

PROTEÇÃO JURÍDICA DO PATRIMÔNIO TURÍSTICO NO BRASIL

JOANDRE ANTONIO FERRAZ*

RESUMO: A ordenação do patrimônio turístico é fundamental para o desenvolvimento planejado do setor. Essa ordenação implica, principalmente, disciplinar o uso e ocupação do solo de interesse turístico. Disciplina da espécie compete, também, aos Estados. Este artigo indica conceitos, antecedentes, fundamentos jurídicos e cenário da atuação dos Estados na matéria.

UNITERMOS: Patrimônio turístico: ordenação; solo de interesse turístico; uso e ocupação. Disciplina jurídica: atuação dos Estados.

ABSTRACT: The law system of the tourism patrimony is fundamental to the planned development of the sector. This law system involves, mainly, to discipline the use and occupation of areas with touristic interest. This kind of discipline is also due to the States. This article indicates concepts, antecedents, juridical principles and a view of the States action on the matter.

KEY WORDS: Touristic Patrimony: law system; areas of touristic interest; use and occupation. Juridical discipline: States action.

1 CONCEITO

Patrimônio turístico é uma expressão que vem sendo utilizada pelo órgão oficial de turismo de âmbito federal, a Embratur, desde os idos de 1975, para designar *o conjunto de atrativos naturais e culturais que despertam o interesse de viajantes em conhecê-los*. Nesse sentido, é matéria-prima necessária para a existência do ciclo econômico-turístico, a partir da qual, instalada a estrutura que permite a visitação, é colocada como produto no mercado, de onde fundamenta-se a sua peregrinação. Por outro lado, à medida em que se incrementa a estrutura e, conseqüentemente, a visitação, as características originais desse conjunto de atrativos sofre degradação ambiental, a ser, no mínimo, regulada e garantir tal peregrinação.

(*) Mestre em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado de Entidades e Empresas de Turismo. Ex-Professor de "Legislação de Turismo" em Cursos Superiores de Turismo.

End. para corresp.: Rua José Clemente, 255 - CEP 01428 - São Paulo - SP - Brasil.

Vedar a visitação implica retirar o bem natural ou cultural do patrimônio turístico, crônico impasse entre os que defendem a preservação absoluta e os que propõem a preservação auto-sustentada desses bens. A regulação, por sua vez, acima de jurídica, há de fundamentar-se em critérios técnicos definidores das formas não predatórias de utilização turística desse patrimônio, os quais apresentam-se em estágio pouco desenvolvido em nosso País.

Dados tais conceitos básicos, resta claro que a regulação por normas jurídicas do patrimônio turístico é do âmbito de estudo do Direito Urbanístico e do Direito Econômico, ao impor limitações de uso de bens que são transformados em produtos turísticos. Antes, porém, de atingir esses âmbitos, é objeto do Direito Constitucional, desde que tratado a nível de Constituição Federal, objeto específico deste artigo.

2 ANTECEDENTES

Os atrativos naturais e culturais de interesse turístico existentes no País são “cantados em prosa e verso”, atingindo dimensão tal que, por muitos anos, não mereceram tratamento jurídico específico.

A necessidade de tratamento da espécie foi percebida com o fracasso na implantação do Projeto TURIS, patrocinado pela Embratur em 1973, visando ordenar o uso e ocupação da área litorânea localizada entre Rio de Janeiro e Santos. Concluído o projeto e definidas as respectivas normas de uso e ocupação, deparou-se a Embratur com a inexistência de regras jurídicas que amparassem sua aplicação de forma compulsória, causa de significativa descaracterização já ocorrida na área. Esta descaracterização provocada não só pelo particular, na ânsia de otimizar lucros imobiliários, mas também pelo próprio Poder Público, a exemplo de três praias que foram definitivamente aterradas quando das obras de construção da chamada Rodovia Rio-Santos (BR 101).

