<ul style="list-style-type: none"> • enfatiza a importância da acessibilidade no turismo como um componente crucial para promover a igualdade de oportunidades, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável; e apresenta uma abordagem mais detalhada na proposição de ações para promoção da acessibilidade no turismo brasileiro. • o tema da acessibilidade é abordado com maior frequência em iniciativas que compõem a Linha de Ação ‘Incentivo ao Turismo Responsável’ • o plano prevê ações específicas, como investimento em infraestrutura, compromisso com a promoção de destinos turísticos acessíveis, inclusão de públicos prioritários (incluindo pessoas com deficiência e mobilidade reduzida e idosos) e estímulo à inovação e qualidade, promovendo destinos turísticos inteligentes que têm a acessibilidade como premissa.

Fonte: elaboração própria, a partir de BRASIL (2003, 2007, 2013, 2016).

Além da crescente atenção nos PNTs, a institucionalização da acessibilidade nas políticas de turismo foi ampliada a partir da criação do Programa Turismo Acessível. Esse programa foi lançado no ano de 2012 e corresponde à política de acessibilidade empreendida pelo Ministério do Turismo e Embratur, tendo como principais parceiros institucionais a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE). O programa nasce dentro do contexto do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver Sem Limites, instituído pelo Decreto n. 7.612/2011. O principal objetivo é garantir a inclusão social e facilitar o acesso de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida às atividades turísticas, proporcionando o uso seguro e autônomo de serviços, edificações e equipamentos turísticos para qualquer pessoa.

Com metas atualizadas a cada dois anos, a primeira versão do Programa Turismo Acessível propôs medidas para o período entre 2012 e 2014, contemplando a realização de estudos para dar suporte à estruturação de destinos e empreendimentos turísticos acessíveis;

orientação de profissionais e gestores da cadeia produtiva; incentivo à ampliação de unidades habitacionais acessíveis; implantação de sistema de certificação de informações sobre acessibilidade; apoio à implantação e adequação de infraestruturas turísticas e de apoio ao turismo acessível; incentivo ao acesso de pessoas com deficiência ao mercado de trabalho no turismo; promoção e posicionamento dos destinos turísticos acessíveis; e apoio à comercialização. Importante sinalizar que alguns desses esforços estiveram voltados às cidades sede da Copa do Mundo FIFA 2014 e localidades do entorno, permitindo inferir que a realização de megaeventos no país foi um fator impulsionador para estruturar uma agenda de acessibilidade no contexto do turismo brasileiro (BRASIL, 2021).

A versão mais recente do programa considera positivo o avanço das normas e políticas de acessibilidade no Brasil, destacando as contribuições dos PNTs para estruturação de medidas de acessibilidade nos destinos turísticos; bem como o Estatuto da Pessoas com Deficiência (BRASIL, 2015), que inclui o acesso ao turismo como um direito. Documentando a ação do Ministério do Turismo no campo da acessibilidade, são categorizadas as principais estratégias desenvolvidas desde o início do Programa Turismo Acessível (BRASIL, 2021):

- levantamento de informações sobre a acessibilidade da infraestrutura turística;
- inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho no turismo;
- cursos de qualificação para gestores e prestadores de serviços turísticos;
- apoio a ações de infraestrutura para melhorar a acessibilidade dos destinos turísticos;
- desenvolvimento de metodologias e tecnologias para viabilizar o turismo acessível;
- promoção de destinos turísticos acessíveis.

