

O DIREITO DO TURISMO E AS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DO SETOR

Vanessa Rocha Plutarco Fontes*

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo apresentar ao leitor o ramo jurídico emergente conhecido como direito do turismo e as estruturas organizacionais que regulamentam o setor a nível internacional e nacional. O tema em discussão é introduzido através de um breve histórico, seguido da definição técnica do termo turismo e sua importância para a sociedade. Após essas considerações preliminares analisa-se a novel matéria da ciência jurídica que busca regulamentar as atividades pertinentes ao setor turístico, a fim de estabelecer regras que visem melhorar as relações entre os consumidores turísticos, empresas que oferecem esse tipo de serviço, tais como hotéis, agências de viagens e companhias aéreas, e o poder público. Verificou-se, nessa investigação, que o direito do turismo é um ramo ainda pouco explorado na conjuntura jurídica atual, porém não deixa de ser importante, pois regula diferentes fatos valorados que incidem nas condutas humanas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito do Turismo. Estruturas Organizacionais. Internacional. Nacional.

TOURISM LAW AND ORGANIZATIONAL STRUCTURES INDUSTRY

ABSTRACT: This article aims to introduce the reader to the area of law known as emerging tourism law and organizational structures that regulate the sector internationally and nationally. The topic under discussion is introduced through a brief history, followed by the technical definition of the term tourism and its importance to society. After these preliminary considerations we analyze a novel field of legal science that seeks to regulate the activities relevant to the tourism industry in order to establish rules to improve the relationship between consumers tourist, companies that offering this type of service, such as hotels, travel agents and airlines, and the government. It was found in this investigation, that the tourism law is a branch still little explored in the current legal situation, but it is nonetheless important because it regulates different valued facts that focus on human behavior.

KEYWORDS: Tourism Law. Organizational structures. International. National.

1 INTRODUÇÃO

O turismo nos dias atuais exerce uma grande influência nas economias dos Estados e está sendo responsável pelo aumento na geração de emprego e renda, incrementando divisas e interferindo na distribuição financeira global. A cada ano, percebe-se uma crescente ida e vinda de turistas ao Brasil e mundo. Com a globalização, o desenvolvimento econômico e o interesse em conhecer novos locais e realidades de vida, as pessoas se deslocam temporariamente de um local para outro. Esse fenômeno não é exclusivamente das épocas mais

33

* Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza — UNIFOR. Mestre em Direção de Empresas Hoteleiras pela Universidade de Barcelona — UB. Bacharela em Turismo pela Universidade de Fortaleza — UNIFOR. E-mail: vanessarpf@hotmail.com

recentes, ele se dá há muito tempo, porém, somente agora, com as facilidades de transportes, alojamento, entre outros, se faz mais fácil e intenso.

Vários são os fatores que contribuíram para o crescimento dos fluxos turísticos, como: o aumento do tempo livre como consequência da diminuição das jornadas diárias de trabalho; o aumento da renda da população; a diminuição das formalidades aduaneiras, tais como, a eliminação da obrigatoriedade de vistos em alguns locais, a unificação da documentação de viagem, que estimulam as viagens internacionais e a evolução técnica que conduziu a um aumento na produtividade e à redução dos custos da produção.

Em âmbito mundial, há muito tempo o turismo é visto como um dos mais lucrativos negócios de prestação de serviços. Para se ter uma ideia, segundo dados atuais da OMT, o setor contribui com cerca de 6,5 bilhões de dólares para a economia mundial, além de gerar, aproximadamente, 260 milhões de empregos, estendendo seu impacto também na área social, política e cultural.

Atualmente, no Brasil, o turismo constitui um dos setores da economia que mais cresce na produção e geração de emprego e renda e esse fenômeno só tende a se expandir, pois estão sendo esperadas para os próximos anos alguns mega eventos esportivos que irão abrir as portas do país para o turista mundial. A Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas em 2016 trarão muitos ganhos financeiros ao Estado brasileiro e às pessoas envolvidas no *trade* turístico, além de uma intensa divulgação das localidades turísticas, mostrando para o mundo seus atrativos e belezas em todos os aspectos.

Ademais de visíveis efeitos econômicos, a forte influência na preservação do meio ambiente e patrimônio histórico e cultural já seria uma outra razão para o interesse do governo em investir na área. Além disso, a melhoria no desenvolvimento dos recursos humanos também é um fator que agrega mais valor ao investimento no setor. Pode-se citar inclusive, avanços no que tange o atendimento aos clientes e à promoção no aprendizado de idiomas, para que, com isso, possamos receber melhor os turistas que aqui chegam de outras partes do mundo, visando atrair e fidelizar esse grupo de pessoas, que são partes integrantes de um cenário no qual as horas de lazer e tempo livre são o motor da produtividade.

Com efeito, faz-se necessária uma legislação específica para o setor, com a finalidade de regulamentar a atividade desenvolvida pelas empresas, intensificar as políticas públicas que visem à melhoria da oferta turística e garantir

que os turistas sejam bem recebidos e respeitados como tal, e em caso de algum conflito, que possa ser solucionado de forma eficaz e satisfatória para as partes. Neste contexto, surge o Direito do Turismo, que em suma, é o ramo da atividade jurídica preocupada com as relações entre os turistas e as empresas que atuam no setor, além de regular a atividade turística em âmbito público.

2 BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DO TURISMO

O turismo, tal como conhecemos hoje, passou por uma longa etapa de evolução para se transformar em um dos principais fenômenos econômicos, culturais, políticos e sociais do século XX. Atualmente, esse setor atinge uma dimensão mundial de extrema relevância para a economia global, agregando inclusive, valores humanos às sociedades receptoras e emissivas.

