

A influência das políticas públicas para proteção do patrimônio no desenvolvimento do turismo sustentável

Caroline Castro¹
Georgia Cardim²
Gisele Rocha³
Luciana Netto⁴

Resumo

Para o turismo, as políticas públicas são fundamentais para o planejamento e organização dos aspectos operacionais da atividade. Cabe ao poder público delinear diretrizes básicas para o desenvolvimento do turismo de modo a evitar erros e impactos prejudiciais à sociedade. Com relação ao patrimônio cultural, observa-se uma maior preocupação com a sua preservação por encontrar ali uma forma de garantir a identidade cultural de uma comunidade. Quando se dá a exploração turística do patrimônio faz-se necessária a preservação e uso consciente a fim de garantir a sustentabilidade da identidade local. Portanto, por esta perspectiva, pretende-se a partir deste artigo analisar quais são as ações das políticas públicas de turismo com o objetivo de garantir o desenvolvimento sustentável da atividade, de forma a incrementar a procura pelos patrimônios culturais e incentivar a sua preservação.

Palavras-chave: Políticas públicas, desenvolvimento sustentável do turismo, patrimônio cultural, planejamento turístico responsável, política de preservação patrimonial.

Abstract

Tourism public politics are essential for the planning and organization of operational aspects for tourism sector. The government is responsible for the development of basic guidelines to avoid negative impacts for society. The concerning about cultural heritage conservation is gradually growing since it is being considered an effective tool to guarantee the cultural identity for a community. To keep the local identity safe, the exploration of cultural heritage has to be necessarily planned and conscientious. Therefore, this article analyses which actions of tourism public politics were held to guarantee this sustainable development of the activity and also the increment of cultural heritage and its preservation.

Key-words: Public Politics, sustainable tourism development, cultural heritage, responsible tourism planning, politics for heritage conservation.

¹ Graduanda pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

² Graduanda pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

³ Graduanda pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

⁴ Graduanda pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Introdução

Ao longo dos anos, percebeu-se que a valorização do patrimônio cultural como fonte de conhecimento e de rentabilidade financeira tem transformado o mesmo em pólos culturais, estimulando a economia de muitos países por meio do crescimento do turismo e geração de empregos.

O turismo brasileiro durante muitos anos esteve calcado exclusivamente no tipo sol e praia, o que acabou sendo prejudicial para as localidades, pois muitas vezes o crescimento se deu de forma desordenada. O turismo de massa e desorganizado, que normalmente acontece nas regiões litorâneas, também trouxe consequências negativas, pois em muitas localidades não se desenvolveu de forma sustentável.

Por conta da relação prestabelecida entre turismo, sol, praia, multidão e desorganização foi criado um paradigma em volta da atividade turística como se a mesma fosse a causadora da destruição das diversas formas de patrimônio; mas é sabido que quando desenvolvida de forma planejada, a atividade turística pode ser uma ferramenta valiosa no processo de valorização e preservação do patrimônio, e por consequência a atividade se desenvolve de forma sustentável, pois tendo preservado seu patrimônio a atividade se sustenta.

No Brasil, a valorização das questões patrimoniais teve início na década de 30 pela iniciativa do então ministro do governo Vargas, Gustavo Capanema, que convidou intelectuais como Mário de Andrade para desenvolver uma legislação que assegurasse a proteção ao patrimônio brasileiro (LEMOS, 2004). A partir disso se fez possível e necessário criar uma consciência acerca da importância de se preservar o patrimônio material e imaterial, por entendê-los como propriedade e memória de um povo o qual este mesmo povo deve ter o direito e a obrigação de protegê-lo.

Portanto, o presente artigo é resultado da união de alguns aspectos presentes nos trabalhos de conclusão de curso das autoras com o intuito de investigar de que forma as políticas públicas de proteção às diversas formas de patrimônio (material e imaterial, histórico, cultural e ambiental) contribui para o desenvolvimento do turismo sustentável no

Brasil, sendo assim será possível estudar a relação entre turismo, patrimônio e desenvolvimento sustentável.

A Importância da Preservação do Patrimônio

Primeiramente, antes de iniciar a discussão deste assunto, é interessante entender a definição de patrimônio cultural para analisar a atuação das políticas públicas e atividade turística para esses bens.

De acordo com o artigo 216 da Constituição da República Federativa Brasileira 1988:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Deste conjunto estão incluídos:

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Além disso, segundo o IPHAN⁵ [Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional], entende-se por patrimônio material “um conjunto de bens culturais [...] divididos em bens imóveis como os núcleos urbanos, sítios arqueológicos e paisagísticos e bens individuais; e móveis como coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos.” E o patrimônio imaterial é entendido como “as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural.”