Embora o turismo acessível seja um segmento de mercado promissor, há poucos dados disponíveis sobre a dinâmica de consumo de turistas com deficiência e mobilidade reduzida no Brasil. Nessa perspectiva, o Programa Turismo Acessível (BRASIL, 2021) definiu sete eixos prioritários para promover a acessibilidade no turismo brasileiro. O programa propõe que as ações que conformam cada eixo sejam implementadas de forma conjunta e articulada entre Estado, sociedade civil e mercado turístico. O Quadro 2 relaciona os objetivos e metas de cada eixo de ação proposto pelo Programa Turismo Acessível:

Quadro 2 - Objetivos e Metas dos Eixos do Programa Turismo Acessível

Eixos de Ação e Objetivos	Metas
----------------------------------	--------------

DOSSIÊ TURISMO ACESSÍVEL

Estudos e Pesquisas: realizar estudos e pesquisas para apoiar os setores público, privado e terceiro setor na estruturação de destinos e produtos turísticos acessíveis.	Levantamento de informações sobre produtos e serviços turísticos acessíveis no mercado brasileiro; Estudo do perfil dos turistas com deficiência (demanda real e potencial); Realização de estudos de caso de boas práticas em acessibilidade.
Informações Turísticas: disponibilizar informações sobre acessibilidade de empreendimentos e atrativos turísticos do Brasil.	Aprimoramento e atualização das informações sobre acessibilidade de empreendimentos e atrativos turísticos, com destaque para o Guia Turismo Acessível; Elaboração de um portfólio de rotas e experiências de turismo acessível.
Serviços turísticos: melhorar a qualidade dos serviços e empreendimentos turísticos em relação à acessibilidade	Capacitação de profissionais do turismo para atender pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Sensibilização do setor turístico para adaptação e qualificação de seus empreendimentos; Implementação de uma ferramenta de compromisso voluntário para estabelecer padrões de acessibilidade; Disponibilização de linha de crédito para adaptações em empreendimentos turísticos.
Infraestrutura turística: apoiar a implantação e adequação da infraestrutura turística e de apoio nos destinos brasileiros.	Estruturação dos destinos turísticos com equipamentos públicos que atendam pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.
Comercialização: promover e apoiar a comercialização de destinos e produtos turísticos acessíveis, nacional e internacionalmente.	Apoio ao desenvolvimento e posicionamento de iniciativas e produtos de turismo acessível; Apoio à comercialização em eventos nacionais e internacionais; Reconhecimento de boas práticas em turismo acessível; Inclusão do tema Turismo Acessível em ações promocionais no exterior.
Cultura e Patrimônio: ampliar a acessibilidade de bens culturais e programas culturais.	Promoção do acesso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida a patrimônios culturais; Disponibilização de informações sobre acessibilidade nos equipamentos culturais; Estímulo ao desenvolvimento de soluções em tecnologia assistiva.
Incentivo ao voluntariado: propor parcerias para mobilizar, divulgar e desenvolver atividades voluntárias voltadas à acessibilidade no turismo	Fomento de projetos de cooperação nacional e internacional para promoção do voluntariado acessível; Estímulo ao engajamento dos cidadãos em atividades voluntárias para acessibilidade no turismo.

Fonte: elaboração própria, a partir de BRASIL (2021).

Desde seu lançamento, em 2012, o Programa Turismo Acessível se consolidou como a principal política de acessibilidade no turismo brasileiro e influenciou o desdobramento de outras frentes de ação, destacando-se o desenvolvimento de cartilhas e estudos de demanda. Embora manuais de atendimento a turistas com deficiência sejam anteriores à estruturação do programa, as versões mais recentes apresentam formato, linguagem e conteúdo mais atentos à diversidade do público-alvo. Lançada no contexto de realização dos Jogos Paralímpicos, na cidade do Rio de Janeiro em 2016, a Cartilha ‘Dicas para atender bem turistas com deficiência’ (BRASIL, 2016) foi distribuída em órgãos oficiais e entidades do *trade* turístico, enquanto ferramenta de sensibilização e capacitação de prestadores de serviços turísticos. Em 2023, duas novas versões dessa cartilha foram publicadas, sendo uma destinada ao atendimento de turistas com deficiência e outra a turistas idosos. Além de considerar as particularidades da população idosa, as cartilhas de atendimento mais atuais também incluíram conteúdos para sensibilizar o *trade* turístico acerca do combate ao capacitismo (BRASIL, 2023a, 2023b)