Não se sabe com certeza quando teve início o turismo. A princípio, havia uma grande migração dos homens em busca de melhores condições de vida em outras localidades diversas de seu lugar de origem. Assim, ocorriam vários deslocamentos intencionais, porém estes tinham como finalidade estabelecer moradia; fazendo de terras estrangeiras residências temporárias. Essas primeiras atividades, distinguem-se do turismo como conhecemos nos dias atuais, pois um turista viaja a outros locais com a intenção de visita, retornando em seguida à sua terra natal, ou a seu lugar de origem.

Outro fator importante que levou grupos de pessoas a aventurarem-se temporariamente em terras desconhecidas foi a evolução cultural. Muitos, na busca pelo conhecimento de outros povos e culturas, se deslocavam à procura de atividades lúdicas, e de entretenimento, por vezes relacionados ao *status* social que isso poderia trazer. Em virtude disso, houve uma necessidade latente de criar meios e vias de locomoção mais confortáveis e seguras para os viajantes.

A procura de viagens culturais aumentou o fluxo de turistas, e a atividade tornou-se fonte de aprimoramento intelectual, sendo vista como motivo de orgulho para a sociedade europeia do século XVII. Eles viajavam principalmente para países como França, Itália e Suíça, devido à tradição, cultura e as belas paisagens destes locais.

O comércio também foi um setor fundamental para o desenvolvimento do turismo como conhecemos hoje. Novas rotas comerciais foram criadas possibilitando a melhoria das estradas e o desenvolvimento do transporte terrestre, tornando-os mais eficientes e confortáveis.

No século XVIII, os jogos de azar ganharam espaço na sociedade, conseguindo apoio de alguns Estados europeus que legitimaram essa atividade por

meio de normas. Respaldados pela legalidade dos jogos de azar nasceram os primeiros cassinos, e estes atraíram muitos visitantes. De acordo com Badaró (2003 p. 69), foi nessa época que o Código Napoleônico, elaborado por diversos juristas franceses, contemplou a responsabilidade civil do agente hoteleiro.

O século XIX foi marcado por intensas transformações na economia, na política e na sociedade. Foi, inclusive para o turismo, um período de verdadeiros avanços, pois estabeleceu-se o conceito formal de turista, deixando de ser apenas um neologismo.

A revolução industrial ajudou no crescimento do turismo em razão da prosperidade alcançada pelo capitalismo industrial. Com o advento da máquina a vapor, o êxodo rural aumentou, ocasionando a expansão populacional nas cidades. A produção de gêneros alimentícios e fabris foi incrementada, gerando uma necessidade de escoamento da produção interna e à interligação a outros centros industriais. Com isso, foi inevitável uma atenção especial na melhoria das estradas e dos meios de transporte da época.

36

Ainda nesse período, a formação da classe média, que dispunha de melhores salários, houve um crescimento do interesse por atividades de lazer. Devido, à vasta procura por esse tipo de atividade surgiu uma massificação do turismo, acarretando preços acessíveis para que a classe média pudesse viajar.

Logo, já se estabelecia uma estrutura de sustentação a esta atividade, onde construíam-se hotéis, termas, *resorts*, *spas*, casas de espetáculos, com o objetivo de melhor atender aos viajantes. Rotas de fácil acesso por ferrovias e viagens marítimas também eram disputadas pelos turistas.

Além disso, outro fator que ajudou na popularidade do setor, aumentando as viagens de lazer, foi o conjunto de normas trabalhistas que abrangiam inclusive o período de férias remuneradas dos trabalhadores. Legislações específicas a respeito de práticas de turismo, de conservação e preservação do patrimônio histórico, criação de sindicatos e organizações representativas do setor também são fatores diferenciais para o incremento da atividade. Tal cenário, de apoio e incentivo à prática do turismo, já preparava o século XX para a continuidade e evolução do setor.

A primeira década do século XX representou mais um período de crescimento para o turismo com o implantação de várias melhorias nos transportes, na legislação trabalhista e turística. O contexto sociopolítico daquele momento contribuiu, junto com o desenvolvimento tecnológico e econômico iniciado na revolução industrial, para a exploração cada vez maior do mercado.

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial em 1914, houve uma estagnação do turismo internacional, chegando a serem totalmente interrompidas as atividades. O fim dessa guerra proporcionou uma nova temporada de expansão do turismo, graças à produção em série de automóveis e ônibus. Durante a reconstrução da Europa no pós-guerra, grande parte dos Estados percebeu a relevância econômica e estratégica do turismo, sendo, então, estabelecidas políticas de recolhimento de impostos no setor.

Em 1919, surgiram as primeiras companhias aéreas, em razão do expressivo número de aviões e pilotos que ficaram sem atividade após a Primeira Guerra. Neste período, surgiram também as primeiras linhas internacionais que ligavam Paris — Londres e Paris — Bruxelas. Ocorreu, nesse mesmo ano, a primeira convenção internacional do setor de transporte aéreo, que chamava atenção para questões de segurança, maior utilização de aeronaves para transporte de civis e a primeira harmonização de regras e regulamentos do funcionamento das mesmas.

Vários avanços sociais, jurídicos e estruturais nas localidades turísticas foram implementados nesta época, possibilitando que mais pessoas se interessassem em realizar viagens dentro e fora de seu país de origem. Os Estados europeus investiam cada vez mais no lazer, com o objetivo de suprir as necessidades dos trabalhadores e acarretar a conseqüente diminuição das lutas pelos direitos trabalhistas.

A crise da Bolsa de Valores de Nova York em 1929 provocou novo período de estagnação, de proporções mundiais. Em virtude da queda dos títulos da Bolsa, os governos europeus tiveram que fazer cortes drásticos nas mais diversas áreas, atingindo entre elas, a do turismo.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, muitos países cortaram relações internacionais, o que colaborou ainda para queda do turismo. As atividades deste setor praticamente paralisaram na Europa, refletindo na diminuição dos seus fluxos em outras partes do mundo. O conflito intensificava a desintegração política e econômica que dominava desde a crise da Bolsa de Valores.