⁵IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Disponível em <<http://www.iphan.gov.br>>. Acesso em 24 de Junho de 2009.

O turismo é uma atividade em que os consumidores podem usufruir do produto turístico sem esgotá-lo e “quanto menos modificado os recursos, maior o valor do produto turístico” (DIAS, 2003:34). O produto turístico⁶ tem nos atrativos turísticos o seu principal componente; e por isso, é fundamental a preservação dos mesmos no seu estado natural. Por esta razão, segundo Ignarra (2003), o turismo pode ser considerado como uma alternativa para o desenvolvimento econômico e social possibilitando geração de renda à população local através da visitação turística e implica, evidentemente, à conscientização dos atores sociais no que diz respeito à preservação do patrimônio material e imaterial.

Esse raciocínio segue principalmente para os patrimônios, já que enquanto áreas florestais, prédios históricos e tradições regionais tiverem interesse turístico, torna-se de interesse comum conservá-los. A intenção da preservação que muitas vezes é motivada por princípios financeiros também poderá estar articulada com a sustentabilidade, pois a possibilidade de conseguir lucros por meio da visitação turística fomentará maior interesse na preservação do patrimônio local.

Entretanto, apesar da atividade turística ter a capacidade de garantir um retorno financeiro permanente com a conservação dos bens turísticos, nem sempre o fator econômico está ligado a medidas de sustentabilidade. Como mesma cita Carolina Spinola⁷:

“Um dos maiores problemas enfrentados pelas UC’s⁸ e pelas economias locais é a centralização das operações turísticas em mãos estrangeiras que preocupadas com a qualidade de seus serviços e a maximização de seus lucros, subutilizam os recursos produtivos locais e, como consequência, têm um impacto econômico bem menos representativo do que se costuma considerar.” (SPINOLA, 2006)

⁶ - De acordo com Dias (2003), o produto turístico constitui-se a soma de diferentes componentes: os atrativos turísticos, ou seja, os elementos naturais, atividades humanas ou outro produto criado pelo homem que sirva de motivação para o deslocamento de pessoas; a infra-estrutura básica, como transportes, comunicações, segurança e serviços urbanos; e por fim, os serviços turísticos os quais facilitam a estadia do turista por atender as suas necessidades

⁷ - SPINOLA, Carolina de Andrade. O Ecoturismo, o desenvolvimento local e a Conservação da natureza em espaços naturais protegidos: Objetivos Conflitantes? In: Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador, 2006.

⁸ - UC’s- Unidades de Conservação. Segundo Ignarra (2003) constitui-se em “espaços com características naturais relevantes com objetivo de conservação e limites definidos, legalmente instituídos pelo Poder Público sob regime especial de administração.” (Fundamentos do Turismo, pag: 57)

Como o turista é atraído pelos aspectos diferenciais de uma localidade, a procura por elementos inovadores é cada vez maior, e em muitas regiões isso provoca grande concentração de turistas e serviços turísticos em seu entorno. Esta situação acarreta na transformação da paisagem em função da concentração comercial e de infra-estrutura turística que nem sempre é regularizada e planejada. (Ignarra, 2003). Além disso, impactos negativos acompanham esse processo, como: a ocupação desordenada em locais do meio ambiente que deveriam ser protegidos, poluição de praias pelos visitantes e moradores, despejo de esgotos e lixo sem tratamento em local inapropriado, poluição visual e sonora próximo a patrimônios culturais e arquitetônicos, a desvalorização do patrimônio imaterial local em favor da cultura de massa, entre outros.

Esses últimos aspectos devem ser ressaltados. Os impactos físicos da atividade muitas vezes são demasiadamente prejudiciais como, por exemplo, em áreas de preservação natural que são destruídas em função do uso intenso ou falta de conscientização dos visitantes. Dias (2003) destaca muito bem essa situação ao comentar que um dos principais problemas é o lixo largado pelos turistas que agrava ainda mais a poluição das águas e a proliferação de doenças. Outros problemas são a derrubada de florestas e matas para a construção de equipamentos e infra-estrutura para os turistas, trilhas muito utilizadas acabam destruindo a flora e a fauna local e a pesca ou caça intensivas podem provocar desequilíbrio na cadeia produtiva. Resulta então uma delimitação da frequência de turistas por meio de uma análise da capacidade de carga que consiste justamente em definir um número máximo de visitantes que uma determinada área pode suportar por um intervalo de tempo, sem provocar alterações no âmbito cultural e natural.