Frente à insuficiência sobre informações acerca da demanda turística de pessoas com deficiência no Brasil, estudos realizados em 2013 e 2023 forneceram importantes subsídios para estruturação de serviços e destinos turísticos acessíveis no país. O primeiro estudo (BRASIL, 2013b) foi encomendado pelo Ministério do Turismo e apresentou uma amostragem pequena e uma representatividade limitada a capitais da região Sudeste. Já o segundo estudo (UNESCO; BRASIL, 2023b) resultou de uma parceria entre o Ministério do Turismo e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), apresentando maior esforço amostral e contemplando a participação de respondentes em todas as regiões do país, bem como pessoas com diferentes tipos de deficiência.

Outro produto da parceria supracitada, foi a elaboração do ‘Mapeamento de Atrativos, Empreendimentos, Produtos e Serviços’ (UNESCO; BRASIL, 2023b). Esse documento técnico organiza propostas orientadoras para a promoção da acessibilidade em diferentes tipos de empreendimentos turísticos; bem como elenca empresas, atrativos e empreendimentos turísticos com medidas de acessibilidade nas diferentes regiões do país. A partir de oitivas com pessoas com deficiência e mobilidade reduzida e da análise da legislação internacional e nacional, objetivou produzir critérios para caracterizar um produto ou serviço turístico como acessível. São elencadas orientações gerais para promover o turismo acessível, bem como orientações específicas para um conjunto de serviços e produtos turísticos, como

acampamentos; agências e operadoras; casas de espetáculos e centros de convenção; espaços de compras; empreendimentos de entretenimento e lazer; empreendimentos náuticos; estabelecimentos de alimentação; eventos e lazer; infraestruturas de apoio e organizadoras de eventos; locadoras de veículos e meios de transporte; museus e atrativos históricos; parques temáticos; parques zoológicos; praias; e prestadores de serviços turísticos. Esses critérios conformam parâmetros para construção de uma matriz de acessibilidade no contexto dos serviços turísticos e pretende auxiliar a estruturação de produtos turísticos acessíveis.

A evolução da política de acessibilidade no turismo no Brasil

No contexto brasileiro, as primeiras normas de acessibilidade no turismo foram propostas entre os anos 1960 e 1980, dedicadas a aspectos de acesso a empreendimentos hoteleiros (SASSAKI, 2003). A partir de 2003, a própria institucionalização do turismo como pasta de governo fomentou uma maior mobilização para criação e diversificação de uma agenda política voltada à acessibilidade no turismo. Diante desse cenário, nota-se que a trajetória das políticas de acessibilidade no turismo brasileiro pode ser organizada em quatro fases, que se diferenciam pela ênfase dos instrumentos políticos e pela natureza das ações propostas.

Uma primeira fase corresponde à criação do Ministério do Turismo no Brasil, que fundou condições para estruturar políticas que integrassem diversas dimensões do turismo, incluindo a promoção da acessibilidade. As primeiras ações foram marcadas pela publicação de manuais de orientação, que enfatizaram preocupações com as barreiras arquitetônicas, urbanísticas e comunicacionais. Esses documentos tiveram um papel importante na sensibilização da relevância do tema acessibilidade no contexto turístico e contribuíram para uma maior familiarização do setor com as terminologias e normas técnicas e legais.

Esse primeiro momento também é caracterizado pelo papel de programas segmentados, como o Programa Aventura Segura (PAS) e o Programa Viaja Mais Melhor Idade. O papel desses programas foi amplificar o debate sobre acessibilidade no turismo, mesmo que não fossem amparados por uma política integradora. Em particular, o Manual de Boas Práticas de Acessibilidade em Ecoturismo e Turismo de Aventura (2010) inovou ao contemplar uma gama significativamente diversificada de aspectos relacionados à acessibilidade no turismo, superando as discussões e abordagens mais restritas dos primeiros manuais.

