



TURISMO E ORLAS

**SUBSÍDIOS PARA A GESTÃO INTEGRADA
DE DESTINOS TURÍSTICOS**

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente

Celso Sabino de Oliveira
Ministro de Estado do Turismo

Milton Sergio Silveira Zuanazzi
Secretário Nacional de Planejamento, Sustentabilidade e Competitividade no Turismo

Renata Sanches
Diretora do Departamento de Qualidade, Sustentabilidade e Ações Climáticas no Turismo

Carolina Fávero de Souza
Coordenadora-Geral de Sustentabilidade e Ações Climáticas no Turismo

Laís Campelo Corrêa Torres
Coordenadora de Turismo Responsável

COORDENAÇÃO E REVISÃO TÉCNICA – MTUR

Carolina Fávero de Souza
Laís Campelo Corrêa Torres
Regina Motta

COORDENAÇÃO DO PROJETO “BRASIL, ESSA É A NOSSA PRAIA” – UFRN

Leilianne Michelle Trindade da Silva Barreto
Ricardo Lanzarini

REVISÃO CIENTÍFICA – UFRN

Leilianne Michelle Trindade da Silva Barreto
Michel Jairo Vieira Araújo da Silva
Stella Magaly de Andrade Sousa

PESQUISADORES – UFRN

Alexander Turra
Ana Neri da Paz Justino
Darlyne Fontes Virginio
Érica Priscilla Carvalho de Lima Machado
Járvis Campos
Rodrigo de Freitas Amorim

COLABORADORES – UFRN

Daniel Carlos Alves Santos

CAPA & DIAGRAMAÇÃO

Jeferson Rocha

ILUSTRAÇÕES

José Marinho Neto

PROJETO GRÁFICO

Caule de Papiro



Reitor

José Daniel Diniz Melo

Vice-Reitor

Henio Ferreira de Miranda

Diretoria Administrativa da EDUFRN

Maria das Graças Soares Rodrigues (Diretora)

Helton Rubiano de Macedo (Diretor Adjunto)

Bruno Francisco Xavier (Secretário)

Conselho Editorial

Maria das Graças Soares Rodrigues (Presidente)

Judithe da Costa Leite Albuquerque (Secretária)

Adriana Rosa Carvalho

Alexandro Teixeira Gomes

Elaine Cristina Gavioli

Everton Rodrigues Barbosa

Fabício Germano Alves

Francisco Wildson Confessor

Gilberto Corso

Gleydson Pinheiro Albano

Gustavo Zampier dos Santos Lima

Izabel Souza do Nascimento

Josenildo Soares Bezerra

Ligia Rejane Siqueira Garcia

Lucélio Dantas de Aquino

Marcelo de Sousa da Silva

Márcia Maria de Cruz Castro

Márcio Dias Pereira

Martin Pablo Cammarota

Nereida Soares Martins

Roberval Edson Pinheiro de Lima

Tatyana Mabel Nobre Barbosa

Tercia Maria Souza de Moura Marques



Secretária de Educação a Distância

Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo

Secretária Adjunta de Educação a Distância

Ione Rodrigues Diniz Morais

Coord. de Produção de Materiais Didáticos

Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo

Coordenador Editorial

Maurício Oliveira Jr

Gestão do Fluxo de Revisão

Fabiola Barreto Gonçalves

Gestão do Fluxo de Editoração

Maurício Oliveira Jr

GOVERNO FEDERAL
MINISTÉRIO DO TURISMO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

TURISMO E ORLAS: SUBSÍDIOS PARA A GESTÃO INTEGRADA DE DESTINOS TURÍSTICOS



Fundada em 1962, a Editora da UFRN permanece dedicada à sua principal missão: produzir impacto social, cultural e científico por meio de livros. Assim, busca contribuir permanentemente para uma sociedade mais digna, igualitária e inclusiva.

Publicação digital financiada com recursos do Fundo Editorial da UFRN. A seleção da obra foi realizada pelo Conselho Editorial da EDUFRN, com base em avaliação cega por pares, a partir dos critérios definidos no Edital nº 01/2023/PPG/EDUFRN/SEDIS, para linha editorial Publicação Técnico-científica.

Catálogo da publicação na fonte
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Secretaria de Educação a Distância

Turismo e Orlas : subsídios para a Gestão Integrada de Destinos Turísticos [recurso digital] / coordenado por Leilianne Michelle Trindade da Silva Barreto e Ricardo Lanzarini. – Natal : SEDIS-UFRN ; Brasília : Ministério do Turismo, 2024. 3200KB : il.; 1 PDF

ISBN 978-65-5569-468-0

Projeto Brasil, essa é nossa Praia!

1. Turismo. 2. Turismo – Gestão de Orla. 3. Plano Integrado da Orla. I. Barreto, Leilianne Michelle Trindade da Silva. II. Lanzarini, Ricardo.

CDU 338.48
T938

Elaborado por Edineide da Silva Marques – CRB-15/488

Todos os direitos desta edição reservados à EDUFRN – Editora da UFRN
Av. Senador Salgado Filho, 3000 | Campus Universitário
Lagoa Nova | 59.078-970 | Natal/RN | Brasil
e-mail: contao@editora.ufrn.br | www.editora.ufrn.br
Telefone: 84 3342 2221

BRASIL
ESSA É A NOSSA PRAIA 



Carta de Apresentação

O turismo é um fenômeno em expansão, com grande potencial de desenvolvimento no território brasileiro. Para proporcionar resultados positivos para as regiões e localidades turísticas, torna-se primordial a promoção de um modelo de gestão capaz de orquestrar os diversos interesses e necessidades na busca por soluções cooperadas que suportem o fortalecimento do turismo responsável, visando à melhoria da segurança turística e qualidade de vida das comunidades receptoras e comprometendo-se com o desenvolvimento social e humano das localidades onde o turismo acontece.

Nessa conjuntura, o Ministério do Turismo instituiu como uma de suas linhas de ação prioritárias o incentivo ao Turismo Responsável, que pode ser entendido como uma forma de alcançar o equilíbrio entre a sustentabilidade ambiental, social e econômica, prezando pelo respeito ao meio ambiente, à justiça social e à valorização da cultura e da economia local do destino, inserindo a comunidade como protagonista do desenvolvimento turístico do seu território.

O projeto “**Brasil, essa é a nossa praia!**” surge alinhado com essa proposta, visando atuar de forma sinérgica e complementar às ações do Governo Federal para o desenvolvimento e a gestão turística responsável do território nacional, incluindo ações diretas em localidades banhadas por orlas federais e a produção de materiais orientadores, com o intuito de sensibilizar gestores públicos e privados, comunidade local e visitantes para a adoção de práticas de Turismo Responsável, com foco em três grandes dimensões: Sustentabilidade, Turismo de Base Comunitária e Segurança Turística.

O Projeto é fruto de uma parceria entre o Ministério do Turismo e o Departamento de Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), compreendendo um conjunto de mais de vinte ações de abrangência nacional. Entre os principais produtos, é possível citar: o desenvolvimento de estudos e proposição de estratégias de fomento ao Turismo Responsável; o mapeamento de boas práticas de Turismo Responsável; a produção de materiais orientadores, como manuais, guias ilustrados, ebook e vídeos

explicativos; a disponibilização de curso de extensão EaD sobre Turismo Responsável; e o desenvolvimento de Planos de Gestão Integrada da Orla (PGIs) em dez destinos turísticos nacionais.

Assim, o projeto “**Brasil, essa é a nossa praia!**” vem trazer uma contribuição direta para o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, mitigando os impactos negativos da atividade turística, tanto nos destinos contemplados pelo projeto quanto por meio de modelos de gestão turística a serem adotados no país, ampliando as orientações de desenvolvimento responsável do turismo em nível nacional.

Ministério do Turismo e Projeto “Brasil, essa é a nossa praia!”.



Lista de Siglas

ABM – Associação Brasileira de Municípios
AOPs – Auditorias Operacionais
APL – Arranjos Produtivos Locais
CADASTUR – Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CCE – Capacidade de Carga Efetiva
CCF – Capacidade de Carga Física
CCR – Capacidade de Carga Real
CEMADEN – Centro de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais
CIF – Consórcio Intermunicipal de Fronteira
CNC – Confederação Nacional do Comércio
CNM – Confederação Nacional de Municípios
CNT – Conselho Nacional de Turismo
CNUMAD – Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONPDEC – Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
CPDC – Cartão de Pagamento de Defesa Civil
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CTM – Cadastro Territorial Multifinalitário
DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil
DTI – Destinos Turísticos Inteligentes
ECP – Estado de Calamidade Pública
FEE (Foundation for Environmental Education) – Fundação pela Educação Ambiental
FPM – Fundo de Participação de Municípios
FUNGETUR – Fundo Geral de Turismo
GADE – Grupo de Apoio a Desastres
GPR – Ground Penetrating Radar (Radar de Penetração no Solo)
GNSS – Global Navigation Satellite System (Sistema Global de Navegação por Satélite)
GBE – Gestão de Base Ecológica
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICT – Instituto Costarricense de Turismo
IES – Instituições de Ensino Superior
IGC – Índice de Competitividade Global
IGR – Instâncias de Governança Regionais
INVTUR – Inventário da Oferta Turística

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas)

ISAF – International Shark Attack File (Arquivo Internacional de Ataques de Tubarões)

ISO – International Organization for Standardization (Organização Internacional de Normalização)

ISS – Imposto Sobre Serviço

ITEP – Instituto Técnico-Científico de Perícia

MDR – Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

ME – Ministério da Economia

MEI – Microempreendedor Individual

MMP – Macrometrópole Paulista

MTur – Ministério do Turismo

MUNIC – Pesquisas de Informações Básicas Municipais

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OMT – Organização Mundial do Turismo

ONU – Organização das Nações Unidas

PNGC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PGI – Plano de Gestão Integrada da Orla

PITU – Plano Integrado de Transporte Urbano

PMO – Project Management Office

PMRR – Plano Municipal de Redução de Riscos

PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo

PNT – Plano Nacional de Turismo

PNPDEC – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

PPI – Programa de Parcerias de Investimentos

PROATUR – Programa de Apoio Turismo Regional

PRT – Programa de Regionalização do Turismo

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RBOT – Rede Brasileira de Observatórios de Turismo

SE – Situação de Emergência

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

SINPDEC – Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

S2ID – Sistema Integrado de Informações sobre Desastre

TAGP – Termo de Adesão à Gestão de Praias

TBC – Turismo de Base Comunitária

TCU – Tribunal de Contas da União

TTCI – Travel and Tourism Competitiveness Index (índice de Competitividade do Setor de Viagens e Turismo)

UC – Unidade de Conservação

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UnB – Universidade de Brasília

WEF – World Economic Forum (Fórum Econômico Mundial)



Lista de Quadros e Figuras

Figura 1 – Processos para a formulação de políticas públicas.....	20
Quadro 1 – Exemplo de instrumento para verificação das políticas públicas e suas interações.....	25
Figura 2 – Dimensões das Auditorias Operacionais (AOPs).....	28
Figura 3 – Ilustração de Paraty/RJ.....	34
Figura 4 – Imagens da plataforma Sinopse por Setores, do IBGE, para o município de Paraty.....	35
Figura 5 – Imagens da plataforma Grade Estatística, do IBGE, para o município de Paraty.....	36
Figura 6 – Mapa da Rota das Emoções.....	39
Quadro 2 – Os elementos centrais da Gestão de Base Ecológica.....	49
Quadro 3 – Relações entre o turismo e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.....	56
Quadro 4 – Variáveis/Indicadores de avaliação da qualidade ambiental de orlas	64
Figura 7 – Organização estrutural do Índice de Qualidade de Praias considerando as funções representadas e subíndices que o compõe.....	67
Quadro 5 – Desafios para a implementação da Gestão Baseada em Ecossistemas em praias	70

Figura 8 – Acidentes envolvendo turistas ocorridos em orlas no Brasil	74
Figura 9 – Projeções de elevação do nível do mar pelo IPCC, destacando a costa brasileira.....	76
Figura 11 – Configuração morfológica da praia, seus usos múltiplos e riscos.....	78
Figura 12 – Embarcações que realizam passeios turísticos na orla da Praia da Pipa-RN.....	80
Figura 13 – Paisagem das Dunas de Jericoacoara-CE, com diferentes tipos de usos: passeio de buggy, 4x4 e caminhada.....	80
Figura 14 – Configuração paisagística e ocupação na parte superior e base da Falésia da Praia Canoa Quebrada-CE.....	81
Figura 15 – Esquema interpretativo da queda de blocos do Cânion de Furnas em Capitólio/MG.....	83
Figura 16 – Exemplo de risco em cachoeira.....	84
Figura 17 – Prática de rafting nas corredeiras do Rio Tenente Amaral, município de Jaciara-MT.....	85
Figura 18 – Modelo apresentando as fontes de poluição em uma praia urbana.....	86
Figura 19 – Modelo padrão de placa para sinalizar a balneabilidade de praias.....	86
Figura 20 – Costão rochoso do Morro do Moreno e Terceira Ponte em Vila Velha-ES, local onde é comum prática do rapel.....	87
Figura 21 – Uso turístico da orla lacustre: Lagoa Feia em Formosa-GO.....	88
Quadro 6 – Instrumentos normativos aplicados à gestão dos riscos.....	89
Figura 22 – Exemplo de indicador geográfico de risco.....	92
Quadro 7 – Diferentes órgãos e instituições direta ou indiretamente envolvidas com a atividade turística.....	95
Figura 23 – Linha do tempo com as diferentes fases e órgãos envolvidos em um acidente de área de	96
Figura 24 - Modelo de folder para divulgação e orientação.....	99
Figura 25 - Modelos de placas sugeridos para sinalização nas praias.....	99
Figura 26 - Praia de Barra de São Miguel (Alagoas) com oferta de produtos e serviços turísticos.....	103

Figura 27 – Efeito Multiplicador do Turismo.....	108
Figura 28 – Ocupações formais do turismo e distribuição percentual por UF em relação ao Brasil.....	110
Quadro 8 – Principais atividades econômicas desenvolvidas nas orlas brasileiras.....	111
Quadro 9 – Indicadores da atividade turística.....	114
Figura 29 – Seis passos para determinação da capacidade de carga em destinos turísticos com áreas naturais.....	119
Quadro 10 – Relação entre propostas do turismo sustentável e práticas do turismo responsável.....	122
Quadro 11 – Impactos positivos do turismo sustentável.....	124
Figura 30 – Indicadores para avaliar o ambiente de negócios.....	134
Figura 31 – Ciclo virtuoso da segurança jurídica.....	137
Figura 32 – Fontes de vantagem competitiva.....	139
Figura 33 – Elementos da Oferta Turística.....	143
Quadro 12 – Instrumentos de gestão da zona costeira.....	145
Quadro 13 – Setores de atuação do BNDES.....	147
Quadro 14 – Classificação do porte da empresa.....	148
Quadro 15 – Requisitos mínimos e impedimentos para o financiamento do BNDES.....	149
Quadro 16 – Condições de concessão de crédito do FUNGETUR.....	149