Após o término da Segunda Guerra Mundial uma lenta retomada da economia mundial era inevitável. Nesta época foi criado o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e a Organização das Nações Unidas (ONU), assim como outros organismos de promoção econômica e social, que desempenharam papel fundamental na reformulação da Europa destruída pela guerra.

Nos anos de 1950 a 1975 ocorreu o chamado *boom* do turismo, na qual viu-se a necessidade de retomar as atividades turísticas com o diferencial de oferecer maior organização e planejamento, exercendo a atividade de maneira mais profissional, conduzindo a uma importante fonte de renda para os envolvidos no setor.

Nessa época, o turismo de massa foi de grande relevância. Alguns fatores que propiciaram esse progresso foram a paz em zonas de estabilidade política, tais como, o Mediterrâneo e os Estados Unidos; o aumento do poder aquisitivo da população; as mudanças nas leis trabalhistas, que garantiram mais dias de férias remuneradas e a busca de locais mais próximos à natureza, para escapar dos problemas dos grandes centros urbanos. O crescente investimento na educação também impulsionou a retomada do turismo, em razão do interesse em conhecer outras culturas e obter novos conhecimentos.

Na década de 70 surgiram os aviões de grande porte que melhoraram as condições de voo, os radares e os instrumentos de navegação. Neste período houve uma melhoria no controle aéreo e na infraestrutura dos aeroportos.

38

Em 1975, foi criada a OMT (Organização Mundial do Turismo) como sede em Madri e aval da ONU. Esse órgão passou a desempenhar papel fundamental nas negociações e no desenvolvimento eficaz do turismo internacional.

Na década de 1980, o veloz desenvolvimento do turismo já era notório em todo o mundo. Com isso, consolidaram-se os cheques de viagem e foram publicadas edições da *Tourisprudence*, revista de jurisprudência sobre o turismo, além de diversas obras jurídicas sobre o tema, que foram escritas na França.

Dados da OMT mostram esse crescente incremento no setor turístico. De acordo com o órgão internacional, as receitas do turismo no mundo eram em torno de 10 milhões de dólares na década de 1960; 50 milhões na década de 1970; saltaram para 300 milhões nos anos 80 e ultrapassaram 1 bilhão de dólares no final da década de 1990. Desta forma, o turismo passou a representar cerca de 8% das exportações mundiais e 180 milhões de empregos.

3 DEFINIÇÃO E IMPORTÂNCIA DO TURISMO

A partir dessas considerações históricas a respeito do tema, faz-se necessária a definição técnica do termo turismo. A etimologia dessa palavra está relacionada aos termos *tornus* (torno) e *tornare* (tornear, arredondar) do latim; *turn*, do inglês; e *tour* do francês. Em todos os casos, há referência à idéia de girar, dar a volta, retornar ao mesmo lugar. Etimologicamente pode-se definir

o turismo como uma atividade realizada por pessoas que viajam com a intenção de regressar a seu domicílio habitual.

De acordo com a OMT, a definição do turismo é “[...] a soma de relações e de serviços resultantes de um câmbio de residência temporário e voluntário motivado por razões alheias a negócios ou profissão”. Sosa (2011, p.122) conceitua turismo da seguinte maneira:

[...] O turismo, juridicamente falando é uma atividade econômica criadora de riqueza, relativa ao deslocamento com intenção de retorno e de caráter transitório, com um período consecutivo não superior a um ano, de indivíduos que estão longe do seu entorno cotidiano por motivos de lazer, saúde, cultura, religião.

De La Torre (1994, p.19) define o turismo como um fenômeno social, conforme afirmação abaixo:

O turismo é um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente, por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem do seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa nem remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, cultural e econômica.

Vale ressaltar que o elemento mais importante encontrado nestas definições é o caráter temporário da permanência, a natureza não lucrativa da visita, e a procura pelo prazer por parte dos turistas. No entanto, é importante ter a percepção de que turismo alberga aspectos políticos, sociais, culturais, econômicos e de consumo.

Sob a ótica da Lei nº 11.771 de 2008 que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo no Brasil temos o seguinte entendimento a respeito do tema:

Art. 2º. Para fins desta Lei, considera-se turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras. Parágrafo único: As viagens e estadas de que trata o caput deste artigo devem gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas, constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade.

Conforme estudo divulgado pelo IBGE / MPOG, o turismo é fator que gera desenvolvimento social e econômico no Brasil, onde aponta que, no ano

de 2007, as Atividades Características do Turismo (ACT)¹ geraram uma produção de R\$ 168,8 bilhões, cifra que significa um 7,1% do valor total da produção gerada por todo o setor de serviços do país. A tendência do setor é de expansão, em razão dos diversos eventos internacionais que ocorrerão nesta década, além da maior visibilidade do destino turístico Brasil, no mundo.

Além disso, o turismo se apresenta como um grande aliado a serviço da paz, bem como, um elemento facilitador de amizade e compreensão entre os povos do mundo, em razão dos contatos diretos, espontâneos e imediatos entre pessoas de culturas e modos de vida diferentes, que essa atividade proporciona.

Ademais, investimentos em infraestrutura auxiliam a vida da população fixa e não somente a dos turistas que chegam a um determinado destino. Projetos turísticos, como por exemplo, aeroportos, rodovias, marinas, instalações de tratamento de água e de esgoto, restauração e manutenção de monumentos históricos, museus e centros de preservação ambiental revelam a função social da atividade turística, assevera Badaró, (2003, p.103).