Uma segunda fase das políticas de acessibilidade no turismo brasileiro é identificada a partir da internalização da acessibilidade nas políticas oficiais de turismo. Nessa perspectiva, a

intenção do PNT 2007-2010 (BRASIL, 2007) em adequar infraestruturas e equipamentos turísticos, observando parâmetros de acessibilidade; e a inclusão dessa questão na Lei Geral do Turismo (BRASIL, 2008) representam a incorporação da acessibilidade como um componente das políticas e dos mecanismos regulatórios do turismo nacional de forma mais articulada.

A conquista de um melhor nível de institucionalização nas políticas de turismo também permitiu que a acessibilidade se tornasse objeto de projetos pilotos e esforços para estruturar destinos referência. A experiência do projeto desenvolvido no município de Socorro colaborou para o desenvolvimento das Cartilhas ‘Turismo Acessível’ (BRASIL, 2009), cujas orientações atendiam a demanda de informações na gestão pública, no planejamento de destinos e no atendimento adequado. Nesse momento, a preocupação supera a mera sensibilização acerca da importância da acessibilidade no turismo e busca desenhar orientações práticas que apoiassem destinos e empreendimentos a se estruturar o turismo acessível.

Na sequência, uma terceira fase é marcada pela proposição de uma política de natureza integradora. Desde sua primeira edição, o Programa Turismo Acessível (BRASIL, 2021) se tornou a principal política de acessibilidade no turismo brasileiro e sua elaboração representa uma maior capacidade de articulação na construção de uma agenda de acessibilidade no turismo. Também se observa que, desde 2013, as versões dos PNTs têm apresentado abordagens mais detalhadas na proposição de ações, embora persista ao longo do tempo a ênfase desses planos na infraestrutura turística. Além disso, os PNTs mantiveram em suas atualizações a noção de ‘segmentos especiais’ ou ‘segmentos prioritários’, na tentativa de destacar e explorar o potencial de consumo da população com deficiência para o mercado de turismo.

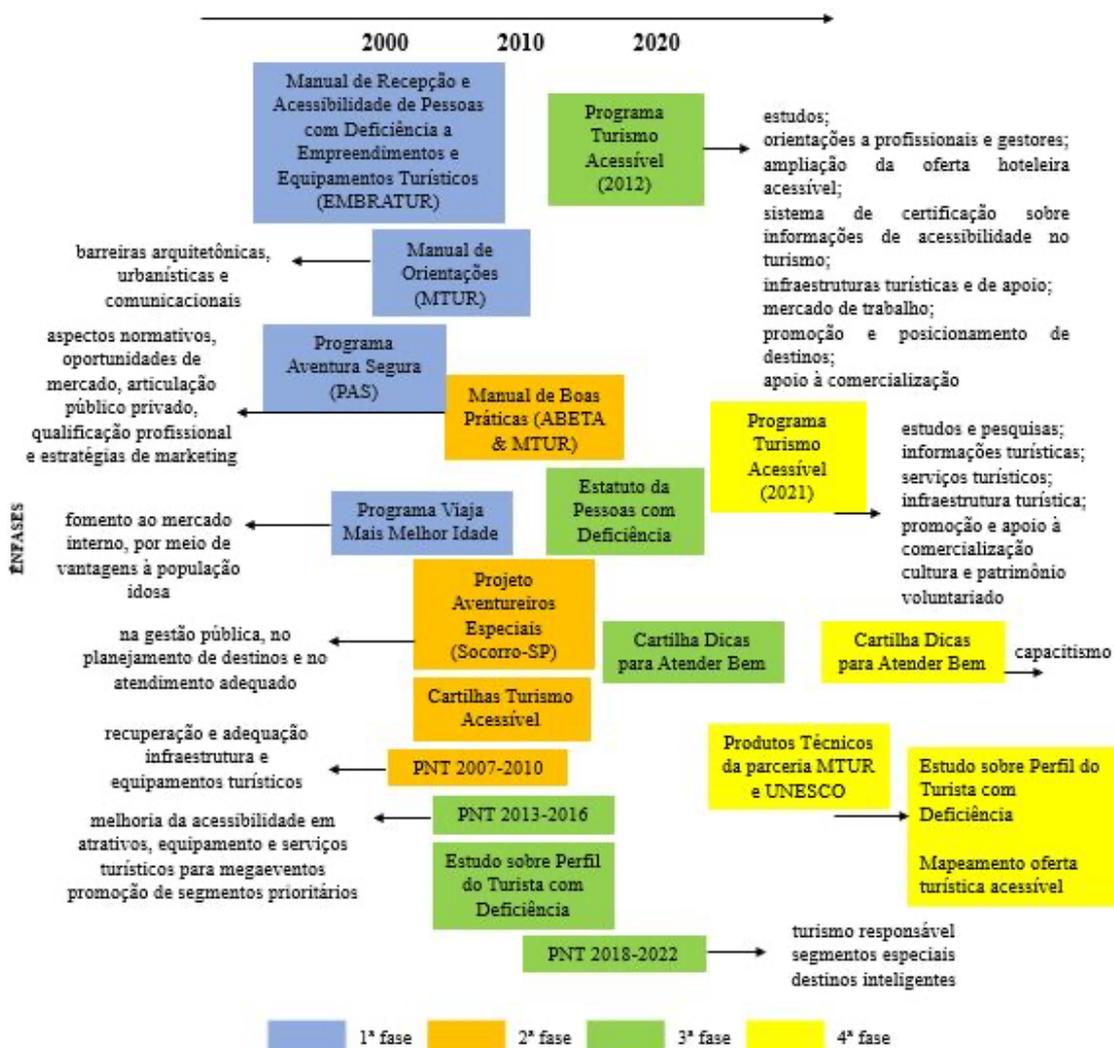
A integração entre as ações do Programa Turismo Acessível e as versões mais recentes dos PNTs permitiram atender lacunas que ainda não haviam sido contempladas pelas iniciativas em curso. É o caso da promoção de qualificação, por meio da publicação de cartilhas de atendimento; e realização do primeiro estudo sobre o perfil do turista com deficiência no Brasil.