Sumário

Carta de Apresentação.....	7
Lista de Siglas.....	9
1 Introdução.....	17
1 Gestão pública do turismo.....	19
1.1 Contexto das políticas públicas e o Turismo no Brasil	19
1.2 A importância da regionalização do turismo	22
1.3 O papel das esferas de governo no processo de planejamento e gestão do turismo	24
1.4 Pacto federativo e responsabilidades municipais no âmbito do turismo	27
1.5 Os atores sociais e sua importância para a governança descentralizada	31
1.6 Turismo e lazer como possibilidades de uso público da orla brasileira	33
1.7 Instâncias de governança turística e gestão da orla	37
1.8 Política urbana e de gestão da orla como elementos norteadores	40
1.9 Casos de sucesso no Brasil e no mundo	42
2 Gestão responsável do turismo e da natureza.....	47
2.1 Turismo e meio ambiente	48
2.2 O turismo e sua importância enquanto agente de transformação socioambiental	51
2.3 Gestão sustentável do turismo e da orla	52
2.4 Turismo Responsável e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)	53
2.5 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a importância para o desenvolvimento municipal	54
2.6 O turismo como propulsor dos ODS	55
2.7 Conflitos e ameaças ao turismo responsável	60
2.8 Indicadores socioambientais nas orlas brasileiras	63

2.9 Recomendações para um turismo responsável	68
---	----

3 Gestão de riscos em orlas turísticas.....72

3.1 Ocupação territorial, demografia, riscos e acidentes	72
3.2 Fluxo turístico no Brasil e contexto de riscos	73
3.3 Mudanças climáticas e riscos em orlas	75
3.4 Tipologias de riscos associados às morfologias de orlas	77
3.5 Normas e instrumentos jurídicos aplicados aos riscos	89
3.6 Levantamentos iniciais e construção de indicadores	91
3.7 Infraestrutura e capacidade de resposta aos acidentes	93
3.8 Interação interinstitucional para redução de riscos	94
3.9 Levantamento dos processos hidrodinâmicos e geomorfológicos	96
3.10 Revisão de instrumentos normativos municipais e sinalização	97
3.11 Treinamento dos Operadores de Turismo	100

4.Importância socioeconômica do Turismo e sua relação com a Orla.....102

4.1 O turismo como setor econômico relevante para as orlas brasileiras	103
4.2 As atividades econômicas desenvolvidas nas orlas brasileiras	109
4.3 Indicadores da atividade turística e suas contribuições ao processo de desenvolvimento local	113
4.4 Implementando o turismo responsável nas orlas: processos impactos e desafios	120
4.5 A premissa da sustentabilidade para a potencialização dos impactos positivos	123
4.6 Por uma gestão integrada e responsável na orla: de olho na mitigação de possíveis impactos negativos	125
4.7 Informalidade e consequências para a cadeia produtiva do turismo na orla	126
4.8 Articulando ações e atores: fortalecendo parcerias com/entre/para as micro e pequenas empresas de turismo da orla	128
4.9 Casos de sucesso em turismo com foco em processos, metodologias e trajetórias nas orlas brasileiras	129

5 Catálogo de investimentos.....132

5.1 Ambiente de Negócios	132
--------------------------	-----

5.2 A importância da segurança jurídica para a atração de investimentos nas orlas	136
5.3 Arranjos produtivos locais e identificação de potenciais investimentos públicos e privados	138
5.4 Possibilidades e desafios de investimento da atividade turística na orla	142
5.5 Instrumentos de planejamento da orla: caracterização e importância	143
5.6 Atração e captação de investimentos no turismo	146
5.7 Critérios para acesso às linhas de crédito	148
5.8 Comparativo entre os relatórios de investimentos nacionais e internacionais: diagnóstico de tendências e fluxos financeiros no cenário mundial	150
Referências	153



1 Introdução

As orlas brasileiras – sejam elas marítimas, fluviais, estuarinas ou lacustres – constituem um dos principais ativos do turismo nacional, que sempre se destacou no segmento de sol e praia. A gestão do turismo em ambientes de orla envolve muitas variáveis, pois são ambientes naturais, de uso da população local, com ampla diversidade de atividades desenvolvidas em seus espaços e detentores de características culturais e tradicionais que os tornam únicos. Logo, sua gestão deve ser cuidadosamente pensada.

O caderno “**Turismo e Orlas: subsídios para a gestão integrada de destinos turísticos**” se dirige a todos aqueles que usufruem desse espaço de alguma forma e que desejam pensar as questões do turismo nesse contexto, juntamente com o poder público, ente ao qual esse caderno dedica especial atenção. Os temas trazidos para discussão vão desde a gestão pública do turismo, passando por questões ambientais, abordando os riscos que podem ocorrer diante das práticas inerentes à atividade turística nas orlas, discutindo as suas peculiaridades, até chegar nas questões de investimentos, para nortear também aqueles que já atuam ou desejam atuar economicamente no turismo nesses espaços.

Além das discussões, o caderno traz algumas indicações de onde buscar informações complementares e aponta alguns exemplos práticos – casos – para instigar a criatividade do leitor.

Desejamos que essa leitura represente uma agradável viagem ao universo da gestão do turismo nas orlas.

Equipe do Projeto “Brasil, essa é a nossa praia!”

1 Gestão pública do turismo

Planejar o turismo é um exercício de significativa complexidade, uma vez que se deve levar em consideração elementos multidisciplinares, tais como ocupação territorial, economia, sociologia e cultura das localidades receptoras (Jafari, 2005). Por ser uma atividade coletiva, a sua gestão deve ser direcionada não só para os visitantes, contemplando também os diferentes atores que integram o fenômeno turístico, com especial atenção para os residentes das localidades (Pimentel; Pimentel, 2012).

Neste item, vamos conversar um pouco sobre como essa multidisciplinaridade do turismo se apresenta na gestão pública, especificamente no caso brasileiro. Para tanto, observaremos as várias conexões que podem ser articuladas pelo setor no âmbito das políticas públicas, refletindo sobre como a boa governança pode se tornar uma aliada para a otimização dos impactos positivos da atividade. Além disso, considerando o cenário da necessária gestão integrada da orla brasileira, onde o município surge como palco das intervenções, o item também abordará o papel-chave dos atores municipais no processo de gestão descentralizada.

1.1 CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O TURISMO NO BRASIL

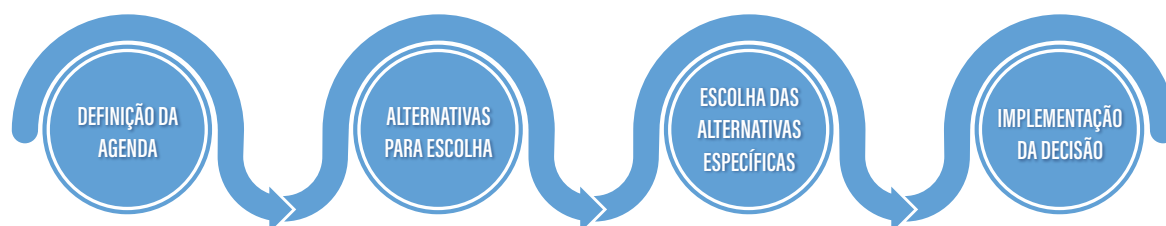
Antes de adentrarmos propriamente nas políticas de turismo, falaremos um pouco sobre o contexto das políticas públicas, mais precisamente a partir do final do século XX. Para isso, primeiro precisamos compreender o que são políticas públicas. As políticas públicas envolvem o conjunto de programas, projetos e ações que orientam a tomada de decisão em âmbito federal, estadual e municipal. A noção constitucional de política pública, a partir de 1988, traz consigo a premissa da organização em regime

de colaboração, de forma descentralizada e participativa, de modo a assegurar o direito de cidadania para os diferentes grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico.

É importante que todos os gestores da política pública do turismo tenham em mente que conhecer os preceitos constitucionais é o primeiro passo do dever de casa a ser feito. Você não precisa de elevada expertise em Direito Administrativo, mas precisa levar em conta que este é um conteúdo que não pode faltar na agenda de um(a) gestor(a). Acessando os portais eletrônicos dos poderes da união, você poderá visualizar a Constituição da República Federativa do Brasil – texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional mais recente.

Em linhas gerais, construir uma agenda apartidária de longo prazo sobre “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 2014) implica considerar a atuação de agentes públicos, privados e da sociedade civil, sendo estes os pilares para a implementação democrática das políticas públicas. A Figura 1 destaca a formulação de políticas públicas como um conjunto de processos, que inicia com a definição da agenda, passando pela análise e escolha de alternativas, até chegar à implementação da decisão.

Figura 1 – Processos para a formulação de políticas públicas



Fonte: Adaptado de Kingdon (2014)

Tendo em vista o contexto da participação democrática que aparece na Constituição de 1988, podemos notar que o ordenamento do turismo é apresentado no artigo 24 da Lei Maior, afirmando que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar conjuntamente sobre a proteção ao patrimônio turístico, bem como a responsabilidade por direitos de valor turístico e paisagístico. Ainda nesse aspecto, cumpre trazer o artigo 180 da Carta Magna, que define como sendo de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção e o incentivo do turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (Brasil, 1988).

No que compete à gestão territorial do espaço turístico, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) é uma das primeiras iniciativas democráticas e

descentralizadas da história recente da atividade. Assim, o PNMT é implementado no início da década de 1990, época em que se abrem as portas do Brasil para os mercados internacionais (Brasil, 2012).

Entretanto, no que compete à estruturação de políticas públicas para gestão do turismo, o destaque vai para a primeira década do século XXI. O período foi determinante do ponto vista legal, pois, com a criação do Ministério do Turismo (MTur) em 2003, por meio da Lei n. 10.683, inicia-se um processo de uniformização dos marcos regulatórios consolidados a partir da Lei n. 11.771/2008, a Lei Geral do Turismo.

É de grande importância que cada gestor e cada gestora do turismo, independente da atuação (poder público, iniciativa privada ou sociedade civil organizada), observe que é essencial entender e praticar as instruções normativas dispostas neste instrumento legal. Um aspecto importante refere-se ao fato de que a União somente concederá apoio financeiro a pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem fins lucrativos, mediante cadastro efetuado no Ministério do Turismo (Cadastur), no caso de pessoas de direito privado, e participação no Sistema Nacional de Turismo, no caso de pessoas de direito público.

Por isso, é importante que você fique atento para não perder oportunidades de investimentos por não conhecer detalhadamente a Lei Geral do Turismo e toda a normativa que a sucede. Um exemplo disso é a Portaria MTur n. 39/2017, que estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo e respectivas Ações Orçamentárias. No item “Catálogo de Investimentos” desta publicação, você terá mais encaminhamentos sobre como proceder para operacionalizar tal conteúdo.

Outra questão importante quando falamos da relação políticas públicas e turismo no Brasil é que, a partir de 2003, o entendimento macro para gestão do turismo se dá na perspectiva da integração regional, cujo objetivo é desenvolvê-lo como atividade econômica autossustentável na geração de empregos e divisas, proporcionando inclusão social. Desse modo, balizado nos princípios da regionalização, o Estado passa a entender que “esta [a regionalização] trabalha sob a perspectiva de que mesmo um município que não possui uma clara vocação para o turismo pode dele se beneficiar” (Brasil, 2015).

Dada a relevância da regionalização no contexto das políticas públicas de turismo no Brasil, verifica-se que o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2018-2022 coloca seu fortalecimento entre as diretrizes para o desenvolvimento do turismo nacional, junto com a melhoria da qualidade e competitividade, o incentivo à inovação e a promoção da sustentabilidade (Brasil, 2018).

Fica claro, neste primeiro momento, que os conhecimentos acerca de alguns elementos são fundamentais para o exercício da política pública no turismo contemporâneo,

como é o caso da Lei Geral do Turismo e seus desdobramentos, tais como o acesso ao Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), um instrumento da política de investimentos que consiste na oferta de crédito a empresas direta ou indiretamente ligadas ao turismo.

Você sabia?



Você sabia que por meio da Lei n. 14.051/2020, o Ministério do Turismo reformulou o FUNGETUR para se adequar à nova realidade dos empresários brasileiros? Essas e outras informações sobre o mecanismo de fomento ao turismo podem ser acessadas nos canais oficiais do MTur: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/fungetur> e <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/fungetur/GuiaFungetur260721.pdf>

Nesse link você encontrará até um guia com um passo a passo para a obtenção de crédito.

O item que trata especificamente sobre o Catálogo de Investimentos nesta publicação trará mais detalhes sobre as linhas de crédito e o acesso a fontes de financiamento.

1.2 A IMPORTÂNCIA DA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

No ano de 2007, o Ministério do Turismo elaborou documentos técnico-orientadores com o passo a passo para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. A coleção é composta por treze cadernos – disponíveis no site do MTur – que abordam temas relevantes para subsidiar o desenvolvimento de um processo de regionalização e detalham as etapas operacionais desse processo, passando pela sensibilização e mobilização, institucionalização da Instância de Governança Regional, elaboração e implementação do planejamento estratégico, roteirização turística e monitoramento.

Em acordo com a prerrogativa constitucional, nos últimos trinta anos, a política de gestão do espaço turístico tem procurado se basear nos princípios da governança institucional, inicialmente numa perspectiva de descentralização municipal, e posteriormente sob a ótica de regiões turísticas. Esse último pressuposto traz consigo a possibilidade de se pensar a gestão turística por meio de metodologias inovadoras, buscando a implementação de processos participativos de gestão.

Como dito anteriormente, o PNMT é criado com o propósito de descentralizar a gestão do turismo no país, embora siga a mesma lógica do antecessor, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), criado em 2004, inova quando propõe a gestão descentralizada a partir da região turística assentada na noção de colaboração entre os destinos que dela fazem parte, sem desconsiderar suas particularidades. Em razão da sua dimensão continental, tal intenção se colocou como forma de minimizar os desafios para a gestão pública do turismo no Brasil. Com a criação do programa, abriu-se espaço para o incentivo aos municípios à prática da gestão conjunta para fins de estruturação e promoção da atividade turística (Goerck; Etges, 2017). Logo, é necessário articular as mais diversas políticas públicas que interagem com o setor, tais como as ligadas a esporte, lazer, cultura, segurança e acessibilidade, entre outras que serão tratadas mais à frente nesse texto.