O turismo causa também impactos nas manifestações culturais. Atualmente, em virtude da globalização, cada vez mais turistas procuram conhecer diferentes culturas típicas de um povo, aspectos que se tornam um fator diferencial para o produto turístico. A idéia é conhecer o dia-a-dia e estar diretamente ligado ao cotidiano da comunidade local. Entretanto, em muitos casos, as manifestações culturais são produzidas exclusivamente como shows aos visitantes, transformando as tradições locais em algo artificial. O patrimônio imaterial como

danças, artesanatos, crenças ou festas típicas se tornam recursos para a atração de turistas e perdem o caráter de tradição.

De fato, há que se reconhecer que mesmo a cultura local sendo direcionada ao turismo, a execução desses hábitos culturais permite que os mesmos ainda continuem a existir para a comunidade local. Contudo, é necessária uma conscientização para turistas e receptores de que os elementos culturais não devem ser modificados ou direcionados a atrair visitantes, pois assim perde-se a sua singularidade.

Portanto, o turismo deve reconhecer e respeitar o patrimônio histórico-cultural das regiões e localidades receptoras e ser planejado, implementado e gerenciado em harmonia às tradições e valores culturais, colaborando para seu desenvolvimento.

Políticas Públicas

A valorização das questões patrimoniais é um fenômeno recente no cenário das políticas públicas brasileiras, de acordo com Carlos A. C. Lemos em *O que é Patrimônio Histórico* a primeira legislação que de fato incorporou as questões patrimoniais no cenário político foi decretada em 1937 a partir do projeto de lei de Mario de Andrade datado de 1936. Entretanto é importante destacar algumas iniciativas anteriores que serviram de base para o aperfeiçoamento da noção de patrimônio.

A primeira manifestação nesse sentido surgiu em 1742 pelo Conde de Galveias em uma carta endereçada ao governador de Pernambuco “lamentando demais o projeto que transformou o Palácio Duas Torres, construído pelo Conde de Nassau, em quartel de tropas locais, pois, segundo ele, seria imprescindível a manutenção da integridade daquela obra holandesa verdadeiro troféu de guerra a orgulhar o nosso povo, e com as adaptações previstas estaria arruinada”(LEMOS, 2004). O Conde de Galveias ressalta ainda que “aquelas obras holandesas são livros que falam, sem que seja necessário lê-los”. É uma noção de preservação bastante avançada se for levada em conta a época em que foi desenvolvida, mas não pode ser considerada efetivamente como um avanço no que diz respeito à política, pois foi uma

expressão isolada. Isto pode ser comprovado pelo silêncio compreendido entre esta carta do Conde de Galveias e a próxima manifestação do governo sobre patrimônio, o projeto de lei de Luiz Cedro em 1923. É importante que se atente para o conteúdo dos projetos de lei que antecederam a legislação proposta por Mário de Andrade para que se perceba o caminho percorrido até se chegar a uma noção estruturada de patrimônio. Para Luiz Cedro em 1923 se fazia necessário criar uma “Inspetoria dos Monumentos Históricos dos Estados Unidos do Brasil”, pode-se dizer que esta idéia foi uma base para a proposta de criação do atual IPHAN. Essa inspetoria seria responsável pela “preservação de imóveis públicos ou particulares, que no ponto de vista da história ou da arte revistam um interesse nacional” (LEMOS, 2004). Percebe-se, ainda, uma noção de patrimônio vinculada aos grandes monumentos imóveis.

Ainda na década de 20, o então deputado e historiador Wanderley Pinho também desenvolveu um projeto de lei buscando assegurar alguns bens que na época costumeiramente eram transferidos de um imóvel para o outro descaracterizando a arquitetura original, eram eles: “cimalhas, forros, arquivadas, portas, janelas, colunas, azulejos, tetos, obras de marcenaria, pinturas murais, e quaisquer ornatos (arquitetônicos ou artísticos)”(LEMOS, 2004). Esta noção de preservação de componentes arquitetônicos e artísticos atenta para a necessidade de se preservar também o “saber fazer”, pois preservando estes componentes as gerações futuras têm a possibilidade de compreender os períodos artísticos associados aos acontecimentos históricos, sociais e econômicos da época.