Esse cenário, que se projetava, então, como grande risco para o futuro do patrimônio turístico originou o projeto de lei voltado à sua proteção, convertido na Lei n. 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Por essa lei instituiu-se um sistema de proteção das denominadas áreas especiais e dos locais de interesse turístico, assim definíveis em razão de bens naturais e culturais que ali existissem e devessem ser mantidos para permanência da motivação de visitá-los. Foi, portanto, o marco inicial da proteção jurídica do patrimônio turístico, ainda que, à época, o termo não fosse expressamente adotado na Constituição então vigente, outorgada pela Ementa nº 1 de 1969.

3 SITUAÇÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988, diferentemente, não só adota a expressão patrimônio turístico em vários de seus dispositivos, como revela preocupação inédita com a questão do meio ambiente. De fato, dispõe o art. 24 da Lei Fundamental:

“Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

*...
VII - proteção ao patrimônio (...) turístico (...)*

É fato, também, que em outro item do mesmo artigo, VIII, a Constituição utiliza expressão distinta, “bens e direitos de valor turístico”, assim como em ambos os itens citados estejam, ao lado do turístico, o patrimônio, os bens e direitos de caráter histórico, cultural, artístico, estético e paisagístico. Desse modo, é fácil perceber que o aprendizado jurídico brasileiro sobre a matéria coloca em plano idêntico o que, em tese, seria gênero (turístico) e espécies (histórico, cultural, paisagístico etc.), ao invés de limitar-se a indicar bens de valor natural e cultural como integrantes de um determinado patrimônio, no caso, o turístico. A própria Lei nº 6.513/77, já citada, apesar de posterior ao uso da expressão pela Embratur, autora do projeto de lei que a precedeu, utiliza, como qualificativos dos bens que integram o patrimônio turístico, expressões referentes à sua natureza, ou seja, turísticos, artísticos, arqueológicos etc.

Portanto, é ainda equívoco o conceito de patrimônio turístico no direito positivo brasileiro, que tende a ser melhor explicitado tecnicamente com o desenvolver de atividades concretas na área de sua proteção.

4 COMPETÊNCIA

Mostra a evolução das Constituições Federais no Brasil que a competência para proteção do patrimônio turístico sempre foi comum dos três níveis de pessoas políticas: União, Estados e Municípios.

A Constituição de 1988, porém, foi a primeira a disciplinar, de forma expressa, sobre a competência para legislar a respeito dessa proteção, dando contorno mais operacional e menos programático à questão. Nesse sentido, o pré-transcrito art. 24, “caput”, estabelece competência concorrente para legislar sobre a matéria à União, Estados e Distrito Federal. E dispõem os parágrafos desse dispositivo constitucional:

§1.º *No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

§2.º *A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

§3.º *Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

§4.º *A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

A clareza desses parágrafos bem demonstra a importância legislativa que os Estados passaram a ter em matéria de proteção do patrimônio turístico, a qual, passados mais de três anos, têm sido pouco explorada. Tal importância merece tópico próprio no presente artigo, com o objetivo de destacar a questão e, eventualmente, despertar a consciência de técnicos e políticos para o enorme espaço aberto aos Estados para atuarem concretamente no planejamento turístico.

5 ATUAÇÃO DOS ESTADOS

A competência legislativa estadual tem sido tradicionalmente escassa desde a Constituição Federal de 1934, de um lado em razão do modelo concentrador na União da maior parte dos poderes políticos, e, de outro, pelo crescimento dos Municípios, que ocasionou o incremento legislativo de seu peculiar interesse. Talvez por isto, a competência legislativa expressa que os Estados passaram a ter na matéria sob exame não venha sendo, com honrosas exceções, exercitada pelos mesmos, ampliando os riscos de degradação dos bens que integram o patrimônio turístico. Que seja de nosso conhecimento, apenas o Estado do Ceará vem, há alguns anos, atuando no planejamento físico-turístico de sua orla marítima e usando dessa competência, fundado em estudos técnicos consistentes.