É certo que, em virtude de seu desenvolvimento, o turismo surge como atividade econômica de crescente importância, que invoca a necessidade de uma maior intervenção estatal, a fim de regulamentar as relações advindas dessa atividade, amparadas inclusive em aspectos de sustentabilidade e preservação do patrimônio cultural, social, ambiental e paisagístico do entorno em que se emprega.

4 DIREITO DO TURISMO

O Direito, como conjunto de normas de condutas humanas coercitivamente impostas pelo Estado, regula vários setores da sociedade. Essas normas são diretrizes que devem ser seguidas para alcançar a ordem e o bem estar social. O turismo como qualquer outra atividade, pode ameaçar a ordem pública, podendo tornar-se fonte de diversos abusos à coletividade e por isso, também possui suas regras. Várias leis foram criadas para ordenar o setor e garantir seu crescimento e contínuo desenvolvimento, seja em âmbito público ou privado.

É possível vislumbrar diversos exemplos em que o turismo pode ameaçar a ordem pública. Por exemplo, a empresa aérea que cancelou o voo sem informar aos seus passageiros; o hotel que pode ser fonte de poluição, colocando

¹ São exemplos de Atividades Características do Turismo: serviços de alojamento; serviço de alimentação; transporte aéreo; transporte ferroviário; transporte rodoviário; atividades de agências e organizadores de viagens; serviço de locação de bens móveis; atividades recreativas, culturais e desportivas.

em perigo a higiene e o meio-ambiente do entorno; a agência de viagens que não cumpre os deveres em relação aos seus trabalhadores; a empresa de eventos que não é diligente com os acordos firmados com os clientes.

Assim, a intervenção dos entes da administração pública no domínio da atividade turística torna-se indispensável para garantir a segurança, a tranquilidade e a ordem, visto que, sob diversos aspectos, o setor põe em risco o bem estar da sociedade, provocando a necessidade de um instrumento regulador eficaz.

Além disso, o consumidor turístico é bastante vulnerável nesta relação, pois está em situação de inferioridade em relação aos prestadores de serviço, seja por desconhecimento do produto ou distância do local a ser visitado. Estes consumidores podem ser alvo de publicidade enganosa, de empresas com situação irregular nos órgãos oficiais ou até mesmo de empresas insolventes ou de fachada. A proteção aos usuários é sem dúvida indispensável, já que este setor está em constante crescimento, movimentando grande soma de dinheiro e um número cada vez maior de turistas.

Juntamente com a proteção eficiente ao consumidor turístico, é necessário observar se os aspectos trabalhistas e empresariais estão sendo cumpridos, assegurando, desta forma, dentre outros fatores, a correta regulamentação profissional, os direitos dos trabalhadores e a proteção do setor comercial à concorrência desleal. Isso garante a competência, honestidade e a segurança das empresas e prestadores de serviço turístico, deixando, conseqüentemente, os turistas mais confortáveis e satisfeitos em seus deslocamentos.

Muitos países já possuem normas que regulamentam o setor, podendo destacar-se a França, que em 1909 promulgou a primeira lei orgânica do turismo no mundo. Nesse país, o direito do turismo buscou conceituar todas as atividades relacionadas a este setor, bem como, descrever as relações entre as duas matérias, organizar as legislações esparsas existentes e criar o código do turismo, com a compilação de toda a legislação específica na área.

Na União Europeia o direito do turismo encontra-se consolidado em virtude do programa a favor do turismo europeu que estimula a atividade turística, além de incentivar a criação de um novo ramo do direito, que desse suporte legal ao turismo e às áreas ligadas a ele.

Na atualidade, países como Portugal, México, Venezuela, República Dominicana, Argentina e Paraguai já possuem suas respectivas leis regulamentado o setor. Porém, em vários outros lugares do mundo, o turismo ainda não

é amparado por normas que contemplem suas atividades e que conheçam suas relações e objetivos, adequando-o ao mundo jurídico e auxiliando na solução dos conflitos oriundos dessa área.

No Brasil, a palavra turismo aparece na Carta Magna de 1988, que abordou a “Ordem Econômica e Financeira” no Título VII, e estabeleceu no Capítulo I deste título, os “Princípios Gerais da Atividade Econômica”, e, é neste capítulo, mas precisamente no artigo 180, que o turismo, pela primeira vez na história constitucional do país, aparece expressamente contemplado: Art. 180: “A União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.

Conforme observa Araújo (2008, p. 58), em razão de tal dispositivo, os administradores públicos e legisladores brasileiros estão “obrigados” a prestigiar a via turística como alternativa constitucionalmente eleita para o desenvolvimento nacional, cuja garantia constitui objetivo fundamental da República, segundo artigo 3º, II da CF/88.

Sobre o tema, Mamede (2002, p. 24 e 25) afirma que a Constituição espera que tais esforços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dirijam-se à concretização não só de resultados econômicos, mas também de resultados sociais, ou seja, a satisfação de outro objetivo fundamental da República: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III, CF/88), e como forma de atingir a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III, CF/88).

Furquim (2004, p. 36) afirma que a partir deste preceito constitucional se verifica que o turismo está enquadrado como um setor relevante da atividade econômica, e a ele se aplicam os demais princípios que norteiam essa atividade, enumerados no artigo 170 do mesmo diploma legal. Visto isso, vale sublinhar que o Estado, ao promover e incentivar o turismo deve também estreita obediência a esses princípios, como objetivo de um processo de planejamento setorial.