Em 1925 O jurista Jair Lins, a pedido do governador mineiro Mello Vianna, elaborou outro projeto de lei que avança nas questões levantadas acima ao incluir a os bens móveis como alvo a ser preservado além dos bens imóveis, ele sugere que “os móveis e imóveis, por natureza ou destino, cuja conservação possa interessar à coletividade, devido a motivo de ordem histórica ou artística, serão catalogados, total ou parcialmente”. (LEMOS, 2004)

Finalmente, em 1936, Mario de Andrade desenvolve o mais completo projeto de lei que propõe a preservação do patrimônio brasileiro, patrimônio esse chamado por Mario de Artístico Nacional com o intuito incluir diversas categorias, sem deixar de fora aspectos que seriam importantes futuramente. Para o autor do projeto “arte é uma palavra geral, que neste seu sentido geral significa a habilidade com que o engenho humano se utiliza a ciência, das

coisas e dos fatos” (LEMOS, 2004). Somando-se a esta definição de arte, a definição de patrimônio artístico nacional prevista na lei⁹ proposta por Mario, percebe-se a ampliação da noção de patrimônio quando comparada aos projetos de lei apresentados anteriormente, pois o autor procurou assegurar as diversas formas de patrimônio ao propor termos genéricos:

- Arte arqueológica
- Arte ameríndia
- Arte popular
- Arte histórica
- Arte erudita nacional
- Arte erudita estrangeira
- Artes aplicadas nacionais, e
- Artes aplicadas estrangeiras

Dessa maneira Mario assegurou a proteção de bens móveis, imóveis e ainda do “saber fazer” de todas as formas da manifestação humana.

Carlos A. C. Lemos destaca, ainda, a criação do SPHAN [Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional] através do decreto lei número 25, após o golpe político de Getúlio Vargas. Tal serviço passou por diversas modificações até chegar ao atual IPHAN [Instituto do Patrimônio histórico e Artístico Nacional]¹⁰, responsável pela orientação de políticas públicas de preservação do patrimônio nacional.

“A criação da Instituição obedece a um princípio normativo, atualmente contemplado pelo artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil, que define patrimônio cultural a partir de suas formas de expressão; de seus modos de criar, fazer e viver; das criações científicas, artísticas e tecnológicas; das obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e dos conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”

⁹ “todas as obras de arte pura ou aplicada, popular ou erudita, nacional ou estrangeira, pertencentes aos poderes públicos, e a organismos sociais e a particulares nacionais, a particulares estrangeiros, residentes no Brasil.”(LEMOS, 2004)

¹⁰ IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?retorno=paginaIphan&sigla=Institucional&id=11175>. Acesso em 30 de junho de 2009

A legislação proposta por Mario de Andrade incitou uma enorme movimentação por parte do governo já que o processo de preservação começaria do zero. O SPHAN sofreu diversas mudanças justamente por essa falta de experiência no que dizia respeito à preservação patrimonial.

É importante ressaltar que na lei desenvolvida por Mário ainda não havia nenhuma manifestação relacionada a proteção do patrimônio natural, afinal, esta noção de patrimônio ambiental é ainda mais recente do que a noção de patrimônio artístico proposta por Mário. A primeira manifestação de preservação de elementos naturais foi encontrada no Decreto nº 24.643 de 1934, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos criando o Sistema Nacional de Recursos Hídricos com o objetivo de manejar de forma mais responsável este recurso tão importante a manutenção humana. Nesta época, porém, ainda não se tinha a idéia de que todos os recursos naturais deveriam ser tratados como patrimônio, devendo existir uma política unificada de preservação. Mais de 30 anos depois desta primeira manifestação, ainda não se tinha uma política unificada, somente mais uma política avulsa representada pela Lei nº 4.771 de 1965 que instituiu o Código Florestal brasileiro, classificando algumas florestas do território nacional reconhecendo-as como úteis às terras que revestem; percebe-se que ainda não há uma consciência de que a preservação do meio ambiente é responsabilidade de todos, pois atesta a importância das florestas somente às terras por elas revestidas.

Somente em 1981 por meio da Lei nº 6938 tem-se uma Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) estruturada. Esta lei instituiu ainda o Sistema Nacional de Meio Ambiente, definindo conceitos, determinando medidas que deveriam ser adotadas pelo setor privado incluindo aí a atividade turística. É importante ressaltar neste momento a presença do Turismo nesta legislação como fator que contribuiu para a degradação do meio ambiente. De fato uma atividade mal planejada e não estruturada leva à degradação do meio ambiente, e no caso brasileiro, como já foi dito anteriormente, o Turismo por muitos anos se desenvolveu sem planejamento e sem políticas públicas que contribuíssem no desenvolvimento sustentável da atividade.

Prosseguindo com as políticas para o meio ambiente é possível perceber que a partir da instituição da Lei nº 6938 que institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, as iniciativas para preservação do meio ambiente se multiplicam, e o governo brasileiro começa a tratar desta questão com mais prioridade:

- Decreto nº 99.556/1990 – Dispõe sobre a preservação das cavidades naturais subterrâneas
- Decreto nº 1.992/1996 – Instituição e Reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN
- Lei nº 9.605/1998 – Dispõe sobre a proteção à fauna e outras providências
- Lei nº 9.795/1999 – Institui a Política Nacional de Educação Ambiental
- Lei nº 9.985/2000 – Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)
- Lei nº 11.284/2006 – Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.