Como você tem visto, a regionalização é uma estratégia de gestão do turismo em nível federal e reverbera no seu cotidiano enquanto gestor. Um exemplo de desdobramento da regionalização é o Mapa do Turismo Brasileiro, uma ferramenta que reúne municípios com real vocação turística ou que são impactados pelo setor de viagens. A portaria MTur n. 41/2021 consolida e atualiza as normas sobre o Programa de Regionalização do Turismo, a Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro e o Mapa do Turismo Brasileiro.

Você sabia?



Você sabia que fazer parte do Mapa do Turismo Brasileiro garante ao município a possibilidade de captação de recursos, tanto para investimentos em infraestrutura quanto em ações de planejamento público?

Para integrar o Mapa, entre outras coisas, o município precisa aderir ao Programa de Regionalização do Turismo de maneira espontânea e formal. Para facilitar o uso da plataforma do mapa, o MTur disponibiliza, por meio de seu endereço eletrônico, vídeos explicativos com as informações relacionadas ao tema. Acessando o portal do MTur, você pode se inteirar tanto sobre o PNT quanto sobre o PRT. Você ainda encontrará informações acerca das Estratégias Territoriais para o Desenvolvimento Turístico. Além disso, poderá observar seu município no Mapa do Turismo Brasileiro.

Acesse o link: <https://www.gov.br/turismo/pt-br>

1.3 O PAPEL DAS ESFERAS DE GOVERNO NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TURISMO

Dadas as características inter e multidisciplinares do turismo em sua gestão, que envolve diferentes saberes e áreas – como economia, cultura, esporte, meio ambiente, mobilidade, segurança, entre outros – se faz necessário considerar todos os elementos relacionados de forma direta e indireta à atividade. Quando se trata das esferas de governo, esse alcance inter e multidisciplinar pode ser observado tanto na relação do Município com Estado e União, como também entre estados e municípios circunvizinhos.

Embora a divisão de competências entre os entes seja tripartite, nem sempre fica claro ao cidadão o que cabe a cada um. O artigo 18 da Constituição prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, em seus termos (Brasil, 1988). Por isso, é importante ter ciência do que é competência privativa da União, bem como concorrente aos Estados e ao Distrito Federal; e, por fim, aos Municípios.

Nesse sentido, quando se pensa na gestão compartilhada das áreas turísticas, é importante conhecer as principais políticas macro de gestão para articular com o microambiente de cada município turístico. Para tanto, precisamos entender como cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) atua e como isso reverbera na boa governança, de modo a tornar o Estado funcional, garantindo o seu equilíbrio. Essa correlação fica clara quando afirmamos que no Brasil, dadas as suas dimensões continentais, as políticas públicas precisam ser implementadas nas diferentes esferas de governo de modo a garantir a forma mais adequada para que as ações cheguem a cada cidadão (Escola Nacional de Administração Pública, 2018).

Embora haja uma divisão constitucional das competências dos entes federados no processo de planejamento e gestão do turismo, caberá ao município assumir a liderança da articulação com as demais esferas de governo, tanto vertical quanto horizontalmente. Potencialmente, no exercício de sua atuação, o gestor do turismo terá que dialogar com outras áreas e para tal precisará conhecer particularidades que lhe couberem.

Na gestão do saneamento básico, por exemplo, o gestor público do turismo necessita ter noção da Lei n. 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto n. 10.936/2022, que define a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e da Lei n. 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Pensando que em muitas regiões turísticas as intervenções ocorrem em Unidades de Conservação (UC), o gestor precisa se orientar a partir da Lei n. 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Em ambos os casos, é importante que o gestor tenha

conhecimento dos instrumentos elencados na Lei n. 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Podemos citar como outro exemplo a elaboração de planos diretores municipais, em que o gestor precisará conhecer o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), juntamente com as pautas que o sucederam, bem como a legislação urbanística e de mobilidade e, dependendo da localização do município, também convém ter ciência acerca do Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015), no caso das regiões metropolitanas. Outra demanda que pode ser elencada, nesse aspecto, seria a questão da gestão costeira para municípios cuja atratividade turística se concentra em regiões de orla, por exemplo.

Considerando os elementos aqui abordados é importante que você, na condição de gestor, tenha posse de uma espécie de lista de verificação para compreender as competências de cada ente implicado na gestão pública e das políticas que se interligam com o turismo, tanto em âmbito vertical quanto em âmbito horizontal. O Quadro 1 pode auxiliar nesse processo de identificação. Ao preenchê-la, o gestor público consegue construir as correlações e o caminho a ser trilhado em um contexto de interações nas políticas de gestão do espaço turístico.

Quadro 1 – Exemplo de instrumento para verificação das políticas públicas e suas interações

Ente/ Política	União (legislação/fonte de financiamento)	Estado (legislação/ fonte de financiamento)	Município (legislação/ fonte de financiamento)	Órgãos municipais que interagem com o turismo
Gestão da Orla				
Gestão de Unidades de Conservação				
Plano diretor				
Saneamento básico				

Fonte: elaboração própria (2023).

É importante destacar que a lógica da descentralização prevê a gestão em uma espécie de camadas, onde cada ente vai assumindo seu papel de modo a entregar ao cidadão um processo de gestão eficaz, eficiente e efetivo. Apesar de complexa, a gestão pública dos espaços turísticos conta com vários instrumentos de apoio e este material que você está analisando é um deles.



Para saber mais

Acessando manuais de órgãos de Estado, bem como de organizações da sociedade civil, é possível vislumbrar caminhos norteadores para a gestão pública balizada na boa governança.



[Governança pública municipal: transformando sua administração](#)



[Guia da política de governança pública](#)



[Caminhos da governança pública é destaque na edição especial da Revista do Serviço Público](#)



[Rede Governança Brasil](#)

Vale ainda reforçar que a gestão pública do turismo não se dá somente entre esferas de governo, especialmente a partir dos anos 1990, quando outros personagens passam a atuar nesse cenário da condução das políticas públicas no Brasil. Assim, todos os atores da cadeia produtiva do turismo¹, bem como da sociedade de um modo geral, fazem parte da articulação institucional para a boa governança.

Para alcançar a qualidade esperada na prestação de serviços ao cidadão, é importante que cada ente busque essa articulação, como no exemplo da Portaria Interministerial n. 151/2019 (MTur/ME/SPU), que trata da gestão compartilhada das áreas turísticas de domínio da União. Levando o exemplo para prática e recordando que o turismo não se faz sozinho, cada município deve se articular institucionalmente, tanto com o Estado e a União, quanto com os municípios do seu entorno, para o êxito no processo de gestão.

¹ “A cadeia produtiva do turismo é definida por alguns autores como a articulação de um conjunto de empresas capazes de oferecer produtos e serviços, seja por meio de bens tangíveis ou intangíveis, com o objetivo de atender a demanda de seu público final e conquistar novos mercados, aumentando o fluxo de passagem de pessoas em determinado local. Essa cadeia possui uma característica que se difere de outras, visto que o momento produtivo coincide com o de distribuição e consumo, criando uma codependência de todos os elos que a constituem. Assim, atividades complexas, que abrangem deslocamento, visita, transporte, estadia, alimentação e lazer, interagem e formam a cadeia produtiva”. (SEBRAE/BA, 2017, p. 07).

1.4 PACTO FEDERATIVO E RESPONSABILIDADES MUNICIPAIS NO ÂMBITO DO TURISMO

O que é pacto federativo? Essa é uma pergunta interessante para continuarmos nossa caminhada a fim de compreender a gestão pública do turismo. Como tratado em momento anterior, a gestão pública no Brasil se faz a partir das três esferas de governo. O pacto federativo, que é “o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recursos e os campos de atuação dos entes federados” (Senado, 2015)², delimita o papel dos municípios como ente federativo, a partir das inovações da Constituição de 1988 (Brandt, 2010). É por isso que ao longo do nosso diálogo é dada ênfase à gestão pública municipal pois, reconhecendo o pacto e pensando a relação do turismo com a orla, localizada no município, fica clara a responsabilidade municipal para a manutenção da atividade turística de modo sustentável.

É sabido que o pacto federativo define, dentre outras coisas, como as receitas e as atribuições são distribuídas entre os governos federal, estadual e municipal. Nesse sentido, é importante entender que não se faz a gestão pública municipal desconhecendo os preceitos da Constituição no que diz respeito às áreas tributária, jurídica e política. Isso implica que a autonomia desse ente subnacional tem como parte dos elementos-chave a arrecadação e a repartição de receitas. Em linhas gerais, a principal fonte de receitas dos municípios brasileiros, notadamente os menores, reside no Fundo de Participação de Municípios (FPM). Entretanto, dada a autonomia conquistada, ao município é possível várias outras fontes de recursos para fins de investimentos públicos, como será detalhado posteriormente neste material. No turismo, alguns municípios vêm adotando estratégias como taxas de serviços turísticos, para somar a tributação de Imposto Sobre Serviços (ISS). Assim, os gestores públicos precisam pensar em fontes de financiamento para além do FPM e das fontes de arrecadação definidas pela constituição. Ainda no tocante à arrecadação, a Figura 2 reflete como ela ocorre na prática.

²<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>

Figura 2 – Dimensões das Auditorias Operacionais (AOPs)



Fonte: Facebook - Senado Federal (2019)

Já a respeito das atribuições, muitas das competências do município afetam direta ou indiretamente a atividade turística nas orlas, tais como: a questão das legislações sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber; a instituição e arrecadação de tributos, que pode ser direcionada para questões envolvendo a orla, melhoria de vida das populações tradicionais que vivem em seu entorno e incremento para o turismo; a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, serviço de caráter essencial para a população e visitantes e que afeta diretamente a qualidade da oferta do destino turístico; a manutenção de programas de educação, contribuindo para o melhoramento da qualificação para o turismo; a prestação de serviços de atendimento à saúde da população e também necessário para suporte a atividades realizadas por visitantes (por exemplo, práticas de turismo de aventura na orla); promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, garantindo a orla como um bem público e aprazível; promoção à proteção do patrimônio histórico-cultural local, fortalecendo o seu potencial turístico.

É sabido que, na gestão turismo, as responsabilidades municipais estão implicadas no contexto da descentralização do poder. Dependendo do tamanho desse ente, há uma demanda por estruturas mais complexas ou mais simples de gestão. Políticas públicas para ações de urbanização e de mobilidade além de iniciativas de fomento ao setor produtivo se encaixam entre as mais variadas necessidades, que mesmo dialogando com outras áreas da atuação, interagem diretamente para a gestão do turismo. Além disso, ainda existem aquelas iniciativas que lhes conferem um caráter exclusivo de atuação, como, por exemplo, a implementação de órgãos gestores e de uma política municipal que seja capaz de distribuir as responsabilidades diante da complexa demanda do setor turístico. A inventariação da oferta de atrativos, produtos e serviços turísticos e demais estudos técnicos se encaixam nas atividades cotidianas de um gestor de turismo. Podemos incluir ainda no rol dessa agenda o processo de criação e promoção de roteiros regionais integrados.

Como você pôde perceber, em âmbito municipal a descentralização da gestão do turismo se faz presente por meio da criação de instâncias de governança, da elaboração de políticas setoriais integradas, criação de instrumentos de uso e ocupação do solo, além de previsão orçamentária para tal. Nos municípios com vocação turística é possível pensar em mecanismos de geração de receitas e sua reversão para a gestão a partir de dispositivos legais.

Assim, limitar a implementação da gestão à dependência da transferência direta de recursos aos repasses constitucionais, ou ainda, às emendas parlamentares, minimiza as possibilidades de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Você sabia?



Você sabia que a definição de mecanismos de uso e ocupação dos espaços turísticos contribui para a captação de receitas para a gestão pública municipal? Nesse sentido, tem se tornado cada vez mais comum a implementação de pagamento por serviços ambientais. É importante frisar, que se faz necessário ao município se assegurar da constitucionalidade de tais mecanismos. A esse respeito você pode encontrar mais orientações na Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Além das questões diretas para o financiamento da gestão pública do turismo, também é passível ao gestor a implementação de ações que visem parcerias, tanto públicas quanto privadas. Pensando no turismo multidisciplinar, é possível implementar

iniciativas integrativas entre os vários segmentos da administração pública municipal, a exemplo da ferramenta de gestão Escritório de Projetos, formalmente conhecido como Project Management Office (PMO). Sua principal função é apoiar os gestores de diferentes maneiras, dentre elas: gerenciamento de recursos compartilhados; identificação e desenvolvimento de metodologia com foco nas melhores políticas e padrões de gestão por meio da orientação, aconselhamento, treinamento, supervisão; monitoramento e revisão. Isso tudo é facilitado a partir da implementação de padrões de auditoria, documentos compartilhados e coordenação das comunicações entre projetos (Project Management Institute, 2013).

Proposições dessa natureza trazem significativos benefícios, dentre eles o desenvolvimento dos servidores, a eficácia nos resultados, a eficiência no uso dos recursos, bem como a transparência na comunicação. Somando-se a isso ainda é possível realizar parcerias com Instituições de Ensino Superior (IES), organizações não governamentais e/ou observatórios de turismo, por exemplo. A Rede Brasileira de Observatórios de Turismo – RBOT – reúne observatórios de turismo em todo território nacional, com o intuito de fomentar o turismo planejado e gerido com base em dados em nosso país. Desse modo, o capital intelectual necessário chega ao município, por meio das parcerias, ajudando a fortalecer e capacitar o seu quadro de servidores, mas indo além, garantindo também a qualificação dos atores externos envolvidos no turismo. São exemplos dessas possibilidades a própria atuação do MTur quando pactua junto às Universidades Federais parcerias que fomentam iniciativas, como o Projeto “Brasil, essa é a nossa praia” com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); o Plano Diretor Orientado ao Turismo com a Universidade de Brasília (UnB); e o Plano Diretor de Mobilidade e Conectividade Turística com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Acrescente-se que, com a criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica do país em 2008, pela Lei n. 11.892, há ainda a possibilidade de o município contar com esses tipos de parcerias, haja vista que se ampliou a interiorização e diversificação da educação profissional e tecnológica no país, sendo, portanto, um capital intelectual que chega mais próximo aos municípios que se distanciam das regiões metropolitanas, por exemplo.