Além dos princípios gerais do art. 170 da Constituição Federal vigente, há princípios constitucionais específicos à atividade turística. São eles: O princípio da promoção do turismo, que visa à prosperidade, ao crescimento e avanço do setor, tendo o Estado uma função essencial no planejamento e fiscalização. Pelo princípio do incentivo ao turismo, vê-se que cabe ao Estado propiciar meios para estimular essa atividade, como por exemplo, diminuição

da carga tributária para as empresas turísticas, facilitar o financiamento a empresários do setor, criar polos turísticos e capacitar à mão-de-obra. O princípio do desenvolvimento do turismo traz a condição de inserir o fator social e econômico às atividades.

Outros princípios constitucionais relacionados ao turismo são: O da proteção ao patrimônio turístico e o da responsabilidade por danos a bens e direitos de valor turístico. Ambos os princípios têm como fundamento o art. 24, inciso VII e VIII da CF/88 que prescreve:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VII - proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII — responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Essa regra obriga aos entes políticos proteger o patrimônio turístico e a responsabilizar-se pelos possíveis danos a bens e direitos turísticos, contribuindo para a promoção deste setor, na medida em que estabelece as diretrizes necessárias para garantir a manutenção dos atrativos e a captação de mais turistas.

Segundo Boiteux (2003, p. 23), no campo infraconstitucional, a primeira menção a uma atividade turística no ordenamento jurídico brasileiro data de 1938, com o Decreto-lei nº 406. Tal diploma dispõe sobre a entrada de estrangeiros no país, referindo-se também à venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou terrestres, que dependiam de autorização prévia do então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio para se materializarem.

Pode-se citar ainda, como primórdio da legislação turística no Brasil, o Decreto nº 55 de 18 de novembro de 1966, que definia a política nacional de turismo da época e criava o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo. O Decreto mencionado é considerado o principal antecedente histórico do sistema jurídico desta atividade, pois criou uma estrutura federal sistematizada de administração turística, com papel executivo e um conselho nacional com função normativa.

Esse Decreto foi revogado pela Lei nº 8.181 de 1991 que deu nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo, conhecida agora como Embratur — Instituto Brasileiro de Turismo, transformando-a de empresa pública em autarquia, com sede em Brasília e finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional do Turismo.

A Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, também foi outro marco histórico da legislação brasileira sobre o tema. Ela trouxe uma identificação dos prestadores de serviços turísticos, tendo como função principal enumerar aqueles que se dedicavam ao setor e que deviam sofrer um controle efetivo dos órgãos públicos para suas atividades. Tal dispositivo foi revogado pela Lei nº 11.771.

Em 1986, o Decreto-lei de nº 2.294 liberou a atividade turística em todo o país, abrindo a possibilidade de qualquer pessoa dedicar-se ao turismo, mesmo que sem registro, mantendo apenas a fiscalização e classificação de seus negócios. Essa norma criou um verdadeiro “caos turístico”, pois muitos dos investidores não conheciam o setor e acabavam tendo prejuízos financeiros por não saberem gestionar corretamente suas empresas. Nos dias atuais, esta norma encontra-se totalmente revogada.

No ano de 2008, foi promulgada a Lei nº 11.771 que dispõe sobre a política nacional do turismo. Esta lei visa definir as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, além de regular o Plano Nacional de Turismo, o Sistema Nacional de turismo e os prestadores de serviços turísticos, tais como, meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas e organizadoras de eventos. Essa é uma das normas mais importantes sobre o tema na atualidade.

Ademais desta lei, o país promulgou outras diversas normas que atendem à organização do turismo. Entre elas, pode-se citar a Lei nº 10.683/03 que criou o Ministério do Turismo e definiu suas competências; a Lei nº 12.591/2012 que reconhece a profissão de turismólogo, a Lei nº 11.637/2007 que dispõe sobre o programa de qualificação dos serviços turísticos e do selo de qualidade nacional de turismo; o Decreto nº 7.381/2010 que regulamenta a lei nº 11.771/2008, e diversas portarias que tratam de diferentes assuntos relacionados à atividade.

As normas jurídicas que regulamentam o setor possibilitam que intervenções socioeconômicas e políticas sejam feitas para seu aprimoramento. Elas são fundamentais para a manutenção da ordem e a garantia de qualidade na prestação dos serviços, além de guiar pessoas interessadas no estudo das relações entre direito e turismo, possibilitando a criação de uma jurisdição especializada.

Diversos problemas específicos e dificuldades particulares são próprios da atividade turística. Essas questões ensejam soluções novas e originais, oriundas de um processo de transcendência do direito público e privado. Logo, o direito do turismo rompe o dualismo do direito, abordando de modo transversal à divisão clássica, a ponto de tornar único e autônomo, Badaró (2003, p. 90).

O consumo de bens e serviços turísticos é particularmente heterogêneo, em razão de que os clientes deste setor não precisam ser unicamente turistas, tal qual a definição posta neste estudo. A maioria dos produtos e serviços postos à disposição pelo turismo são consumidos por turistas e por não turistas, haja vista a necessidade de ambos por produtos alimentícios, casas de veraneio, hotéis, transportes, entre outros.

Assim, o direito do turismo não pode ser apenas um conjunto de regras de direito aplicáveis aos turistas, pois isso denotaria um aspecto exclusivamente unilateral. Essas regras têm que abranger tanto o consumidor turístico quanto as empresas e a administração pública, visto que todos se beneficiam direta ou indiretamente desta atividade. A partir dessas considerações, pode-se adentrar na definição do direito do turismo:

O direito do turismo é o conjunto de instituições e regras jurídicas para as quais o móvel turístico é determinante seja porque trata de desenvolver a atividade turística, seja porque essas regras têm por objetivo a proteção específica do consumidor turístico ou a profissão turística, seja porque elas tenham por finalidade conciliar turismo e ordem pública (PY, 2000, p.42 apud Badaró, 2003, p. 92).