É importante lembrar que a realização da Eco-92 no Rio de Janeiro foi um incentivo a criação de políticas públicas e ainda um pontapé inicial no processo de conscientização da população sobre a urgência na preservação do meio ambiente. Os dados acerca das políticas públicas para o meio ambiente foram pesquisados do material apresentado em sala de aula e disponibilizado aos alunos pelo professor Rommulo Barreiro na disciplina “Planejamento do Turismo Ambiental”.

Tendo em mente o breve histórico sobre as políticas públicas de proteção ao patrimônio artístico somado às políticas de preservação ao meio ambiente, nos resta associá-las ao histórico de políticas para o turismo com o propósito de investigar no espaço temporal como esses três assuntos acabaram se relacionando em busca do desenvolvimento sustentável.

O turismo como também é uma preocupação relativamente recente do governo brasileiro, tendo os primeiros sinais de empenho por parte do governo em regulamentar a atividade aproximadamente na mesma época do surgimento da primeira legislação de

proteção ao patrimônio de Mario de Andrade. Porém, a visão do turismo, inicialmente, era extremamente vinculada aos ganhos econômicos que a atividade trazia, o intenso fluxo monetário possibilitado por ela era o que mais interessava e chamava a atenção para todos os atores sociais envolvidos. Com isso em mente torna-se mais plausível compreender porque a primeira manifestação do governo em regulamentar a atividade previa somente a autorização do governo para a exploração da venda de passagens aéreas, marítimas ou rodoviárias. De acordo com Dias, esta primeira manifestação foi estabelecida em 1938 através do Decreto-lei nº 406 (DIAS, 2003).

Já em 1939 foi proposta através do Decreto-lei nº 1.915 a criação da Divisão de Turismo que teria a obrigação de “superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo” (DIAS, 2003); e no ano seguinte outro Decreto-lei nº 2.440 impunha a obrigatoriedade de registro junto a órgãos de governo às empresas e agências de viagens e turismo. Porém, em 1945 a Divisão de turismo foi extinta juntamente com O Departamento de Imprensa e Propaganda do qual fazia parte, e somente em 1958 o turismo voltou a integrar os assuntos do governo ao se criar a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), que tinha a função de planejar o turismo nacional, e foi o primeiro esforço efetivo em direção à atividade turística planejada. Entretanto, mais uma vez todos esses esforços se tornam vãos, pois a COMBRATUR é extinta em 1962, 4 anos após sua criação.

Para Badaró (2008) a legislação turística até 1966 - ano da criação do Conselho Nacional de Turismo e da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) – era incipiente. Isso se dá pelo fato de não ter havido uma continuidade nas políticas nacionais criadas primeiramente pela Divisão de Turismo em seguida pela COMBRATUR.

A partir da criação do CNTur e da Embratur, começou-se a desenvolver uma política nacional de turismo mais duradoura, que considerava o turismo como “uma atividade capaz de contribuir para a atenuação dos desníveis regionais que caracterizavam a nação.” (CRUZ, 2001:49 *apud* DIAS, 2008). Mas ainda se percebe o apelo economicista com que o turismo era reconhecido pelo governo, o que impossibilitava sua percepção como uma atividade que poderia contribuir para a preservação do patrimônio histórico, artístico e natural, e ainda para o desenvolvimento sustentável do país. É importante lembrar que neste período, final da

década de 60, a legislação para preservação do patrimônio artístico já estava em vigor desde 1937, mas a legislação com vistas à proteção do meio ambiente só foi incorporada à política nacional do turismo em 1987, tendo como marco o “lançamento, pela EMBRATUR, do turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro”. (BENI, 2006)

De acordo com Beni (2006) e Dias (2003), alguns dos marcos para o turismo quando se trata de política pública são:

- Decreto-lei nº 1.191/1971 - A criação do FUNGETUR (Fundo Geral do Turismo) que tinha como objetivo conceder financiamentos para empreendimentos turísticos;
- Decreto-lei nº 71.791 – que definia zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo.
- Decreto-lei nº 6.513/1977 – que dispõe sobre as áreas de interesse turístico e ainda sobre a proteção dos bens de valor cultural e natural através de legislação específica.

Voltando à análise conjunta das políticas públicas para o turismo e para a proteção do patrimônio, é importante ressaltar o decreto acima datado de 1977, pois é a primeira vez que se percebe uma política unificada de turismo e patrimônio com o objetivo de preservar o segundo e ao mesmo tempo desenvolver sustentavelmente o primeiro.