Também é possível articular parcerias com o Sistema “S”, compreendido por entidades como Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Para você ter uma ideia, muitos dados que são utilizados neste material são fruto de produções do SEBRAE – a exemplo do Estudo de Mercado voltado à cadeia do turismo –, que também atua em projetos conjuntos de roteirização turística. Já o SENAC, dentre outras colaborações no campo da qualificação, realiza pesquisas sobre o perfil dos turistas nas localidades.

É possível também que, por meio de parcerias dessa natureza, ocorra a captação de recursos internacionais para a gestão pública, seja por meio de financiamento de

estudos e/ou projetos ou ainda para sua implementação. É importante que você, gestor, saiba que não está sozinho, e que a busca por apoio e parcerias se torna fundamental na administração pública contemporânea.

1.5 OS ATORES SOCIAIS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A GOVERNANÇA DESCENTRALIZADA

Quem são os atores sociais no turismo? Em linhas gerais, quando discutimos a gestão do turismo, esta aparece atrelada à figura do Estado. Neste item, tem sido enfatizado o ente público porque a proposta é discutir a gestão pública do turismo. Entretanto, não se constrói uma agenda pública de turismo somente pela liderança exclusiva do Estado. Assim, além dos agentes públicos, a gestão inclui aqueles que interagem direta ou indiretamente com o setor, envolvendo os empreendedores e prestadores de serviços de diferentes áreas, como transporte, hospedagem, alimentação, agenciamento, entretenimento. Some-se a isso as entidades de proteção ao patrimônio natural e cultural, além de outras instituições da sociedade civil organizada. Por fim, não podemos deixar de citar a comunidade local que, mediante suas representações oficiais, deve se empoderar e assumir protagonismo no processo de gestão descentralizada do turismo.

No que se refere à gestão pública, é importante lembrar que o artigo art. 37 da Constituição institui a Legalidade como um princípio básico da administração. Isso implica afirmar que ao gestor público é permitido realizar o que está previsto em lei, sob pena de, ao não observar o seu cumprimento, esse gestor se colocar numa condição de responder por seus atos de forma administrativa, civil e/ou criminal. Além disso, uma agenda pública também deve considerar os demais princípios da administração pública: Impessoalidade, Publicidade, Moralidade e Eficiência. Uma forma de garantir tais princípios é adotar iniciativas para maximizar a transparência pública na gestão dos recursos destinados ao turismo.

A necessidade de aprofundamento no conhecimento/aplicação de termos como participação, gestão coletiva e parceria, bem como dos discursos de gestão democrática nos destinos turísticos é relevante para demonstrar transparência e para permitir o envolvimento do maior número possível de atores sociais (Pimentel; Pimentel, 2012). É importante chamar sua atenção a esse fato porque nem sempre é explicada a necessidade de envolvimento dos atores, tampouco quem esses seriam, seu nível de interesse, e as formas e possibilidades de uma atuação efetiva. Assim, antes de qualquer iniciativa de implementação de espaços de gestão democrática nas políticas de turismo, se faz pertinente a orientação dos

atores que, porventura, virão a atuar no processo de tomada de decisão. Para tanto, se faz necessário implementar um processo contínuo de capacitação para esses cidadãos, de modo que eles compreendam a dinâmica do turismo. Tal iniciativa traz consigo a garantia de melhor governabilidade nos espaços de governança.

No Brasil, os conselhos gestores são exemplos de modelos de gestão pública utilizados nos mais diversos segmentos para a construção da agenda de governo. Os conselhos gestores são fóruns de discussão, negociação e gestão, e tratam de questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e políticas. O Conselho Nacional de Turismo (CNT) é um órgão colegiado com a atribuição de assessorar Ministros de Estado do Turismo na formulação e na aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades dela derivados. O CNT é composto por representantes do Governo Federal e por entidades dos diversos segmentos relacionados à atividade turística. A partir dele, o Ministério formula e implementa suas políticas públicas de forma descentralizada, aberta e democrática.

Os órgãos colegiados permanentes e deliberativos (ou apenas consultivos) são incumbidos da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas em âmbito federal, estadual e municipal. A capacidade conferida à sociedade organizada (movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais, militância política etc.) de interagir com o Estado na definição de prioridades e na elaboração de políticas públicas constitui uma forma democrática de controle social (Vilela, 2005).

Para tanto, é importante que cada local considere sua realidade específica quando define quais serão os atores imbuídos na tomada de decisão. Tomando como exemplo o CNT, é possível observar em escala micro quais representações poderão melhor contribuir com o processo de gestão. Cumpre, nesse caso, que o gestor público tenha a habilidade e a expertise necessárias para identificar representações potenciais que venham qualificar a gestão pública do turismo em seu município.

Vale lembrar que, além de identificar os potenciais atores impactados pelas políticas de gestão no turismo, é importante que haja um processo de sensibilização/capacitação destes, no tocante aos instrumentos de planejamento e gestão, para que eles compreendam seu papel e assumam a corresponsabilidade no processo, especialmente, aqueles pertencentes às camadas mais vulneráveis da sociedade. Levando em consideração que no Brasil significativa parcela das práticas turísticas ocorre em orlas, compreender quem são esses atores vai além do mercado formal, pois, nas orlas, também é importante levar em conta os trabalhadores e trabalhadoras informais, caso dos vendedores ambulantes. Desse modo, garante-se que a operacionalização da política pública não se resuma aos atores representativos do Estado.

Além disso, o processo de participação precisa ser o mais facilitado possível. Esse fato implica considerar as melhores possibilidades de escolha para as atividades realizadas no âmbito da governança descentralizada, seja pelos canais de comunicação

com a sociedade; pela definição de locais e horários convenientes para as reuniões; pela linguagem acessível no trato dos problemas; e ainda pelos elementos de formação/capacitação dos atores para uma atuação condizente com os princípios da administração pública brasileira. Praticar tais premissas nada mais é do que garantir o instituto da participação popular previsto em vários dispositivos do texto constitucional.

Vamos refletir?



No turismo existe um entendimento de que não dá para a atividade ser boa para o visitante, sem antes ser boa para o cidadão que vive no espaço onde as interações turísticas acontecem. Pensando nos atores sociais do mercado de trabalho informal nas orlas, como você imagina um processo de gestão que viabilize a relação harmônica entre visitante e visitado?

1.6 TURISMO E LAZER COMO POSSIBILIDADES DE USO PÚBLICO DA ORLA BRASILEIRA

Quando falamos sobre o uso público das orlas para fins turísticos e recreativos, devemos refletir sobre como a ocupação humana é percebida nesses espaços e sobre como se configuram os cenários atuais e potenciais para esse tipo de uso. Não se pode pensar na ocupação da orla e suas adjacências sem considerar sua dinâmica, tampouco o risco iminente dos processos erosivos. Isso implica atentar para as condições naturais desses territórios, quando se assume o processo de planejamento e gestão da orla, que deve ordenar e orientar o uso humano no contexto do turismo e do lazer (Scherer, 2013).

Nesse sentido, vale destacar a metodologia de gestão da orla descrita no Manual do Projeto Orla (Brasil, 2022), que traz orientações sobre como desenvolver processos participativos no gerenciamento desse território e que pode servir como base ou inspiração para estabelecer um planejamento que, entre diversas camadas, envolve o uso turístico dessa orla, de forma concomitante a outras dinâmicas existentes.

O uso da orla para turismo e lazer deve trazer consigo o propósito do baixo impacto, dada a diversidade biológica encontrada nesses espaços. Olhar para a diversidade de possibilidades de lazer que a orla oferece, especialmente a orla mais urbanizada, e sobrepor dados socioeconômicos a essas áreas, permite entender os melhores usos para aquele espaço. A gestão do território exige, então, o reconhecimento do seu potencial,

sem perder de vista dados concretos que indiquem a manutenção, a proteção e a atratividade do destino turístico, garantindo também o lazer e os usos cotidianos.

Mais adiante você terá subsídios para pensar uma gestão responsável do turismo, ponderando sobre as interações passíveis de ocorrer num espaço de orla. Vale acrescentar que, em 2010, como parte das ações do PRT, o MTur elaborou a segunda edição do Caderno de Orientações Básicas de Turismo de Sol e Praia³. Você pode consultar o material e outras publicações disponíveis no portal do MTur, para ampliar seu olhar a respeito da gestão da orla.

A Figura 3 traz uma ilustração do município de Paraty/RJ, categoria A no Mapa do Turismo Brasileiro, que faz parte da região turística Costa Verde do estado do Rio de Janeiro. É possível perceber as inúmeras possibilidades de interações para práticas turísticas e recreativas na orla da localidade.

Figura 3 – Ilustração de Paraty/RJ



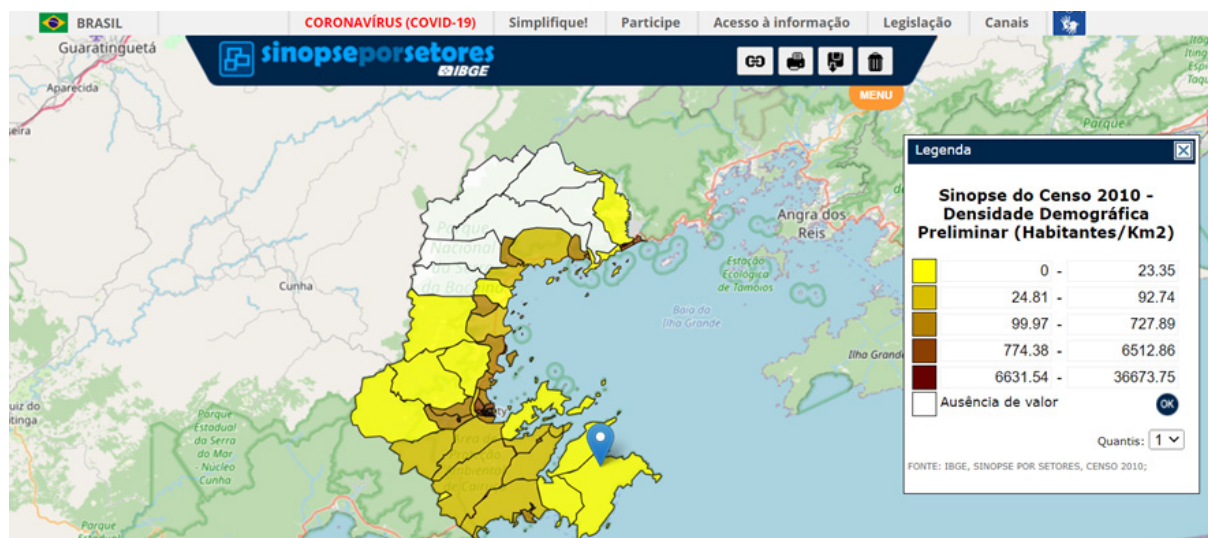
Fonte: <https://www.trilhaseaventuras.com.br/mapas-de-paraty-rj/>

³ <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/-publicacoes/segmentacao-do-turismo/turismo-de-sol-e-praia-orientacoes-basicas.pdf>

As atividades de lazer podem ser desde uma caminhada na orla, contemplação da natureza por meio da observação da fauna e flora existentes, passando pela prática de esportes náuticos e/ou de aventura, ou ainda pelo banho de mar, contato com comunidades tradicionais e visita aos monumentos históricos ali presentes. É importante lembrar que tais atividades não acontecem sozinhas e ainda interagem com outras práticas, em espaços com interfaces de ordem ambiental, econômica, cultural e social. Tomando como exemplo o município de Paraty, retratado na Figura 3, além de comunidades tradicionais e patrimônio misto da humanidade pela UNESCO, lá ainda existem espaços naturais de proteção integral, como é o caso do Parque Nacional Serra da Bocaina, e de uso sustentável, como a Área de Proteção Ambiental de Cairuçu. Além de Paraty, a região turística da Costa Verde integra outros três municípios: Angra dos Reis, Itaguaí e Mangaratiba, que possuem configuração territorial por vezes similares e interrelacionadas.

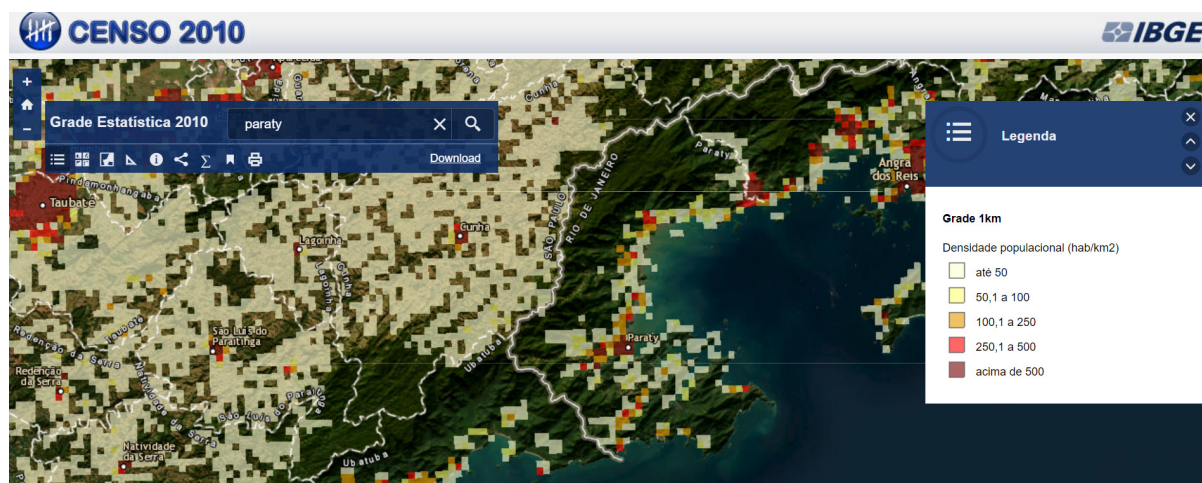
A partir de diferentes pesquisas e fontes de dados secundários, como demonstrado nas Figuras 4 e 5, é possível visualizar a diversidade de informações que podem ser utilizadas para a análise do espaço intraurbano da orla do município, ainda utilizando a região de Paraty como exemplo.

Figura 4 – Imagens da plataforma Sinopse por Setores, do IBGE, para o município de Paraty



Fonte: Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores/?nivel=st>. Acesso em: 20 jul. 2023.