Por fim, uma quarta fase das políticas de acessibilidade no turismo é caracterizada pelos esforços para avaliar e atualizar os programas consolidados nas fases anteriores, destacando-se a nova edição do Programa Turismo Acessível (BRASIL, 2021). Também foram atualizadas as cartilhas de atendimento, introduzindo uma sensibilização sobre a questão do capacitismo no contexto turístico. Além disso, a recente parceria entre o Ministério do Turismo e UNESCO resultou em novo estudo sobre o perfil do turista com deficiência e mobilidade reduzida, com amostragem mais significativa e representativa; bem como a proposição de uma matriz de

DOSSIÊ TURISMO ACESSÍVEL

critérios para avaliar a acessibilidade em empreendimentos. A Figura 1 ilustra a síntese da evolução das fases das políticas de acessibilidade no turismo no Brasil.

Figura 1 – Fases das políticas de acessibilidade no turismo no Brasil



Fonte: elaboração própria

Evidencia-se que a trajetória dessas políticas apresenta um amadurecimento gradual que permitiu que ações antes restritas a manuais de sensibilização sobre termos, normas e importância da acessibilidade no turismo fossem complementadas por ações que contribuíram para institucionalizar uma agenda de acessibilidade, tornando o tema parte das principais políticas de turismo no país. Por sua vez, o processo de institucionalização foi fundamental para que as ações propostas conquistassem melhor integração e conformassem uma política orientadora para outros programas e projetos. Já as políticas e ações mais recentes tendem a

ênfatizar critérios que possam operar como parâmetros para estruturar e avaliar produtos, serviços ou mesmo destinos no âmbito do turismo acessível.