- 1988 - Incorporação do turismo à Constituição de 1988 colocando-o como responsabilidade de todos os níveis da esfera governamental.
- 1992 – Criação do PRODETUR-NE e apresentação de um Plano Nacional de Turismo (PLANTUR)
- 1993 – Implantação do PODETUR-NE e incorporação do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)
- 1996 – Apresentação da nova Política Nacional de Turismo (1996-1999)
- 2003 – Criação do Ministério do Turismo e Lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2007)
- 2007 – Criação do Plano Nacional do Turismo (2007-2010)

Desde 1992 até o ano de 2009, o governo apresentou diversos planos e políticas para o turismo, mas a falta de continuidade se tornou o grande problema para a atividade no Brasil. Levando em conta que as políticas para o turismo normalmente são de longo prazo, a continuidade é essencial para que haja um desenvolvimento sustentável, portanto este será o grande desafio para os próximos governos.

A Importância da Sustentabilidade

Desde fins do século XX e no panorama atual do século XXI o tema em evidência é desenvolvimento sustentável. Swarbrooke (2000) faz um breve histórico da evolução do pensamento sobre desenvolvimento sustentável, acreditando que desde o remoto planejamento urbano das grandes metrópoles romanas esta idéia já era alcançada. Da mesma forma, o trabalho no meio rural também era voltado a não saturação do solo, realizado de maneira a preservar sua capacidade produtiva a fim de suportar a produção dos alimentos por um período mais longo. Outros períodos de destaque na história do desenvolvimento mundial foram as Revoluções Industriais desencadeadas no Reino Unido nos séculos XIX e XX, que aumentaram o volume populacional no meio urbano, tornando precárias as condições da vida citadina e exigiram maior quantidade e menor período da produção de alimentos a serem fornecidos às cidades; assim também foi com a preocupação da reconstrução e preservação de recursos, além da diminuição das disparidades sociais e econômicas no período pós-Segunda Guerra Mundial.

Paulatinamente, foram desenvolvidos sistemas burocráticos de planejamento do uso da terra em países considerados desenvolvidos entre 1945 e 1970, enquanto nos países considerados em desenvolvimento, a questão do desenvolvimento sustentável se tornou importante durante a década de 1960.

Após a publicação de relatórios de impactos do crescimento econômico mundial, projeções de crescimento populacional e redução de recursos que ameaçavam o futuro do planeta, em 1987, foi publicado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento o documento Nosso Futuro Comum, também conhecido como o Relatório Brundtland (1987). Seria definido que o desenvolvimento sustentável é aquele que “procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro”.

O relatório “apresentava o conceito de estágio central de desenvolvimento sustentável e o promovia como um veículo de salvação” (Murphy, 1994 apud Swarbrooke, 2000). Pensava na qualidade de vida das gerações futuras, defendia que o crescimento econômico deveria ocorrer de maneira ecologicamente responsável e socialmente mais igualitária. Para ilustrar as dimensões de sustentabilidade defendidas pelo Relatório Brundtland (1987), pode-se citar alguns componentes presentes no documento, como: controle populacional, conservação de recursos básicos, qualidade ambiental, capacidade de carga e rendimentos sustentáveis, controle por parte da comunidade, viabilidade econômica, amplo suporte da política nacional/internacional (Murphy, 1995 apud Swarbrooke, 2000).

A partir de então, a Organização Mundial do Turismo¹¹ (OMT, 2004) passou a adotar o conceito de desenvolvimento sustentável do turismo ou turismo sustentável, que apresenta princípios sob as dimensões ambiental, econômica e sócio-cultural do desenvolvimento do turismo, para que um equilíbrio adequado seja estabelecido entre elas e assim garanta a sustentabilidade em longo prazo.

Segundo a OMT (2004), o turismo sustentável deve¹²:

1) **Utilizar os recursos naturais de maneira eficiente** constitui o elemento chave no desenvolvimento do turismo, além de manter processos ecológicos essenciais e ajudar a conservar a biodiversidade e herança naturais.

2) **Respeitar a autenticidade sócio-cultural de comunidades anfitriãs**, conservar sua herança cultural viva e construída, valores tradicionais e contribuir para compreensão e tolerância intercultural.

¹¹ Organização Mundial do Turismo. Disponível em <<http://www.unwto.org>> . Acesso em 24 de Junho de 2009.

¹² Tradução das autoras.

3) Assegurar operações econômicas viáveis e de longo prazo, **promover benefícios sócio-econômicos** aos investidores distribuindo-os de forma justa, incluindo empregabilidade, oportunidades de renda e serviços sociais para as comunidades receptoras, além de contribuir para a diminuição da pobreza.”