Figura 5 – Imagens da plataforma Grade Estatística, do IBGE, para o município de Paraty



Fonte: <https://mapasinterativos.ibge.gov.br/grade/default.html>. Acesso em: 20 jul. 2023

As informações secundárias aqui apresentadas são de diferentes plataformas, que permitem o mapeamento de dados socioeconômicos para os espaços intraurbanos dos municípios, muito úteis para a compreensão da dinâmica sociodemográfica de diversas localidades de orla, como é o caso do município de Paraty. A Figura 4 representa uma imagem de Paraty a partir da plataforma Sinopse por Setores, do IBGE, que permite o mapeamento de informações sociodemográficas para o nível intraurbano. A menor unidade administrativa na qual os dados censitários são representados chama-se “setores censitários”. Esses são compostos por, aproximadamente, 200 domicílios, sendo que quanto maior for o município (em termos populacionais), maior será o número de setores censitários. O município de Paraty possui 162 setores censitários, o que significa que é possível obter informações socioeconômicas (oriundas do censo) para essas 162 unidades administrativas, elemento importante para a construção e mapeamento de indicadores, para a produção de diagnósticos sobre o perfil da população e, consequentemente, para o delineamento de políticas na área do turismo.

Já Figura 5 apresenta uma tela da plataforma Grade Estatística do IBGE, que permite o mapeamento das informações dos censos demográficos no nível do espaço intraurbano por meio do uso de imagens de satélite. Para a produção dos dados da Grade Estatística, o IBGE sobrepõe dados censitários por setores censitários com imagens de satélite, com o objetivo de organizar os dados em grades celulares, de resolução espacial fixa. Assim, as informações do censo, inicialmente disponíveis para os setores censitários, são organizados em células ou pixels – de 200 metros de resolução para as áreas urbanas, e 1 quilômetro de resolução para as áreas rurais – o que é interessante, pois a cada censo o limite dos setores censitários muda com o tempo; enquanto as grades estatísticas são fixas. Ou seja, o uso das grades estatística facilita a comparação dos resultados de censos diferentes ao longo do tempo, facilitando a análise por parte do gestor. Além disso, a plataforma Grade Estatística distribui as informações

populacionais apenas nas áreas de ocupação humana (identificada pelas imagens de satélite), o que melhora a distribuição dos indicadores sociodemográficos, na medida em que não são mapeadas informações em áreas de vegetação, rios etc.

É importante ressaltar que há outras plataformas, como o “ipeadata”, além de plataformas Webgis, tais como do Ibama, do Inep etc., que podem ser muito úteis para o levantamento de dados sociodemográficos. Essas plataformas representam, portanto, fontes de informações de grande potencial para a produção de indicadores socioeconômicos em pequenas áreas, elemento fundamental para a avaliação do impacto do (e no) turismo, em áreas específicas dos espaços intraurbanos. Esses exemplos demonstram que é possível encontrar vários elementos de apoio à gestão desses territórios.

Considerando a política pública para a gestão do turismo, é sempre bom lembrar que ela deve contemplar os mais diversos atores sociais interligados à atividade turística, promovendo a participação do cidadão local e garantindo a isonomia na aplicação dos instrumentos normativos, bem como nos processos de fiscalização. Assim, uma série de variáveis precisam ser consideradas, como, por exemplo, a regulação para controlar a especulação imobiliária ou a prática de preços abusivos na orla.

Para possibilitar a captação de visitantes, o espaço turístico necessita atender a diversas demandas, provendo infraestrutura básica (pública e privada), bem como de comércio e serviços. É relevante lembrar que no Brasil, em linhas gerais, os negócios turísticos compreendem os pequenos e micro empreendimentos – em sua maioria, familiares –, além dos negócios informais que movimentam o dia a dia de uma orla turística.

Considerando a descentralização enquanto premissa para a gestão de orlas turísticas, a oferta turística merece estar alicerçada também em pilares como economia criativa e solidária, de alcance econômico/social ampliado. É o caso das intervenções de turismo de base comunitária. É importante também destacar o alto nível de vulnerabilidade dos cidadãos que movimentam os negócios informais nas orlas, especialmente os pertencentes às camadas mais pobres e a outras minorias sociais, como é o caso das mulheres, especialmente, as indígenas e afrodescendentes.

1.7 INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA TURÍSTICA E GESTÃO DA ORLA

O processo participativo e decisório reflete na qualidade dos produtos entregues à sociedade como parte da gestão de uma política pública. No turismo isso não é

diferente. O CNT aqui citado é um exemplo de instância de governança turística instituída com esse fim.

Mas, o que é uma instância de governança? Primeiro, vamos lembrar que a governança pública é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017). Essa capacidade de governar pressupõe uma administração participativa que envolve as populações locais na elaboração, monitoramento e, em alguns casos, na execução de políticas públicas (Brasil, 2007). A instância de governança é o instrumento pelo qual se operacionaliza a governança. Ela pode ser consultiva e/ou deliberativa.

Considerando a regionalização como diretriz para o desenvolvimento do turismo no Brasil, é possível ainda entender que a instância de governança regional é uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa de Regionalização em âmbito regional (Brasil, 2007). No sentido de corrigir eventuais desvios e garantir uma gestão duradoura e responsável, é necessário medir a governança do turismo de um destino (Ruschmann; Anjos; Arnhold, 2017). Em 2012, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012) fez um trabalho neste sentido quando avaliou o Conselho Nacional de Turismo na visão de seus conselheiros.

E como a orla interage com isso tudo? As instâncias de governança podem ser associações, conselhos, fóruns, consórcios e/ou comitês. Como a Portaria Interministerial n. 151/2019 (MTur/ME/SPU) preconiza a gestão compartilhada das áreas turísticas de domínio da União, é muito importante que o comitê gestor da orla dialogue com outras instâncias de governança de turismo, como o Conselho Municipal de Turismo, bem como com a instância de governança da região turística à qual o município esteja inserido. Além disso, no caso de um município com práticas turísticas em orla, dependendo da sua configuração de ocupação, é importante também a interação com instâncias de governança que tratam do ordenamento urbano, juntamente com a gestão de unidades de conservação.

A Figura 6 apresenta a Rota das Emoções, que oferece uma perspectiva integrada de governança para projetos turísticos regionais. A Rota das Emoções engloba significativas unidades de conservação, como é o caso do Parque Nacional de Jericoacoara, no Ceará; da Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba, no Piauí; e do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, no Maranhão. Ao todo, são 14 municípios ao longo da orla dos três estados do Nordeste brasileiro. Como vem sendo demonstrado, ao longo deste caderno, este é mais um exemplo das possíveis interações no turismo. Pensando na gestão do roteiro e nas instâncias de governança necessárias para tal, você pode observar que elas vão acontecer em três níveis: municipal, estadual e interestadual.

Figura 6 – Mapa da Rota das Emoções



Fonte: Brasil (2020)

Outras informações, oriundas de dados secundários disponíveis em órgãos oficiais, que podem ser utilizadas para compreender a dinâmica econômica dos municípios com orla, estão disponíveis no RAIS/CAGED⁴. Por exemplo, considerando os municípios da faixa norte do litoral nordestino, no período entre 2015/2020, é possível obter dados comparativos que apontam para o decréscimo do número de trabalhadores em geral e de trabalhadores do turismo. Isso traz subsídios para que atores sociais vinculados à(s) instância(s) de governança da região reflitam sobre os motivos desse decréscimo, como também criem políticas com foco nos trabalhadores do turismo, por exemplo. Vale destacar a relevância desse tipo de informação, disponível de forma gratuita para pequenas áreas (como os municípios) e para anos recentes, obtida por meio de acesso às plataformas de dados governamentais.

É importante retomar que compete ao Estado o papel da mediação na gestão das orlas turísticas. Na prática, isso implica prover o planejamento, a partir da criação e implementação dos mecanismos legais necessários, bem como através do desenvolvimento da infraestrutura básica, que atenderá não somente aos visitantes, mas também, e principalmente, à população residente. Some-se a isso uma questão que já vem sendo bastante discutida neste texto quando versa sobre a gestão do patrimônio (ambiental, psicossocial e cultural) juntamente com a criação dos meios para facilitar e regulamentar a oferta de produtos e serviços fruto dos empreendimentos turísticos (Ruschmann, 1997). É neste sentido que, no contexto da gestão descentralizada, o Estado deve reforçar a capacidade dos grupos para lidar com seus problemas, objetivos e metas, e para gerenciar seus recursos.

⁴RAIS – Relação Anual de Informações Sociais/CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

1.8 POLÍTICA URBANA E DE GESTÃO DA ORLA COMO ELEMENTOS NORTEADORES

Dado o processo de urbanização no Brasil, intensificado a partir da segunda metade do século XX, destacamos que o planejamento e controle do uso do solo se tornam prerrogativas constitucionais dos municípios, atingindo proporção legal ainda maior na virada do milênio, quando o país lança mão de um marco normativo de ordenamento urbano, a Lei n. 10.257/2001, que regulamenta a execução da política urbana, prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o chamado Estatuto da Cidade. Assim, com esse instrumento normativo, o viés da gestão urbana brasileira se dá no local.

Dadas as demandas plurais que advêm da gestão das cidades, cujos limites territoriais configuram-se cada vez mais conturbados, em janeiro de 2015 é implementada a Lei n. 13.089, que altera o Estatuto da Cidade, considerando, assim, que a questão urbana ultrapassa os limites municipais. Desse modo, o novo entendimento normativo considera que as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas devem ser instituídas pelos Estados, através do dispositivo legal Estatuto da Metrópole.

Caso seu município faça parte de alguma região metropolitana, é condição básica pensar o processo de gestão do uso e ocupação do solo a partir da interação com outros municípios, no intuito de se pensar coletivamente a resolução dos problemas. Mesmo que seu município não faça parte de uma região metropolitana, é importante que você saiba que, ainda assim, ele pode receber alguma influência. Para você ter uma ideia, a Macrometrópole Paulista (MMP), sistema urbano mais importante do país, reúne 173 municípios que ocupam 20% da superfície do Estado de São Paulo em um raio aproximado de 200 km² a partir da capital, com intensa articulação e integração entre a maior parte das cidades desse sistema (IPEA, 2013).

Realizando uma análise transversal da legislação brasileira para a gestão do espaço urbano e para a gestão do espaço turístico, podemos entender que, temporalmente, em alguns momentos, os mecanismos legais se aproximam e em outros se distanciam. À época da institucionalização do Estatuto da Cidade em 2001, a normativa vigente para a gestão do turismo era o PNMT, cujo foco da gestão era o município. Com o desenrolar dos eventos normativos da primeira década do século XXI e a criação do Programa de Regionalização do Turismo, o foco da gestão territorial no município tem seu sentido ressignificado.

Apesar disso, a normativa local de gestão do espaço urbano ainda seguiu o mote da cidade enquanto eixo norteador, exceto a partir da criação do Estatuto da Metrópole

em 2015, em que o olhar específico para as regiões metropolitanas abre a possibilidade para se visualizar também as regiões turísticas nelas inseridas. Continuando o entendimento de que a gestão pública do turismo se faz de mãos dadas com várias outras políticas, o MTur lança, em 2022, a cartilha do Plano Diretor Orientado ao Turismo.



Para saber mais

O Plano Diretor Orientado ao Turismo é um suporte orientativo para que municípios turísticos elaborem os seus respectivos Planos Diretores, buscando direcioná-los ao desenvolvimento e ao aproveitamento de espaços e atrativos turísticos (MTur, 2022).

Acesse os links:

[Plano Diretor Orientado ao Turismo \(Cartilha\)](#)

Plano Diretor Orientado ao Turismo (vídeos)

[Norte](#)

[Nordeste](#)

[Centro-oeste](#)

[Sudeste](#)

[Sul](#)

É importante ressaltar que quando se trata do ordenamento territorial não se pode desconsiderar a Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, fato que mais uma vez evidencia a interseccionalidade do turismo. Nisso, cumpre retomar o diálogo no que se refere aos municípios que também são banhados por orlas consideradas turísticas, e, portanto, somam mais essa demanda no que compete à gestão e ao ordenamento responsável para o uso público com fins turísticos e recreativos. É importante reforçar que existe todo um arcabouço de dispositivos normativos que disciplinam essa matéria, um bom exemplo é o Manual do Projeto Orla. O documento reafirma instrumentos de ordenamento territorial para disciplinar a gestão de uso do solo, como é o caso da Lei n. 9.636/1998, que traz artigos dispondo sobre a cessão e permissão de uso sob a perspectiva da gestão de orlas e praias da união compartilhada com municípios (Brasil, 2022).

Seguindo esse entendimento, no ano de 2020, se inicia uma a cooperação técnica entre o MTur e a UFSC para a elaboração do Plano de Ação voltado à melhoria da Mobilidade e Conectividade Turística no Brasil, que, dentre outras medidas,

prevê apresentar caminhos para que se implemente o Plano Diretor de Mobilidade e Conectividade Turística, aumentando, assim, o portfólio de instrumentos de apoio à gestão pública do turismo.

Apesar de parecer desafiador, é possível conduzir a gestão pública do turismo de forma ajustada a cada realidade municipal e sua circunvizinhança. Ao longo deste texto, vimos que essa é uma tarefa em que o município não atua isoladamente, sendo primordial a construção de parcerias. Assim, além das possibilidades já apresentadas, é passível aos municípios buscar a conexão com entidades cujo propósito é fortalecer a gestão municipal, como é o caso da Associação Brasileira de Municípios (ABM), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), e da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

1.9 CASOS DE SUCESSO NO BRASIL E NO MUNDO

As boas práticas de gestão do turismo e lazer na orla perpassam pela lógica de ordenar o espaço no sentido de minimizar conflitos socioambientais suscetíveis de ali se estabelecerem. Neste sentido, cumpre ao Estado garantir o desenvolvimento por meio de parcerias entre os entes públicos, juntamente com as parcerias público-privadas.

Distando cerca de 132 km da capital paulista, a cidade de Socorro/SP⁵, que possui orla fluvial, é referência mundial em turismo no quesito acessibilidade, um dos motivos pelo qual vem conquistando muitos prêmios ao longo dos anos. Em 2010, o documento “Destino Referência em Turismo de Aventura Especial” já trazia os resultados de boa governança do município e, no decorrer dessa década, outras premiações foram alcançadas⁶. Nesse sentido, no âmbito da gestão da acessibilidade em Socorro, a governança está no nível das ações, reconhecendo essa gestão como já consolidada (Lamas; Nascimento, 2021). Dentre as várias informações que podemos citar a esse respeito, cumpre mencionar alguns dos elementos que elevam a cidade à categoria de destino turístico bem-sucedido: Socorro é a 1ª *Cittaslow*⁷ do Brasil; é considerada a cidade mais *pet friendly* do Brasil; recebeu o diploma “Destaque de Honra – Gestão Municipal”, com ênfase nas obras e projetos de acessibilidade em respeito ao deficiente físico.