Considerações finais

No Brasil, o debate sobre acessibilidade nas políticas de turismo reflete a evolução dos marcos normativos, técnicos e legais; bem como mudanças nos paradigmas sociais que permeiam a noção de acessibilidade. A análise do conteúdo dos principais mecanismos voltados à acessibilidade no turismo brasileiro permitiu indicar uma internalização paulatina de preocupações com barreiras nos ambientes turísticos, além da incorporação de conceitos-chaves nas políticas de turismo, que passaram a estimular maior sensibilização e familiaridade frente às noções de desenho universal, tecnologias assistivas e recursos de acessibilidade.

Mesmo que recente, a criação de uma pasta de governo dedicada à organização do turismo na escala federal representou avanços significativos na sistematização de ações para a promoção do turismo acessível no país. Nas últimas duas décadas, as políticas de turismo no Brasil têm fomentado iniciativas voltadas à superação de barreiras atitudinais e comunicacionais, ampliando o debate antes limitado às barreiras arquitetônicas e urbanísticas.

A partir da análise empreendida nesse estudo, foram identificadas quatro fases nas políticas de acessibilidade no turismo brasileiro. Embora ações isoladas sejam identificadas desde a década de 1960, é a partir da criação do Ministério do Turismo (2003) que a acessibilidade conquistou um espaço na agenda das políticas de turismo. Em um primeiro momento, as ações foram direcionadas por manuais de orientação e programas segmentados, que contribuíram para difundir o tema no setor turístico, mesmo sem uma política integradora. Uma maior institucionalização da agenda da acessibilidade no turismo foi conquistada com o reconhecimento do tema como prioritário na segunda versão do PNT (BRASIL, 2007) e na Lei Geral do Turismo (BRASIL, 2008). Essa fase criou condições para justificar e fomentar projetos pilotos, que ampliaram o repertório de orientações na promoção de acessibilidade no turismo, com ênfase na gestão pública e atendimento adequado.

Posteriormente, a maior visibilidade dada ao turismo fomentou as expectativas de realização de megaeventos no país e a consolidação dos direitos das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida foram fatores que contribuíram para um pensamento mais integrado em torno da promoção da acessibilidade no turismo. O Programa Turismo Acessível resultou em uma proposta estratégica de ações, com diálogo mais estruturado com outras políticas de turismo

existentes. As políticas mais recentes apresentam um intento avaliativo, trazendo um balanço dos resultados alcançados e atualizando as estratégias em curso.

Entretanto, a efetivação dessas políticas é prejudicada pelo comportamento de transferência de responsabilidade entre as diferentes partes envolvidas com o processo de promoção de práticas acessíveis. Frente às reflexões apresentadas, infere-se que ainda são necessários avanços para garantir a efetiva inclusão de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida no turismo brasileiro e, nesse processo, investimentos e orientações estratégicas desenhadas por políticas públicas são fundamentais para aprofundar o debate público em torno da acessibilidade e contribuir para o compartilhamento de responsabilidades na promoção das condições necessárias para o turismo acessível no Brasil.

Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE ECOTURISMO E TURISMO DE AVENTURA (ABETA); BRASIL. Ministério do Turismo. *Manual de Boas Práticas de Acessibilidade em Ecoturismo e Turismo de Aventura*. Belo Horizonte: Ed. ABETA, 2010.
- BRASIL. Lei nº 13.146, de 07 de julho de 2015. *Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência*. Estatuto da Pessoa com Deficiência – Brasília-DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Estudo de perfil de turistas*. Pessoas com deficiência. Brasília: Programa Turismo Acessível, 2013.
- _____. Ministério do Turismo. *Dicas para atender bem o turista com deficiência* [Cartilha]. s/i. 2016.
- _____. Ministério do Turismo. *Dicas para atender bem o turista com deficiência* [Cartilha]. s/i. 2023.
- _____. Ministério do Turismo. *Dicas para atender bem o turistas idosos* [Cartilha]. s/i. 2023.
- _____. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.
- _____. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão*. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.
- _____. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil 2013-2016*. Brasília: Ministério do Turismo, 2013.
- _____. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2016-2022: mais emprego e renda para o Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2016.
- _____. Ministério do Turismo. *Programa Turismo Acessível*. Brasília: Ministério do Turismo, 2021.
- _____. Ministério do Turismo. *Turismo e acessibilidade: manual de orientações*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.
- _____. Ministério do Turismo. *Turismo Acessível: introdução a uma viagem de inclusão*. Vol. 1. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.
- _____. Ministério do Turismo. *Turismo Acessível: Estudo do perfil de turistas*. Pessoas com deficiência. Documento técnico. Brasília-DF: Ministério do Turismo, 2013.