Então, o direito do turismo pode ser definido como aquele ramo do direito cujas normas regulam as relações jurídicas nascidas da atividade turística. Assim, ele deve ser visto como um ramo singular do direito, uma vez que se estende harmoniosamente por diversos segmentos da área jurídica, como por exemplo, constitucional, trabalhista, empresarial, do consumidor e ambiental, no entanto, sem se vincular a nenhum deles em particular, porém igualmente aplicáveis ao setor. Em razão disso, percebem-se suas características de heterogeneidade, e versatilidade com que trata as questões pertinentes ao tema.

Segundo Pessoa (2007, p. 1), o referencial normativo do direito do turismo pode ser dividido em dois campos principais. De um lado, a organização administrativa de fomento ao turismo, bem como a ordenação administrativa das empresas turísticas e regime disciplinar das atividades turísticas. Por outro lado, a regulamentação do estatuto turístico dos sujeitos particulares que participam do tráfego turístico, quais sejam, empresas e usuários, e as relações estabelecidas entre eles.

Neste contexto, a legislação turística é extremamente necessária para dar certeza jurídica aos investimentos feitos pelos empresários do setor, para permitir a participação social na tomada de decisões e para indicar a forma de exercício das atribuições do Estado, suas funções legislativa, jurisdicional e administrativa para com o segmento.

Todos esses campos de incidência da matéria devem trabalhar com a devida organização e harmonia, haja vista a importância de um turismo responsável, que preze pela sustentabilidade e pelo respeito com todos os envolvidos no setor, inclusive os turistas e habitantes do local receptivo.

5 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL INTERNACIONAL

O turismo mundial cresceu bastante, tornando-se um dos principais fenômenos econômicos, políticos e sociais dos últimos séculos, atingindo uma dimensão cada vez mais relevante na economia global. Além disso, o setor colabora diretamente para o desenvolvimento sustentável, representando um motor essencial das sociedades modernas.

Em virtude disso, a fim de assegurar a sustentabilidade da atividade turística e fomentar o desenvolvimento eficaz do turismo internacional, a antiga União Internacional dos Organismos Oficiais de Turismo (UIOOT), foi sucedida, no ano de 1975, pela atual Organização Mundial do Turismo (OMT), passando a desempenhar um papel fundamental nas negociações entre os Estados, sendo a instituição intergovernamental mais importante deste setor.

Logo, a OMT vem trabalhando para o desenvolvimento mundial do turismo, por meio de diversos compromissos e ações pactuados entre ela e os Estados membros. É importante frisar que essa organização relaciona-se com outras duas importantes organizações mundiais, quais sejam: Unesco, visando a um turismo equilibrado e em harmonia com as políticas de preservação do patrimônio histórico-cultural a nível mundial; e como organismo especializado das Nações Unidas é encarregada da promoção do turismo responsável, sustentável e acessível para todos.

“Por meio da atividade turística, a OMT busca estimular o crescimento econômico, e a oferta de empregos, encorajar a proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural turístico, e por fim, favorecer a paz e o entendimento entre todas as nações do mundo”. (BADARÓ, 2003, p. 102). Atualmente, a sede da OMT está localizada em Madri, Espanha.

Para Boiteux (2003, p. 102):

A Organização Mundial do Turismo conseguiu sistematizar todas as informações turísticas mundiais, apresentando estudos de impacto do turismo nas economias locais, prestando assessoria e consultoria internacionais aos países membros, além de colocar à disposição do público um verdadeiro banco de dados estatísticos mundiais.

Segundo a OMT (2012, on-line) seus maiores objetivos são: **Integrar sistematicamente o turismo na agenda global**, através da defesa do setor como fator de crescimento socioeconômico e de desenvolvimento; **Melhorar a competitividade turística dos seus membros**, mediante a criação e a troca de conhecimentos, capacitação dos recursos humanos, promoção da excelência no planejamento turístico, desenvolvimento sustentável, promoção dos destinos, desenvolvimento dos produtos e gestão de riscos e crises; **Promover o desenvolvimento sustentável do turismo**, apoiando as políticas e práticas de turismo sustentável, bem como as políticas que façam um bom uso dos recursos ambientais, que respeitem a autenticidade sociocultural das comunidades receptoras, proporcionando benefícios econômicos para todos e **Impulsionar a contribuição do turismo na redução da pobreza para a busca do desenvolvimento**, convertendo o setor em uma ferramenta de desenvolvimento para maximizar sua contribuição na redução da pobreza e o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ODM), além de promover sua inclusão na agenda do desenvolvimento.

47

Ademais, a OMT serve como tribunal mundial para as questões políticas inerentes à atividade turística, representando uma fonte prática do mais alto conhecimento especializado em turismo do mundo.

Conforme a OMT (2012, on-line), atualmente entre seus membros efetivos constam 155 países, 7 membros associados, 2 observadores permanentes e mais de 400 membros afiliados que representam o setor privado, as instituições de ensino, as associações de turismo e as autoridades turísticas locais.

As vagas para membros efetivos dessa organização são acessíveis aos Estados soberanos. Para fazer parte dos membros associados são aceitos territórios que não têm responsabilidade sobre suas relações exteriores, sendo dependentes da obtenção de apoio de um outro Estado que se responsabilize por suas relações internacionais. E por fim, como membro afiliado compõe-se diversos organismos e empresas que trabalham diretamente com o setor turístico ou em setores relacionados.

De acordo com Badaró (2003, p. 106):

A OMT é financiada essencialmente com contribuições anuais de Estados-membros, membros associados e filiados. Porém, conta também com recursos diretos da ONU para a elaboração de projetos culturais em parceria com a UNESCO.

Em sintonia com seus objetivos prioritários e com o sistema das Nações Unidas, a organização promove o cumprimento do Código Mundial de Ética para o turismo, visando garantir que os Estados membros, empresas e destinos maximizem os efeitos positivos do setor e minimizem os impactos negativos.