Outra saída para a implementação da boa gestão pública é a movimentação para a articulação da governança multinível. O Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)⁸, criado em 2009 e constituído pelos municípios de Barracão/PR, Bom Jesus do Sul/PR,

⁵ <https://socorro.tur.br/acessibilidade/>

⁶ <https://proa.ua.pt/index.php/rtd/article/view/4643>

⁷ <https://socorro.tur.br/socorro-e-a-primeira-cittaslow-do-brasil/>

⁸ <http://cifronteira.com.br/>

Dionísio Cerqueira/SC e Bernardo de Irigoyen/Misiones na Argentina, demonstra que quando se atua em parceria os benefícios são muito maiores para a gestão municipal. Os aspectos positivos dessa iniciativa podem ser observados no estudo de Henrichs e Meza (2017)⁹. Assumindo turismo, economia e saúde como eixos de desenvolvimento, o CIF desenvolve ações que podem ser acessadas pelos cidadãos por meio de um portal da transparência. Um dos projetos vigentes sob articulação do CIF é o Projeto Conexões Urbanas que vem sendo desenvolvido desde 2022 e tem como objetivo fortalecer os governos locais através do planejamento e desenho urbano participativo de espaços públicos. Ainda como evidência positiva desse tipo de iniciativa, mais recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) lançou uma publicação referencial que trata do assunto¹⁰.

Em dezembro de 2021, a Prefeitura de Vila Velha/ES implantou o Escritório de Gerenciamento de Projetos por meio do Decreto n. 488/2021¹¹. Para os membros do poder executivo, a utilização do escritório de projetos visa garantir o alcance das metas na gestão, com o cumprimento dos prazos e redução de custos de modo a promover a padronização dos processos de governança e gestão (Prefeitura de Vila Velha, 2021). Um dos resultados dessa iniciativa tem sido a implementação de projetos do planejamento estratégico¹² alinhados por eixo de atuação e em diálogo com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS/ONU)¹³. Um dos projetos implementados é o Fortalece Turismo Vila Velha, cuja necessidade está associada à criação de novas oportunidades de negócios e geração de empregos para o fortalecimento do turismo no município.

No Chile, na Reserva Costeira Valdiviana, o legado material das atividades humanas passadas está presente tanto nos sítios arqueológicos do litoral, quanto na memória que se mantém viva na história e no cotidiano das comunidades. Isso faz com que esse espaço protegido seja visto como uma referência sul-americana para o ordenamento espacial sustentável e do uso público para fins turísticos e recreativos. A gestão da área fica a cargo da The Nature Conservancy, organização que trabalha em todo o mundo em estratégias de conservação que vão desde proteger terras e águas críticas até construir e apoiar economias de conservação resilientes e sustentáveis (The Nature Conservancy, 2022). O exemplo nos mostra quão necessário é o envolvimento da comunidade para a gestão dos espaços costeiros com fins turísticos e recreativos. É fato que esse tipo de iniciativa não se faz da noite para o dia, ademais, muitas vezes, a participação popular não se faz espontânea, o que constitui um desafio para a gestão.

⁹ <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.001.A003>

¹⁰ <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-multinivel-em-politicas-publicas-descentralizadas.htm>

¹¹ <https://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2021/12/prefeitura-implanta-escritorio-de-gerenciamento-de-projetos-37166>

¹² <https://portalplanejamento.vilavelha.es.gov.br/Content/arquivos/planest24.pdf>

¹³ <https://portalplanejamento.vilavelha.es.gov.br/>

É sempre bom lembrar que a gestão pública municipal traz consigo o imperativo constitucional da administração pública contemporânea, ou seja, o modelo gerencial cujas leis são o conjunto de normas racionais legitimadas pela participação social. Iniciativas como essa nos trazem demandas para refletir a importância de um turismo para além das demandas mercadológicas, como é o caso do Turismo de Base Comunitária (TBC). Para tanto, precisamos compreender que ele não nasce como parte de determinados processos de clusterização¹⁴, e sim, a partir das demandas oriundas da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho¹⁵, que trata sobre Povos Indígenas e Tribais, e foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, entrando em vigor internacional em 5 de setembro de 1991. O TBC emerge, em planejamento turístico, como uma via possível para a inclusão econômica e social de grupos vulneráveis e, também, para a conservação da biodiversidade e para a valorização dos modos de vida de povos e comunidades tradicionais (Brasil, 2019).



Para saber mais

Você terá acesso a mais informações sobre como implementar o TBC na sua localidade a partir dos links:

- [TURISMO DE BASE Comunitária em Unidades de Conservação Federais Princípios e Diretrizes 2018](#)
- [Manual Caiçara de Ecoturismo de Base Comunitária](#)

Seguindo esses moldes, a Costa Rica, país da América Central, é um dos exemplos de como a boa gestão do turismo pode render frutos positivos para a localidade, tanto em âmbito público quanto privado. Para citar um dos exemplos, podemos destacar os prêmios conquistados no World Travel Awards 2022¹⁶. O país compreende 1.228 km de litoral, dos quais 1.016 km da costa do Pacífico e 212 km no mar do Caribe. Estima-se que

¹⁴ “conjunto de empresas e instituições vinculadas à oferta de um produto ou um conjunto de produtos turísticos. Estas empresas e instituições estão espacialmente concentradas e estabelecem entre si relações verticais (dentro da cadeia produtiva do turismo) e horizontais (envolvendo o intercâmbio de fatores, competências e informações entre agentes vinculados a oferta dos produtos turísticos)” (Cunha; Cunha, 2006, p. 61-62).

¹⁵ http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf

¹⁶ <https://www.worldtravelawards.com>

600 praias envolvem todo o território nacional. A Epic Adventures¹⁷, pequena empresa local com reconhecimento no TripAdvisor, destaca que conservação, sustentabilidade, inovação e direitos humanos são elementos basilares da gestão do turismo no país. Alberto López, gerente geral do Instituto Costarricense de Turismo (ICT), afirma que o foco do modelo de turismo sustentável, inclusivo e inovador do país é gerar progresso social nas comunidades e promover a Costa Rica como um destino que gera experiências únicas para os turistas (Sáenz, 2022). Observe que, de acordo com o representante do governo e dos pequenos empreendedores locais, o modelo democrático de gestão atua de forma singular para o bom desempenho da Costa Rica. Conforme informações do portal institucional do ICT, um dos preceitos para o desenvolvimento do turismo no país é a melhoria das condições de vida dos diferentes atores direta e indiretamente envolvidos na atividade turística (Instituto Costarricense de Turismo, 2022).

Assim como na Costa Rica, podemos encontrar exemplos de desenvolvimento do turismo em orlas que valorizam o TBC no Brasil, como é o caso do Litoral Norte de São Paulo¹⁸. Dentre elas, vale citar o caso da Comunidade Caiçara de Picinguaba, no município de Ubatuba/SP. Lá a proposta de TBC foi elaborada pelas associações comunitárias e prevê a construção de soluções para os desafios e as demandas do ordenamento turístico e atividades de aprimoramento operacional e logístico (Bernardes, [20--])¹⁹. A partir de então, foi elaborado o Plano de ordenamento e gestão comunitária para o uso público sustentável da Ilha das Couves do território tradicional Caiçara de Picinguaba²⁰. A iniciativa tem relevante contributo para que a comunidade caiçara tenha as condições para exercer a liderança no ordenamento turístico de seu território²¹. Essa iniciativa de gestão tem seus avanços avaliados de forma positiva (Nascimento, 2021)²².

Com esses casos de sucesso no Brasil e no mundo, encerramos o item da Gestão Pública do Turismo. Nossa intenção foi apresentar o contexto das políticas públicas de Turismo no Brasil e como se dá sua interseção direta e indireta com outras políticas, especialmente as que impactam na orla. O destaque dado à gestão pública contemporânea ficou a cargo da explanação sobre instâncias de governança, sendo relevante compreender seu papel e suas formas de atuação.

¹⁷ <https://epicadventurescr.com/costa-rica-as-leading-tourist-destination-in-mexico-and-central-america>

¹⁸ <https://www.cidadeecultura.com/turismo-de-base-comunitaria-exalta-cultura-caicara-no-litoral-norte-de-sao-paulo/>

¹⁹ <https://www.preservareresistir.org/single-post/2020/01/20/comunidade-caicara-de-picinguaba-preserva-ilha-das-couves-com-turismo-de-base-comunitaria>

²⁰ <https://smastr16.blob.core.windows.net/fundacaoflorestal/2019/12/12.-oficioassociacoes-acordo-regrasoperacao-21nov2019-protoc.pdf>

²¹ <https://www.linhadagua.org.br/post/uso-público-de-ilhas-costeiras-uma-história-que-se-escreve-em-conjunto>

²² <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-27042021-141430/publico/dissertcioffi.pdf>

A partir dessas orientações, esperamos que a gestão pública do turismo no seu município possa se fortalecer. Nas próximas páginas, você continuará conhecendo mecanismos para contribuir com essa gestão, uma vez que aqui ainda serão abordadas temáticas que giram em torno de gestão responsável, gestão de riscos, importância socioeconômica e investimentos no turismo.

2 Gestão responsável do turismo e da natureza

 item anterior demonstrou a centralidade do turismo no Brasil e sua relação com diferentes políticas públicas. De fato, como você verá mais adiante neste caderno, o turismo é uma das atividades socioeconômicas mais importantes no Brasil e no mundo. Já aqui, refletiremos que a forma como o turismo é desenvolvido pode degradar o meio ambiente e, conseqüentemente, comprometer a própria atividade turística. Isso não parece sábio, não é? Por outro lado, a degradação da natureza, causada por variadas atividades humanas, também acaba por ter um impacto negativo no potencial de desenvolvimento turístico em uma dada localidade. Isso também não é desejável. É nesse contexto que a gestão responsável do turismo emerge e ganha força. Ela deve buscar o desenvolvimento de atividades turísticas que não degradem a natureza. Mas seu poder vai além. Considerando uma visão abrangente e integrada, pois o turismo é parte de um sistema complexo e interligado, a gestão responsável do turismo também pode influenciar o uso e a ocupação do espaço e contribuir para a regulação das atividades humanas que impactam direta e indiretamente a natureza, exercendo o controle social junto aos tomadores de decisão em escala municipal, estadual e federal. Assim, a gestão responsável do turismo contribui para a definição do futuro de uma dada região. Mas qual é o futuro que queremos? Esse é um importante tema que trataremos adiante e que determinará como o turismo será gerenciado de forma responsável.

A gestão responsável do turismo é uma estratégia adotada para garantir a sustentabilidade das áreas turísticas, conciliando, de forma harmônica, a valorização dos ativos socioambientais (paisagem, biodiversidade, conhecimento tradicional e cultural local) com o desenvolvimento de atividades socioeconômicas e culturais, de maneira a garantir sua manutenção para gerações futuras (Savalti, 2004). Para essa finalidade, um conjunto de ferramentas pode ser adotado, como o estabelecimento de regras para determinadas atividades, planejamento integrado do território e das atividades humanas, direcionamento de investimentos para infraestrutura e/ou campanhas educativas para estimular uma reconciliação entre o ser humano e a natureza. Essas ações

têm como principal responsável o poder público que define, implementa e avalia as políticas públicas. Mas esse processo de governança também deve valer-se da atuação do setor turístico, além de outros setores, conforme mencionado no item anterior.

Nesse contexto, esse item pretende criar oportunidades para o desenvolvimento de uma visão sistêmica da gestão do turismo, com capacidade de amplificar a provisão de benefícios para as pessoas, como as atividades de lazer e recreação, mas que também pode impactar positivamente os sistemas naturais e outras atividades humanas que dependem de um ambiente saudável.

Aqui você compreenderá a relação entre o turismo e a natureza, considerando a importância de sua gestão responsável enquanto agente de transformação socioambiental e promotor do desenvolvimento sustentável nos destinos turísticos. Esse diálogo considerará como visão de futuro os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável²³ e, para as orlas marítimas, os resultados esperados da Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável²⁴.

Para aprofundarmos a relação entre turismo e meio ambiente é importante considerarmos a complexidade ambiental e dos processos e fenômenos que ameaçam e fortalecem o turismo nas orlas. Isso pressupõe o entendimento do conceito de Gestão de Base Ecosistêmica (GBE) e de como seus princípios podem ser aplicados na promoção de um turismo sustentável. A partir do entendimento das ameaças às orlas, serão trabalhados indicadores de qualidade socioambiental e, ao final, recomendações para promoção da gestão responsável do turismo no contexto brasileiro.

2.1 TURISMO E MEIO AMBIENTE

A complexidade dos sistemas socioecológicos que abarca os diferentes tipos de orla, bem como a complexidade das mudanças ambientais globais, em conjunto com aquelas que são geradas localmente, motivaram o desenvolvimento de abordagens de gestão mais holísticas, integradas e inovadoras para equilibrar as relações sociedade-natureza. Dentre os avanços promovidos recentemente, a Abordagem Ecosistêmica ou Gestão de Base Ecosistêmica (GBE) emerge como uma importante estratégia que busca complementar e qualificar a gestão da orla, que é tradicionalmente realizada de forma reducionista, imediatista, fragmentada e tecnocrática (Corrêa et al., 2021).

²³ Assembleia Geral das Nações Unidas, 2021. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova Iorque. <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>

²⁴ COI (Comissão Oceanográfica Intergovernamental). UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura). 2021. A Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o desenvolvimento Sustentável - Plano de Implementação. Paris: IOC Publishing. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377082>

Em outras palavras, a GBE corresponde a uma forma mais compreensiva, sistêmica e funcional de integrar o ambiente natural com a sociedade para promover a transformação para a sustentabilidade, garantindo a qualidade ambiental e a provisão de benefícios (ou serviços ecossistêmicos) para as pessoas. Embora haja diversas definições na literatura, a GBE tem sido compreendida por meio dos princípios que a alicerçam (Long et al., 2015; Guilhon et al., 2020). Esses princípios trazem elementos centrais (Quadro 2) que devem orientar a prática da gestão responsável do turismo na orla.