O Estado de São Paulo, por exemplo, conta com ato regulamentar do gênero desde a década de 1970, se, no entanto, qualquer fundamentação técnico-urbanística ou jurídica que lhe permita aplicá-lo. Enquanto isto, assiste-se à crescente ação predatória de seus atrativos naturais, heroicamente defendidos, às vezes, por entidades privadas que, por sua vez, esbarram na inexistência de normas adequadas para sustentar suas teses.

Aqui e acolá sabe-se de tentativas de regulação do uso e ocupação do solo de interesse turístico, como na Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia, porém de forma tímida e, quase sempre, localizadas, sem integração em um programa mais amplo.

Parece que a maioria dos Estados permanece no aguardo, uma vez mais, de que a Embratur, combatida em sua estrutura, exerça a competência que lhe assegura a antes indicada Lei nº 6.513/77, para o que nunca possuiu (menos ainda nos dias atuais) recursos materiais e humanos proporcionais à dimensão da empreitada. Esquecem, inclusive, que essa lei lhes confere, também, poderes para atuarem como agentes de proteção do patrimônio turístico, mesmo antes das novas disposições constitucionais pré-comentadas, poderes esses também pouco utilizados nestes dez anos em que a citada lei está regulamentada.

E dúvida inexistente quanto a ser essa ação de natureza pública, sem embargo do necessário apoio da comunidade, que, aliás, vem tentando, sozinha, conter ao menos as agressões mais aparentes que sofre o patrimônio turístico.

Essa inércia da maior parte dos Estados não encontra, assim, justificativa jurídica para continuar ocorrendo, e, nem técnica, pois os meios acadêmicos aí estão para oferecer subsídios técnicos a respeito, se chamados a tanto. O certo é que, se quiserem, os Estados detêm, hoje, competência legislativa para regular o uso e a ocupação do patrimônio físico-turístico existente em seus territórios, restando, como de hábito, que tenham vontade política de fazê-lo.

O fato de as experiências em andamento serem de iniciativa dos Estados no Nordeste revela que, apesar de menos descaracterizados em seus atrativos naturais que os do Sudeste e Sul, em virtude do menor grau de industrialização, a sensibilidade política daqueles em torno da matéria é muito maior do que a desses. Isto apesar de os Estados do Sudeste e do Sul terem atingido nível de desenvolvimento econômico que deveria lhes impor a obrigação de melhorar o padrão de qualidade de vida em seus territórios, de seus habitantes e visitantes.

6 CONCLUSÕES

Ilusório entender que os atrativos naturais e culturais que integram o patrimônio turístico brasileiro são de tal monta que sempre existirão. A ação devastadora do homem é mais rápida do que a capacidade de renovação desses atrativos, pondo em risco a inegável vocação turística do País. É ingênuo buscar, por outro lado, defender esse patrimônio transformando-o em santuário vedado à presença humana, pois o País carece de alternativas para o desenvolvimento, entre as quais o turismo poderá ser das mais relevantes.

Enquanto nos Estados Unidos um deserto como Las Vegas e um pântano como a Flórida foram convertidos em pólos turísticos artificiais de atratividade mundial, vê-se o definhamento dos atrativos natu-

rais brasileiros. Não porque, como comentado, falte instrumentação jurídica. Não porque, acredita-se, falte conhecimento técnico. Mas, certamente, por ausência de vontade política, que não pode se exaurir com a realização da ECO-92.

E essa vontade não depende só da União. Todos os Estados e, também, os Municípios possuem instrumentos para concretizá-la, se a tiverem, ou se forem pressionados a tanto. Caso contrário, uma vez mais, ter-se-á à mão, dispositivos constitucionais e legais de cunho meramente programáticos, ou seja, verdadeiras *letras mortas*.

BIBLIOGRAFIA

1. BRASIL, Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. São Paulo, Atlas, 1989. 200p.
2. FERRAZ, J. A. Ordenação jurídica do turismo. São Paulo, FD/USP, 1983. 332p. (Dissertação de Mestrado).
3. EMBRATUR. Turis - Desenvolvimento turístico do litoral Rio-Santos. Embratur/Ministério da Indústria e do Comércio, 1975, 113 p.