O Código Mundial de Ética do Turismo foi aprovado na Assembléia Geral da OMT realizada em Santiago do Chile, no ano de 1999, sendo um marco jurídico mundial para o desenvolvimento responsável e sustentável do setor. Esse documento inspirou inúmeras declarações e códigos profissionais similares que regulamentam a atividade. Ele traz princípios e regras que devem ser adotadas por todos os envolvidos no ramo, assim como governos, empresas privadas, empregados e pelos próprios turistas. Além disso, há também um artigo que refere-se a resolução de litígios, fundamentado na conciliação, por intermédio do Comitê Mundial de Ética do Turismo, para dirimir conflitos advindos da atividade.

Diante disso, vê-se que o direito do turismo ganha cada vez mais espaço em âmbito internacional, oferecendo apoio à criação de novos projetos e à continuação dos já implementados, tais como a Declaração de Manila de 1980 que versa sobre o turismo mundial e a de 1997 sobre o impacto do turismo na sociedade, bem como a Carta do Turismo e do Código do Turista, datados do ano de 1985, celebrados na VI Assembléia Geral da OMT realizada em Sófia, Bulgária.

6 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL NACIONAL

O Ministério do Turismo é o órgão executivo nacional que cuida da atividade turística no Brasil. Sua missão é desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, dando ênfase na geração de emprego e renda para a população com o objetivo de proporcionar a inclusão social. É responsável pela implantação e execução de políticas públicas, com um modelo de gestão descentralizado, a fim de conduzir o turismo no país.

De acordo com a Lei 10.683 de 28 de maio de 2003 que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, além de dar outras providências, estabelece em seu artigo 27, XXIII, as competências do Ministério do Turismo, quais sejam: executar a política nacional de desenvolvimento do turismo; promover e divulgar o turismo nacional, no Brasil e no exterior;

estimular às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas; planejar, coordenar, supervisionar e avaliar os planos e programas de incentivo ao turismo; gerir o Fundo Geral de Turismo; desenvolver o Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos.

Segundo o Regimento Interno do Ministério do Turismo, sua estrutura organizacional compõem-se:

I - Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, tais como: Gabinete, Secretaria-Executiva e Consultoria Jurídica.

II - Órgãos específicos singulares, como: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo.

III - Órgão colegiado: Conselho Nacional de Turismo — CNT

IV - Entidade vinculada: Instituto Brasileiro de Turismo — EMBRATUR

Ao Gabinete do Ministro compete, entre outros, auxiliar o ministro de Estado em sua representação política e social, além de ocupar-se com as relações públicas e articulação entre o Ministério e os órgãos que compõem a Presidência da República. São alguns dos departamentos essenciais para a realização dos trabalhos: Assessoria de Comunicação Social, Ouvidoria, Coordenação de Cerimonial e Assessoria Internacional.

A função da Secretaria-Executiva é auxiliar o Ministro de Estado na definição das diretrizes políticas a serem tomadas no âmbito da Política Nacional do Turismo, bem como supervisionar e coordenar as secretarias que integram a estrutura ministerial, além de funcionar como órgão setorial dos Sistemas de Governo Federal, tais como: programação financeira, modernização administrativa, recursos humanos, entre outros.

Compete a Consultoria Jurídica, ademais de outras funções, assessorar o Ministro de Estado em assuntos de natureza jurídica, examinar os textos de edital, licitação e atos no âmbito do Ministério, elaborar estudos e preparar informações solicitadas pelo Ministro, e assisti-lo no controle interno da legalidade administrativa.

No âmbito dos órgãos específicos singulares, a Secretaria Nacional de Políticas do Turismo, auxilia na formulação, elaboração e monitoramento da política nacional do setor, bem como pela promoção interna da atividade turística e por velar pela qualidade da prestação do serviço turístico brasileiro. Compõem-se de vários departamentos auxiliares como: de planejamento e avaliação do turismo, de estudos e pesquisas, de relações internacionais do turismo,

entre outros. Ela é orientada pelas diretrizes impostas pelo Conselho Nacional do Turismo.

Com a finalidade de subsidiar a formulação de planos, programas e ações estratégicas direcionadas ao desenvolvimento e fortalecimento do turismo nacional, a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo assume essa responsabilidade. Além disso, esse órgão auxilia na promoção do desenvolvimento da infraestrutura turística, na melhoria da qualidade dos serviços prestados e no apoio técnico, institucional e financeiro necessário a execução e participação do Distrito Federal, Estados e municípios nos programas relacionados ao setor. Seus departamentos são: de infraestrutura, de financiamento e promoção de investimentos no turismo, de programas regionais de desenvolvimento turístico, de qualificação e certificação da produção associada ao turismo.

O Conselho Nacional de Turismo (CNT) é um órgão colegiado com a função de assessorar o ministro do turismo na criação e implementação da Política Nacional do Turismo, bem como dos planos, programas, projetos e atividades pertinentes. O Conselho é formado por representantes do governo federal e por instituições públicas e entidades privadas do setor de todo território nacional.

Tem-se ainda a Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo), autarquia especial do Ministério do Turismo que a partir do advento da Lei nº 10.683/2003, sua responsabilidade concentra-se na execução da Política Nacional de Turismo no que se refere a promoção, marketing e auxílio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no mercado internacional. Além disso, trabalha pela geração de desenvolvimento social e econômico do país, conduzindo e facilitando a ampliação do fluxo turístico de estrangeiros nos destinos nacionais.