Quadro 2 – Os elementos centrais da Gestão de Base Ecológica

Os quatro elementos centrais na Gestão de Base Ecológica e que devem ser fortalecidos para uma gestão responsável do turismo na orla são:

- **Participação social.** É fundamental que a participação social seja fomentada e que os diferentes grupos de interesse sejam envolvidos desde o princípio no processo de discussão, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas incidentes na orla. Isso inclui o setor turístico e seus diferentes componentes, como associações de hotéis e pousadas, associações de restaurantes e ambulantes, associações de operadoras de turismo e comunidades tradicionais. Esses grupos de interesse devem ter a oportunidade de construir com outros atores sociais (gestores municipais, organizações não governamentais, pescadores, pesquisadores, etc.) um diagnóstico e uma visão de futuro da orla, bem como desenhar as metas e os caminhos para elaboração de planos de gestão, os quais deverão ser continuamente avaliados de forma participativa.
- **Ciência para o entendimento dos processos socioecológicos.** Os diferentes sistemas de conhecimento, tanto o científico quanto o tradicional/local, são essenciais para ampliar o conhecimento sobre a estrutura e o funcionamento do sistema socioecológico e minimizar as incertezas associadas à tomada de decisão. Como exemplo, tem-se a relação entre a presença de ocupações irregulares, a ausência de serviços de coleta e tratamento de esgoto, a perda de balneabilidade, a contaminação do pescado e a fragilidade do sistema de saúde local que pode ficar sobrecarregado com surtos de doenças de veiculação hídrica. O conhecimento sobre os processos socioecológicos qualifica o diagnóstico dos problemas e a identificação de soluções para eles.
- **Acoplamento da gestão à escala dos processos socioecológicos.** A compreensão das escalas espaciais e temporais dos processos socioecológicos é essencial para a gestão responsável do turismo, pois permite entender que as ameaças à orla podem ser associadas às atividades humanas que ocorrem muito longe delas, de forma indireta (Gonçalves; Oliveira; Turra, 2020). Nesse sentido, o foco da gestão na orla tem capacidade limitada de combater as causas de certos problemas ficando restritas, quando possível, a ações de remediação. Um exemplo é o problema do lixo cuja origem é predominantemente associada a atividades que ocorrem nos municípios ao longo das bacias hidrográficas (Turra et al., 2016) ou mesmo o óleo que chega nas praias, lançado muitas vezes em alto mar (Gonçalves et al., 2020). O rompimento da Barragem do Fundão, em Mariana, Minas Gerais, em 2015, é um exemplo marcante que ocorreu no Brasil, com a ação geradora do impacto ocorrendo a mais de 600 quilômetros do mar e os efeitos sendo sentidos ao longo de toda a bacia hidrográfica e de centenas de quilômetros na costa dos estados do Espírito Santo e da Bahia.

- **Serviços ecossistêmicos ou benefícios da natureza para as pessoas.** Os sistemas socio-ecológicos geram benefícios para a sociedade e configuram-se como ativos de uma determinada localidade. Eles dependem fortemente da biodiversidade, em especial da estrutura e do funcionamento dos ecossistemas, e de uma boa qualidade ambiental. Os serviços ecossistêmicos podem ser interpretados dentro do arcabouço da Agenda 2030 das Nações Unidas, pois têm relações diretas e indiretas com os ODS, como veremos adiante. A orla pode fornecer diferentes serviços (Schlacher et al., 2008; Barbier et al., 2011; Sardà; Azcarate, 2018) que podem ser categorizados em provisão, suporte, regulação e culturais. Ao utilizarmos esse conceito na gestão responsável do turismo, criamos condições para potencialização dos serviços e para a redução de suas vulnerabilidades, trazendo resultados mais robustos e duradouros para a tomada de decisão.

Fonte: adaptado de Long et al. (2015); Guilhon et al. (2020),

Esses elementos revelam que, mais do que uma estratégia de gestão, a abordagem ecossistêmica é uma estratégia de governança, pois não considera unicamente o tipo de decisão a ser tomada, mas também a forma como se toma a decisão. Fica evidente pelos princípios acima apresentados que a abordagem ecossistêmica tem um direcionamento para o processo de diálogo e de aprendizagem social para a promoção da sustentabilidade, que criam as bases de um turismo responsável, conforme veremos adiante.

Você sabia?



As orlas proveem importantes serviços ecossistêmicos, de acordo com a Avaliação Ecossistêmica do Milênio (Schlacher et al., 2008; Barbier et al., 2011; Sardà; Azcarate, 2018). Como exemplos, temos:

- **Serviços de suporte:** Habitat para espécies: diferentes ambientes e espécies (residentes e migratórias) dependem da orla em diferentes estágios de seus ciclos de vida.
- **Serviços de regulação:** Regulação de nutrientes e tratamento de efluentes: além da orla filtrar e purificar efluentes por meio do sedimento, esses também são diluídos na coluna da água e dispersos pelas correntes marinhas ou pelos cursos dos rios. Os organismos processam a matéria orgânica e os produtores primários utilizam os nutrientes em excesso na produção de biomassa que sustenta a cadeia alimentar.
- **Serviços de provisão:** Alimento: a captura de organismos faz da orla um importante elemento para resguardar a segurança alimentar.
- **Serviços culturais:** Apreciação estética e inspiração para cultura, arte e design: a orla é fonte de inspiração para a humanidade, o que depende da preservação da paisagem e dos grupos sociais que nela vivem e dela dependem.

2.2 O TURISMO E SUA IMPORTÂNCIA ENQUANTO AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL

O turismo, para além de uma atividade econômica, é também um fenômeno social no qual as pessoas estabelecem relações com os benefícios oferecidos pela natureza (Fonseca, 2012). Nas orlas ao redor do mundo, o desenvolvimento do turismo tem se destacado como uma das mais crescentes atividades econômicas no final do século XX e início do XXI (Zahedi, 2008) e possui relação direta com as condições, características e qualidade do meio ambiente em que está inserido. O turismo apresenta impactos positivos e negativos em diferentes âmbitos e setores, como o político, econômico, social, cultural e ambiental. Para que você compreenda plenamente o papel do turismo enquanto agente de transformação socioambiental, é necessário entender os impactos positivos e negativos associados.

Quando planejado adequadamente, o turismo pode apresentar impactos positivos em distintos setores. No setor econômico, esses impactos são observados com a geração de novas oportunidades de emprego, geração de renda, aumento e melhoria da infraestrutura e serviços e melhoria no padrão de vida da população e na economia local. No campo social e cultural, os impactos positivos podem ser observados a partir da interação de pessoas de diferentes localidades e com valores e crenças variadas, além do aumento de instalações recreativas que também promovem o bem-estar da população residente. Do ponto de vista ambiental, o turismo responsável possibilita uma maior proteção e gestão dos recursos naturais e conscientização ambiental da população residente e flutuante, além da geração de receita para investir na proteção da natureza e no estabelecimento de medidas regulatórias para a contenção da degradação ambiental.

Embora esses pontos positivos devam ser evidenciados, o desenvolvimento não responsável do turismo pode causar degradação socioambiental. Do ponto de vista econômico, os impactos negativos referem-se ao aumento nos preços da terra, dos custos de vida, de serviços básicos e de manutenção e implementação de infraestruturas. No âmbito social/cultural, esses pontos negativos podem referir-se às mudanças no estilo de vida geradas pela atividade turística, como introdução de maus hábitos na população e problemas de saúde pública – como por exemplo a dependência química –, além do aumento na criminalidade. Por fim, do ponto de vista ambiental, os principais impactos negativos que podem decorrer do turismo referem-se ao aumento no consumo de recursos naturais, como o pescado, mas também à transformação da paisagem por infraestruturas urbanas e ocupações humanas, que podem contribuir com a degradação ambiental, lançando esgoto e resíduos sólidos e poluindo o ar, o solo

e as águas, gerando impacto na qualidade ambiental e no apelo estético dos destinos. Um aprofundamento dos problemas causados pelo turismo será apresentado adiante.

2.3 GESTÃO SUSTENTÁVEL DO TURISMO E DA ORLA

Conforme exposto anteriormente, a sustentabilidade da orla pressupõe uma gestão responsável do turismo e da natureza. Os elementos da Gestão de Base Ecológica (GBE), ao considerarem os sistemas socioecológicos em sua integralidade, evidenciam a indissociabilidade dos olhares que precisamos ter para o turismo, natureza e bem-estar humano.

Esse caminho vem sendo pavimentado e fortalecido mundialmente por processos multilaterais que têm influenciado o que fazemos no Brasil. Destacamos a Rio 92, a Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que consolidou princípios e abordagens que estão na base da gestão da orla no país. Esses elementos foram detalhados na Agenda 21 global (CNUMAD, 1996), em especial no capítulo 17, que tratou da “proteção de oceanos, de todos os tipos de mares, inclusive mares fechados e semifechados, e das zonas costeiras, e proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos”.

Mais recentemente, em 2015, as orlas ganharam ênfase nas discussões internacionais por meio da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (United Nations General Assembly, 2015a), que criou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sendo um dedicado ao oceano (ODS 14 – Vida na água). Com a proposição, em 2017, da Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030), outros referenciais para a sustentabilidade da orla e do turismo emergiram.

Entretanto, é importante destacar que o marco legal brasileiro, estruturado pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/1981), pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei Federal 7.661/1988) e pela Constituição Federal (1988), foi construído em paralelo a esse movimento internacional que teve sua consolidação inicial na Rio 92. Essas políticas públicas revelam uma visão arrojada e atual da importância da natureza para as pessoas e do papel dessas em zelar pelo meio ambiente.

Você sabia?



A Constituição Federal²⁶, no Artigo 225, refere-se à Zona Costeira como “patrimônio nacional, com sua utilização sendo feita, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. Conheça a legislação ambiental brasileira para refletir sobre como o turismo responsável pode contribuir com a preservação das orlas.

Nesse sentido, o desenvolvimento do turismo necessita ser conduzido de forma responsável para que seus benefícios possam ser ampliados e os impactos e conflitos socioambientais minimizados

2.4 TURISMO RESPONSÁVEL E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Neste tópico, será abordada a intrínseca relação entre a promoção de um turismo responsável com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Os 17 ODS estabelecidos pela ONU, no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, constituem mais de 169 metas que pretendem enfrentar desde a erradicação da pobreza extrema, a desigualdade e a injustiça, até o combate às mudanças climáticas (United Nations World Tourism Organization, 2019), e abrem oportunidades para um diálogo com o setor turístico. Assim, destaca-se a importância dos ODS não apenas para a atividade turística, mas também para o processo de desenvolvimento socioambiental, em especial nos municípios, como será tratado a seguir.

²⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

2.5 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

O processo de municipalização da gestão pública, intensificado após a Constituição Federal de 1988, trouxe os municípios para a centralidade do debate e das ações sobre a sustentabilidade. Assimilando responsabilidades de planejamento do uso e ocupação do solo e de gestão dos serviços de saúde, ensino e saneamento, incluindo os resíduos sólidos, todos com forte diálogo com a temática ambiental, aos municípios coube a materialização dos anseios da sociedade, como aqueles apresentados nos ODS.

O Programa Cidades Sustentáveis estruturou uma ampla e diversa “agenda de sustentabilidade urbana que incorpora as dimensões social, ambiental, econômica, política e cultural no planejamento municipal”²⁷, amplamente alinhada com a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável da ONU. O Ministério do Meio Ambiente também incorporou o conceito de cidades sustentáveis²⁸ considerando diferentes aspectos que precisam ser trabalhados e fortalecidos nas municipalidades.

Nessas e em outras iniciativas, os ODS têm sido considerados como relevantes referenciais para guiar as políticas municipais, direcionando a prática cotidiana para promoção de mudanças relevantes no âmbito local, mas que dialogam com a escala global, como o ODS 11 (Cidades e comunidades sustentáveis). Esse ODS revela a necessidade de “até 2030, garantir o acesso de todos à moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade”²⁹.

Além desse olhar para cidades sustentáveis, cuja visão de futuro gera condições para o desenvolvimento do turismo, a implementação da Agenda 2030 em escala municipal também pode propulsionar o turismo responsável, pois esta atividade tem relações transversalizadas com diferentes ODS, como o 14 (Vida na Água) e o 8 (Emprego digno e crescimento econômico). Mas além de poder ser fomentado pelos ODS, o turismo tem um grande potencial para contribuir com a implementação da Agenda 2030 da ONU, como veremos adiante.

²⁷ <https://www.cidadessustentaveis.org.br/inicial/home>

²⁸ <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis.html>

²⁹ <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>

2.6 O TURISMO COMO PROPULSOR DOS ODS

Direta ou indiretamente, as atividades turísticas contribuem para que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável possam ser alcançados. Nesse sentido, o desenvolvimento de práticas que promovam o turismo responsável, conciliando não apenas a preservação dos recursos naturais, mas também a valorização das especificidades culturais e das vocações de cada local, podem possibilitar um processo de desenvolvimento alinhado às propostas de sustentabilidade elencadas pela ONU.

De fato, ainda em 2015 e em resposta ao lançamento da Agenda 2030, a Assembleia Geral das Nações Unidas reforçou a importância da implementação do Código de Ética Global para o Setor Turístico³⁰ (United Nations General Assembly, 2015b; o capítulo 4 desse caderno traz mais informações sobre esse tema), reconhecendo seus “princípios para guiar o desenvolvimento do turismo e servir como uma estrutura de referência para os diversos atores do setor do turismo, com o objetivo de minimizar o impacto negativo do turismo no meio ambiente e na cultura, ao mesmo tempo que maximiza os benefícios do turismo na promoção do desenvolvimento, redução da pobreza e igualdade de gênero” (United Nations General Assembly, 2015b, p. 2). Esse documento, que fortaleceu elementos que já vinham sendo trabalhados na agenda internacional (United Nations Environment Programme, 2009; Farsari, 2012), ainda enfatiza a necessidade de se “aumentar os benefícios dos recursos turísticos para a população local, mantendo as culturas e a integridade ambiental dessas comunidades e reforçando a proteção de áreas ecologicamente sensíveis e do patrimônio natural, e promover o desenvolvimento do turismo sustentável e capacitação, a fim de contribuir para o fortalecimento das comunidades rurais e locais, tendo em conta a necessidade de abordar, entre outros, os desafios das alterações climáticas, combatendo a perda de biodiversidade, salvaguardando os ativos culturais e promovendo o respeito pela cultura viva, patrimônio e tradições” (United Nations General Assembly, 2015b, p. 3).