Quando falamos em sustentabilidade, normalmente a dimensão que nos ocorre primeiro é a ambiental. Nela o objetivo principal é o uso eficiente dos recursos naturais, permitindo à natureza renovar-se. A dimensão econômica significa não somente ter uma balança comercial favorável, mas também a possibilidade de geração de emprego e renda, o apoio do poder público no combate à sonegação fiscal e a criação de uma cadeia produtiva. A dimensão social pode ser entendida como a participação da comunidade local de um lado e o envolvimento do turista com esta comunidade de outro. A dimensão cultural preza pela valorização, preservação e difusão das tradições de um povo.

No contexto dos encontros para a definição de turismo sustentável, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992 pela Organização das Nações Unidas (ONU), a Eco-92, após dois anos de processo preparatório, resultou na elaboração de um instrumento que representou a tentativa de elaborar um novo método de desenvolvimento, segundo as dimensões da sustentabilidade: proteção ambiental, equidade social e eficiência econômica. Tal instrumento é conhecido como Agenda 21, elaborado em âmbitos global, nacional e local.

Segundo o capítulo 28 da Agenda 21 global, é prevista a implementação da Agenda 21 local, garantindo a importância do planejamento em menores unidades de governo, orientando os objetivos e métodos às autoridades da localidade ao alcance do desenvolvimento sustentável:

“Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável.”
(www.ecolnews.org.br)

Ao consultar o site do Ministério do Meio Ambiente (MMA)¹³, pode-se encontrar estabelecido um dos objetivos do Programa Agenda 21 brasileira através do campo da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental: orientar para a elaboração e implementação das Agendas 21 Locais.

“A Agenda 21 Local é um dos principais instrumentos para se conduzir processos de mobilização, troca de informações, geração de consensos em torno dos problemas e soluções locais e estabelecimento de prioridades para a gestão desde um estado, município, bacia hidrográfica, unidade de conservação, até um bairro, uma escola. O processo deve ser articulado com outros projetos, programas e atividades do governo e sociedade, sendo consolidado, dentre outros, a partir do envolvimento dos agentes regionais e locais; análise, identificação e promoção de instrumentos financeiros; difusão e intercâmbio de experiências; definição de indicadores de desempenho.”

É um instrumento de planejamento participativo para a construção de um plano local de desenvolvimento sustentável, reunindo obrigatoriamente governo e sociedade civil, em diversas áreas do planejamento que visa orientar as políticas públicas e organizar ações da sociedade a curto, médio e longo prazos.

Outra iniciativa no Brasil foi o surgimento da necessidade de se criar uma certificação do turismo sustentável, cuja principal meta “é a caracterização e identificação de componentes da atividade turística ou de seus produtos que sejam ambientalmente adequados, economicamente viáveis e socialmente justos” (ECOVIAGEM)¹⁴. A entidade responsável por esse sistema de certificação é o Conselho Brasileiro de Turismo Sustentável (CBTS) que estabelece padrões de qualidade sócio-ambiental adequados à realidade brasileira.

O nível de informalidade no setor turístico é alto, a falta de subsídios e informações também dificultam o controle por parte do poder público. Por isso, a articulação com a sociedade e a iniciativa privada são extremamente importantes para o sucesso da prática do turismo de forma sustentável. E para que iniciativas como a Agenda 21 e a certificação do Conselho Brasileiro de Turismo Sustentável possam de fato fazer diferença na sustentabilidade turística do país.

¹³ Disponível em www.mma.gov.br/sitio. Acesso em 23 de Junho de 2009.

¹⁴ ECOVIAGEM. Disponível em <http://ecoviagem.uol.com.br/fique-por-dentro/artigos/turismo/conselho-brasileiro-de-turismo-sustentavel-cbts--188.asp>. Acessado em 03/07/2009

Turismo, Patrimônio e Desenvolvimento Sustentável

Como o turismo pode ser o principal recurso para garantir e fomentar a preservação do patrimônio cultural, pois a proteção dos bens culturais permite a continuidade da atividade turística, pretende-se verificar, ao término deste artigo, quais são as políticas públicas em turismo que tem a finalidade de estimular a preservação do patrimônio cultural e conseqüentemente o desenvolvimento sustentável do turismo.

O Plano Nacional de Turismo PNT 2007-2010 é um dos principais elementos que serve de referência. Sendo a principal fonte norteadora para estados e municípios elaborarem seus planos de turismo local, o PNT faz uma série de citações a respeito da valorização do patrimônio cultural, assim como aborda sobre os investimentos que foram feitos nessa área para melhorias do setor turístico.