O Ministério do Turismo implantou nos últimos anos diversos programas e ações que buscam desenvolver, intensificar e aperfeiçoar o setor turístico no Brasil. Dentre esses programas estão os seguintes:

- a) **Programa de Qualificação Profissional** — Conjunto de ações que auxiliam na qualificação de diversos tipos de profissionais que atuarão no setor turístico.
- b) **Turismo Sustentável e Infância** — Esse programa atua na prevenção e no combate da exploração sexual de crianças e adolescentes nos equipamentos turísticos em todo Brasil, bem como ajuda na proteção do meio ambiente,

na redução da pobreza e das desigualdades sociais, por meio da geração de emprego e renda para a população.

- c) **Programa de Apoio à Infraestrutura Turística** — Tem como objetivos identificar as necessidades de infraestrutura turística dando suporte a expansão da atividade e melhorar a qualidade do produto oferecido em todas as regiões do país, além de identificar o patrimônio histórico e cultural com potencial para ser atração turística a fim de facilitar o acesso, o conforto e a segurança desses equipamentos. Apoiava ainda projetos de implantação de centros de informação e sinalização turística, bem como auxílio à comercialização do artesanato nos destinos turísticos.
- d) **Programa de Integração da América do Sul** — Busca impulsionar o turismo e a integração da América do Sul, através do transporte aéreo com a finalidade de incentivar a indústria turística e o comércio regional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O turismo nos dias atuais é uma atividade que exerce bastante influência na economia mundial e está sendo responsável pelo aumento na geração de emprego e renda da população, incrementando divisas e interferindo positivamente na distribuição financeira global.

Além das vantagens de caráter econômico, social, cultural e político, a atividade turística exerce sua função social, já que os investimentos em infraestrutura que são construídos para incentivar e facilitar a vinda de turistas auxiliam sobretudo, na vida da população local. Projetos turísticos, tais como, portos, aeroportos, rodovias, marinas, restauração e manutenção de monumentos históricos, museus e centros de preservação ambiental são importantes exemplos das melhorias que podem ser sentidas quando há interesse em investir no setor.

No entanto, é possível vislumbrar diversos exemplos em que o turismo pode ameaçar a ordem pública. Em virtude disso e do crescente desenvolvimento da atividade turística, tendo em vista que conflitos de interesses podem ocorrer, faz-se necessária uma regulamentação específica para o setor. O direito do turismo surge, então, como um marco normativo dessa atividade, a fim de garantir a segurança, a tranquilidade e a ordem, visto que, sob diversos aspectos, o setor põe em risco o bem estar da sociedade, provocando a necessidade de um instrumento regulador eficaz.

Além disso, a intervenção dos entes da administração pública na atividade turística torna-se indispensável para garantir que o setor ofereça maior quali-

dade ao público consumidor, através da regulamentação da atividade profissional, da garantia dos direitos trabalhistas, a proteção do setor comercial à concorrência desleal, entre outros.

No ordenamento jurídico brasileiro, o turismo está disciplinado no artigo 180 da Constituição Federal, que enfatiza a importância da atividade como fator de desenvolvimento social e econômico para o Brasil. Ademais, diversas leis infraconstitucionais, tais como a Lei nº 11.771/2008 que dispõe sobre a política nacional do turismo, a Lei nº 12.591/2012 que reconhece a profissão de turismólogo, e a Lei nº 11.637/2007 que dispõe sobre o programa de qualificação dos serviços turísticos e do selo de qualidade nacional de turismo, são importantes marcos regulatórios que temos na atualidade a respeito do direito do turismo.

O turismo depende de algumas estruturas que organizam o funcionamento do setor, tanto a nível internacional quanto nacional. A OMT, Organização Mundial do Turismo, que desempenha um papel fundamental nas negociações entre os Estados, criadora do Código Mundial de Ética do Turismo é a instituição intergovernamental mais importante do setor a nível global. Internamente, o Ministério do Turismo brasileiro, órgão executivo nacional que cuida da atividade turística é responsável pela implantação e execução de políticas públicas, com um modelo de gestão descentralizado, a fim de conduzir o turismo no país.

REFERÊNCIAS

ARÁUJO, Thiago Cássio d' Ávila; Direito do turismo: O ramo jurídico do desenvolvimento turístico sustentável. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental — FDU**, Belo Horizonte, v. 7, n. 40, p. 58-72, jun/ago. 2008.

BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. **Direito do turismo: História e legislação no Brasil e no exterior**. São Paulo: Senac, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm> Acesso em: 30 ago 2012.

_____. **Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm> Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais. Estudos e Pesquisas. **Economia do turismo: uma perspectiva macroeconômica. (2003-2007)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. (Informação Econômica n. 13).

R. Fac. Dir., Fortaleza, v. 37, n. 1, p. 33-53, jan./jun. 2016

_____. **Ministério do Turismo**. Disponível em: <www.turismo.gov.br/turismo/home.html>. Acesso em: 30 ago. 2012.

BOITEUX, Bayard; **Legislação de turismo**: Tópicos de direito aplicados ao turismo. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

DE LA TORRE, Óscar. **El turismo: fenómeno social**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

FURQUIM, Eleusa de Carvalho. A necessidade de um ramo autônomo do direito, como instrumento integralizador dos elementos pertinentes as atividades da ciência do turismo. **Intercursos: revista das Universidades acadêmicas da Fundação Educacional de Ituiutaba**. Local. v.3, n.1, p. 34-39, jan/jun. 2004.

MAMEDE, Gladston; **Direito do turismo**: Legislação específica aplicada. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OMT, **Organização Mundial do Turismo**. Disponível em: <<http://unwto.org>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. Direito turístico: importância e marco normativo. **Revista Evocati**. n.23, nov 2007 Disponível em: <http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=164>. Acesso em: 15 ago. 2012.

SOSA, Luis Albán Arias. Notas sobre derecho turístico. **Revista Judicial**. n. 101, p. 121 — 128, set. 2011.