- _____. Ministério do Turismo. *Cartilha Viaja Mais Melhor Idade*. Brasília: Ministério do Turismo, 2013.
- DE LA FUENTE-ROBLES, Y. M.; MUÑOZ-DE-DIOS, M. D.; MUDARRA-FERNÁNDEZ, A. B.; RICOY-CANO, A. J. Understanding stakeholder attitudes, needs and trends in accessible tourism: a systematic review of qualitative studies. *Sustainability* 2020, 12, 10507
- DUARTE, D.C.; LEMOS, G.S. Turismo acessível: estudo da legislação brasileira e internacional sobre direitos das pessoas com deficiência. *Inc. Soc.*, Brasília-DF, v.10.n.2, p.119-131, jan./jun. 2017.
- DUARTE, D.C.; BORDA, G.Z.; MOURA, D.G.; SPEZIA, D.S. Turismo acessível no Brasil: um estudo exploratório sobre as políticas públicas e o processo de inclusão de pessoas com deficiência. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, v.9, n.3, pp. 537-553, set./dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v9i3.863>
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 2000
- GILLOVIC, B.; McINTOSH, A. Accessibility and inclusive tourism development: current state and future agenda. *Sustainability* 2020, 12, 9722
- HENRÍQUEZ, C. S.; CANO, A. J. R.; GALÁN, J. H.; ROBLES, Y. M. de la F. The past, present and future of accessible tourism research: a bibliometric analysis using Scopus Database. *Journal of Accessibility and Design for All*, v. 7, n. 2, JACCES, p. 26-60, 2022.
- MARANHÃO, C. H. da S.. A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil. *Revista de Turismo Contemporâneo*, v. 5, n. 2, 2017.
- MEDEIROS, M. M.; SANTANA, S. P.; RUIZ DA SILVA, L. A. Reflexões sobre o turismo inclusivo. *Revista Hospitalidade*, v. 16, n. 1, jan-abr, 2019, p. 93-108.
- MORANO, R. P.; SANTIAGO; Z. M. P. Reflexões acerca das políticas de públicas de acessibilidade: uma análise histórica. *Anais XVII ENANPUR*, 2019.
- NASCIMENTO, E.D. Análise da produção teórica brasileira sobre turismo e acessibilidade 1987 a 2016. 2018. *Dissertação* (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo. 2018.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). BRASIL. Ministério do Turismo. *Turismo Acessível: Mapeamento do perfil do turista com deficiência*. Brasília: Ministério do Turismo, 2023.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). BRASIL. Ministério do Turismo. *Turismo Acessível: mapeamento de atrativos, empreendimentos, produtos e serviços*. Brasília: Ministério do Turismo, 2023.
- RODRIGUES, I. M.; VALDUGA, V. Turismo acessível para pessoas com deficiência: a produção científica dos periódicos de turismo no Brasil. *Revista Turismo em Análise*, v. 32, n. 1, p. 59-78, jan./abr., 2021.
- SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAPE, 2006.
- SASSAKI, R. *Inclusão no lazer e turismo: em busca da qualidade de vida*. São Paulo: Áurea, 2003.
- SISTO, R.; CAPPELLETTI, G. M.; BIANCHI, P. ; SICA, E. Sustainable and accessible tourism in natural areas: a participatory approach. *Curren Issues in Tourism*, 2021.
- SOUZA, J.; MANGAS, C. *Acessibilidade no turismo e hotelaria: desafios contemporâneos*. Valência: Editorial Universidade Politécnica de Valência, 2020.