“É de fundamental importância, também, a execução de ações educativas na área de turismo que venham enforçar (...) , no âmbito dos atrativos turísticos, a proteção e conservação de patrimônio histórico e natural, a promoção e valorização das manifestações artísticas e culturais como patrimônio das populações locais e a hospitalidade e acolhida ao turista.” (PNT- 2007-2010, pag: 101)

Com relação aos investimentos da esfera federal, o PNT aponta as seguintes medidas:

“Somente em infra-estrutura turística, foram investidos R\$ 628.082.574,00, incluídos os investimentos em sinalização turística, recuperação de patrimônio histórico, implantação de pontos náuticos, trechos ferroviários, centros de informações turísticas, saneamento básico e nos Programas de Desenvolvimento do Turismo” (PNT 2007-2010, pag: 35).

Com a finalidade de otimizar a infra-estrutura turística, o PNT também teve a preocupação em apoiar a recuperação do patrimônio natural, histórico, assim como sítios arqueológicos, históricos, geológicos entre outros para qualificar a oferta turística. (PNT 2007-2010).

À nível municipal, as cidades têm um papel fundamental na estrutura do turismo e também para garantir a proteção do patrimônio cultural. Tanto a Constituição Federal como o Estatuto das Cidades conferem esse poder ao município.

A Constituição Brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988 dispõe de artigos que indicam uma série de funções de responsabilidade do município veiculados ao desenvolvimento sustentável do turismo. O art. 30 cita responsabilidade do município para garantir a proteção do patrimônio histórico-cultural local. O art. 215 trata da valorização das manifestações culturais e destaca que o Estado deve proteger as “manifestações das culturas populares, indígenas, afrobrasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (DIAS, 2003: 156). E por fim, o art. 216 faz referência a preservação do patrimônio cultural brasileiro.

O Estatuto das Cidades estabelece que municípios com mais de 20 mil habitantes e que integram área de especial interesse turístico devem elaborar um Plano Diretor. Dentre as funções que são determinadas para o Estado destacam-se: a necessidade de monitorar a atividade turística “através da medição dos fluxos turísticos recebidos, e o controle da qualidade dos bens e serviços oferecidos” (DIAS, 2003:158); e a preocupação da utilização racional do meio ambiente natural e cultural por meio de um constante monitoramento por parte do município.

Portanto, percebe-se um cuidado das autoridades políticas em criar medidas de proteção ao patrimônio cultural, sendo as mesmas elaboradas tanto pelos órgãos federais quanto municipais. Além disso, instituições da esfera federal e estatal também auxiliam essa proteção ao tomar bens culturais de relativa importância para a história da sociedade e também para a atividade turística.

É certo que nem sempre na prática o que está determinado em lei cumpri-se, e infelizmente atitudes individualistas e preocupadas com o lucro superpõem-se as políticas públicas de proteção ao patrimônio cultural; entretanto, o turismo tem a grande oportunidade de modificar essa visão. Cabe principalmente aos turismólogos estimular o turismo de forma sustentável até porque a preservação dos bens culturais não só permite a continuidade da

atividade turística como também quebra o paradigma de que o turismo é o principal vilão da história o qual apenas contribui para a destruição do patrimônio em todo o mundo.

Referências

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/sitio>> (acesso ao ícone Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania ambiental). Acesso em 23 de Junho de 2009.

CONSELHO BRASILEIRO DE TURISMO SUSTENTÁVEL. Disponível em <<http://ecoviagem.uol.com.br/fique-por-dentro/artigos/turismo/conselho-brasileiro-de-turismo-sustentavel-cbts--188.asp>>

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA BRASILEIRA 1988, artigo 216.

Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 jun. de 2009 às 21h.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do Turismo. Política e Desenvolvimento do Turismo*. São Paulo: ATLAS S.A, 2003.

ECOLNEWS: *Agenda 21 global*. Disponível em <<http://www.ecolnews.com.br/agenda21/index.htm>> Acesso em 24 de Junho de 2009.

IGNARRA, Luiz Renato. *Fundamentos do Turismo*. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2003.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN).

Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaInicial.do>> Acesso em: 24 jun de 2009 às 22h.

LEMOS, Carlos A.C. *O que é Patrimônio histórico*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

REDE AGENDA 21 LOCAL. Disponível em <<http://www.redeagenda21local.org.br/>> Acesso em 23 de Junho de 2009.

SPINOLA, Carolina de Andrade. *O Ecoturismo, o desenvolvimento local e a Conservação da natureza em espaços naturais protegidos: Objetivos Conflitantes?* In:Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador, 2006.

SITE SCRIBD. Disponível em <<http://www.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em 24 de Junho de 2009.

SWARBROOKE, John. “_____” *In: Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental*. São Paulo: Aleph, 2000. v.01, p._____.

WWF- MANUAL DE POLÍTICAS LOCAIS EM TURISMO (2008)