Conforme mencionado acima, constata-se que a relação do turismo com a Agenda 2030 não se restringe a alguns ODS específicos. Em uma análise mais abrangente, como aquela realizada pela Organização Mundial do Turismo buscando integrar o setor à Agenda 2030 (United Nations World Tourism Organization, 2022), há várias interfaces que necessitam ser compreendidas e exploradas de forma que o setor possa ser um propulsor dos ODS (Organización Mundial del Turismo; Organización de los Estados, 2018), exercendo, portanto, um papel estratégico na transformação para um planeta mais sustentável (Quadro 3). Destaca-se a dependência do turismo de um ambiente saudável, pois sua relação com a orla pressupõe, por exemplo, contato com a água e

³⁰ UNGA (2015), disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/821073/files/A_RES_70_200-EN.pdf?ln=en.

com alimentos de origem aquática – como peixes e frutos do mar –, de forma que a degradação ambiental pode inviabilizar o turismo. Esforços como o Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento³¹, realizado em 2017, necessitam ser continuados e amplificados para uma reconciliação cada vez mais crescente entre a atividade e seu potencial de promoção do desenvolvimento sustentável, como preconizado por Hanafiah (2022).

Quadro 3 – Relações entre o turismo e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável

	RELAÇÃO COM O TURISMO
1 ERRADICAÇÃO DA POBREZA 	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares Como um dos maiores setores econômicos e de mais rápido crescimento no mundo, o turismo está bem posicionado para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento em todos os níveis e gerar renda por meio da criação de empregos. O desenvolvimento sustentável do turismo e o seu impacto no nível das comunidades podem ser vinculados aos objetivos nacionais de redução da pobreza, àqueles relacionados com a promoção do empreendedorismo e de pequenos negócios e ao empoderamento de grupos menos favorecidos, particularmente jovens e mulheres. Isso é especialmente relevante na orla, onde bolsões de pobreza se ampliam em função de fluxos migratórios, da população flutuante e da ocupação desorganizada do território.
2 FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL 	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável O turismo pode impulsionar a produtividade agrícola ao promover a produção, o uso e a venda de produtos locais nos destinos turísticos e sua total integração na cadeia de valor do turismo. Além disso, o agroturismo, um segmento de turismo em ascensão, pode complementar as atividades agrícolas tradicionais. O resultante aumento de renda para as comunidades locais pode levar a uma agricultura mais resiliente enquanto agrega valor à experiência do turismo. O mesmo raciocínio pode ser empregado para atividades de pesca e cultivo de organismos em águas interiores ou marinhas.
3 SAÚDE E BEM-ESTAR 	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades A contribuição do turismo para o crescimento econômico e desenvolvimento também pode ter um efeito indireto sobre a saúde e o bem-estar. A geração de divisas e a receita tributária advindas do turismo podem ser reinvestidas nos serviços e cuidados de saúde, que devem ter como objetivo melhorar a saúde materna, reduzir a mortalidade infantil e prevenir doenças, entre outros. Mais que isso, essas receitas também precisam ser direcionadas para ordenar a ocupação humana no território, bem como ampliar o atendimento ao saneamento básico, visando à melhoria da qualidade de vida da população residente e, como consequência, a redução da contaminação da orla por esgoto e resíduos sólidos, que pode comprometer o turismo. Deve-se destacar o papel do setor turístico em dialogar com o poder público local para potencializar essas sinergias.

³¹ <https://www.unwto.org/tourism4development2017>

4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE



Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

Uma força de trabalho bem treinada e habilidosa é crucial para o turismo prosperar. O setor pode fornecer incentivos para investir em educação e formação profissional e apoiar a mobilidade de mão de obra por meio de acordos transnacionais e regionais sobre qualificações, padrões e certificações. Em particular, jovens, mulheres, pessoas idosas, comunidades ribeirinhas, povos indígenas e pessoas com necessidades especiais deveriam beneficiar-se por meios educacionais, onde o turismo tem potencial para promover a inclusão, os valores de uma cultura de tolerância, paz e não violência e todos os aspectos do intercâmbio global e de cidadania.

5 IGUALDADE DE GÊNERO



Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

O turismo pode empoderar as mulheres de várias maneiras, particularmente através da provisão de empregos e através de oportunidades de geração de renda em pequenas e grandes empresas turísticas e de hospitalidade. Como um dos setores com o maior número de mulheres empregadas e empreendedoras, o turismo pode ser uma ferramenta para as mulheres libertarem seu potencial, ajudando-as a se envolverem plenamente e liderarem em todos os aspectos da sociedade.

6 ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO



Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos

O turismo pode desempenhar um papel fundamental na obtenção do acesso e segurança da água, bem como na higiene e saneamento para todos. O uso eficiente da água no setor de turismo, juntamente com medidas de segurança apropriadas, gerenciamento de águas residuais, controle de poluição e eficiência tecnológica, pode ser a chave para a salvaguarda de nosso recurso mais precioso. Assim como mencionado acima para o ODS 3, o setor turístico tem um importante papel na promoção do controle social para promoção da qualidade socioambiental no território, a qual é elemento-chave para a sustentabilidade do turismo.

7 ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL



Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos

Como um setor que requer uma entrada substancial de energia, o turismo pode acelerar a mudança para energia renovável e aumentar sua participação no mix energético global. Consequentemente, ao promover investimentos sólidos e de longo prazo em fontes de energia sustentáveis, o turismo pode ajudar a reduzir as emissões de gases de efeito estufa, mitigar as mudanças climáticas e contribuir para soluções inovadoras e novas soluções de energia em áreas urbanas, regionais e remotas.

8 TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO



Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos

O turismo é uma das forças motrizes do crescimento econômico global e atualmente fornece 1 em 11 empregos em todo o mundo. Ao dar acesso a oportunidades de trabalho decente no setor de turismo, a sociedade – especialmente jovens e mulheres – pode se beneficiar do aumento de habilidades e do desenvolvimento profissional. A contribuição do setor para a criação de empregos é reconhecida na Meta 8.9: “Até 2030, conceber e implementar políticas para promover o turismo sustentável que crie empregos e promova a cultura e os produtos locais”.

9 INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA



Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

O desenvolvimento do turismo depende de uma boa infraestrutura pública e privada e de um ambiente inovador. O setor também pode incentivar os governos nacionais a melhorar sua infraestrutura e modernizar suas indústrias, tornando-as mais sustentáveis, eficientes em termos de recursos e limpas, como forma de atrair turistas e outras fontes de investimento estrangeiro. Isso também deve facilitar a industrialização sustentável, necessária para o crescimento econômico, o desenvolvimento e a inovação. O mesmo princípio aplica-se para os empreendimentos turísticos, cuja infraestrutura não venha agravar problemas socioambientais locais, como supressão de habitats (mata ciliar, dunas, restingas, manguezais), geração de esgoto e de resíduos sólidos e deslocamento de populações tradicionais de suas áreas de origem.

10 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES



Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

O turismo pode ser uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento da comunidade e redução das desigualdades quando envolve a população local e todas as partes interessadas em seu desenvolvimento. O turismo pode contribuir para a renovação urbana e o desenvolvimento rural e reduzir desigualdades regionais à medida que proporciona às comunidades a oportunidade de prosperarem em seus locais de origem. O turismo é, ainda, um meio efetivo de os países em desenvolvimento participarem da economia global. Em 2014, países menos desenvolvidos receberam US\$ 16,4 bilhões em exportações advindas do turismo internacional, face aos US\$ 2,6 bilhões no ano 2000, o que torna o setor um importante pilar de suas economias (7% do total de exportações) e possibilita para alguns a elevação ao patamar de países em desenvolvimento.

11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS



Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

Uma cidade que não é boa para seus cidadãos não é boa para os turistas. O turismo sustentável tem o potencial de contribuir para avanços na infraestrutura urbana e acessibilidade universal, promover regeneração de áreas degradadas e preservar o patrimônio cultural e natural, ativos dos quais depende o turismo. Maiores investimentos em infraestrutura verde (meios de transporte mais eficientes, poluição do ar reduzida, conservação de sítios do patrimônio e espaços abertos etc.) deveriam resultar em cidades mais inteligentes e verdes, das quais não apenas moradores, mas também os turistas, possam se beneficiar.

12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS



Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

Um setor de turismo que adota práticas de produção e consumo sustentáveis pode ter um papel significativo no aceleramento do movimento global em direção à sustentabilidade. Para que isso aconteça, como estabelecido na meta 12.b do ODS 12, é imperativo “Desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais”. O Programa de Turismo Sustentável do Quadro Decenal de Programas sobre Consumo e Produção Sustentáveis busca desenvolver tais práticas de produção e consumo sustentáveis, incluindo iniciativas em eficiência de recursos que resultem em melhorias econômicas, sociais e ambientais. O turismo tem um papel central na definição de padrões de consumo e geração de resíduos, podendo influenciar de forma significativa a produção e o processo de circularidade da economia, contribuindo, por exemplo, para o combate ao lixo no mar (Costa et al., 2022).

13 AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA



Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos

O turismo contribui para as mudanças climáticas e é afetado por elas. É, portanto, de interesse do próprio setor ter papel de liderança na resposta global às mudanças climáticas. Diminuindo o consumo de energia e migrando para fontes de energia renovável, especialmente nos setores de transporte e hospedagem, o turismo pode ajudar a enfrentar um dos desafios mais urgentes do nosso tempo. Na orla marítima, por exemplo, esse papel se intensifica, pois a vulnerabilidade do setor é amplificada na medida em que a capacidade do ambiente em atenuar os efeitos de eventos extremos é reduzida (Turra; Maia, 2015). Embora essas alterações tenham causas variadas, o setor pode contribuir com a degradação ambiental, promovendo direta e indiretamente a degradação de recifes de coral, manguezais e praias, bem como a uma ocupação inapropriada do território.

14 VIDA NA ÁGUA 	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável Os turismos costeiro e marítimo, os maiores segmentos do turismo, dependem da saúde dos ecossistemas marinhos. O desenvolvimento do turismo deve fazer parte da gestão integrada da zona costeira para ajudar a conservar e preservar ecossistemas marinhos frágeis e servir como veículo de promoção de uma economia azul, alinhado com a meta 14.7: “Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo” (UNWTO, 2019, p.4).
15 VIDA TERRESTRE 	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade Paisagens majestosas, florestas intocadas, rica biodiversidade e sítios naturais do patrimônio são comumente as razões principais pelas quais os turistas visitam um destino. O turismo sustentável pode ter um papel fundamental, não apenas na conservação e preservação da biodiversidade, mas também no respeito aos ecossistemas terrestres, devido a seus esforços direcionados à redução do desperdício e do consumo, à conservação da flora e fauna nativas e a atividades de conscientização.
16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES 	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis Como o turismo gira em torno de bilhões de encontros entre pessoas de diversas origens culturais, o setor pode promover tolerância e compreensão multicultural e inter-religiosa, estabelecendo as bases para sociedades mais pacíficas. O turismo sustentável, que beneficia e envolve as comunidades locais, também pode fornecer uma fonte de sustento, fortalecer identidades culturais e estimular atividades empresariais, ajudando, assim, a prevenir a violência e o conflito para criar raízes e consolidar a paz em sociedades pós-conflito.
17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO 	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável Devido à sua natureza multissetorial, o turismo tem a capacidade de fortalecer as parcerias público-privadas e envolver várias partes interessadas – internacionais, nacionais, regionais e locais – a trabalhar em conjunto para alcançar os ODS e outros objetivos comuns. De fato, a cooperação pública-pública e as parcerias público-privadas são uma base necessária e fundamental para o desenvolvimento do turismo, assim como uma maior conscientização sobre o papel do turismo na implementação da Agenda de Desenvolvimento pós-2015.

Fonte: adaptado da Organização Mundial do Turismo (2019). Tradução: Ministério do Turismo³²

³² <http://antigo.turismo.gov.br/images/pdf/Publica%C3%A7%C3%B5es/2020/Turismo-e-os-Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustent%C3%A1vel-Final-WEB.PDF>

A Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (Intergovernmental Oceanographic Commission, 2019; 2020) foi proposta em 2017 na Conferência das Nações Unidas sobre o Oceano para auxiliar na busca das metas do ODS 14 e, com isso, contribuir com reflexões sobre turismo responsável. A Década foi planejada para ser construída e vivenciada entre 2021 e 2030 como uma forma de destacar o papel da ciência na busca da sustentabilidade, mas também como uma forma de fortalecer a agenda internacional sobre o oceano. Considerando os objetivos esperados da Década do Oceano, que visam produzir a “ciência que precisamos para o oceano que queremos”, podemos exemplificar alinhamentos com a prática do turismo responsável nos diferentes tipos de orla, considerando um ambiente limpo, saudável e utilizado sustentavelmente, sendo amplamente conhecido pela sociedade.



Para saber mais



Conheça a Década do Oceano e seus desafios e resultados esperados. Acesse as informações junto ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações em <https://decada.ciencianomar.mctic.gov.br/>

2.7 CONFLITOS E AMEAÇAS AO TURISMO RESPONSÁVEL

O turismo pode ser afetado por diferentes ameaças que incidem sobre a orla. Como mencionado anteriormente, essas ameaças não necessariamente são originadas em atividades humanas realizadas na própria orla. Na verdade, a tendência é que a orla receba as consequências de diferentes atividades humanas realizadas em outras localidades. Dentre essas ameaças, considera-se que o turismo, quando feito de forma não responsável, também pode trazer prejuízos diretos e indiretos para o ambiente e para a própria atividade.

Considerando a abordagem ecossistêmica, a orla é parte de um grande sistema socioecológico que sofre pressões de diferentes origens, em diferentes escalas temporais e espaciais (Oliveira, 2019; Carmo; Polette; Turra, 2019; Xavier et al., 2023), como atividades realizadas na própria orla, no continente e/ou corpos hídricos, mas também derivadas das mudanças climáticas.

Dentre as atividades realizadas na própria orla, podemos citar as atividades de lazer e recreação, a captura de organismos na areia das praias e as ações de manutenção da praia, como limpeza da areia para a retirada de resíduos sólidos. Já dentre as atividades realizadas no continente, temos a urbanização e a instalação de infraestrutura, a agricultura, a mineração e o uso da água, que de formas variadas afetam as orlas. Outras atividades realizadas nos corpos hídricos, como rios, lagos e mar, e com potencial efeito sobre as orlas contemplam o transporte aquaviário, a aquicultura e a extração e transporte de petróleo. Por fim, as mudanças climáticas envolvem, por exemplo, o aumento da temperatura da água, elevação do nível do mar, alterações da pluviosidade e aumento da frequência e magnitude de eventos extremos, que possuem efeitos específicos na orla.

Esses estressores, isoladamente ou em conjunto, atuam no sentido de comprometer a saúde das orlas e, direta ou indiretamente, a atividade turística. Assim, essas alterações possuem efeitos associados e cumulativos que precisam ser entendidos no seu conjunto e não separadamente. Essa visão sistêmica é fundamental, pois ela é a base das ações que precisam ser tomadas, sem a qual corre-se o risco de solucionar um problema específico sem promover, de fato, a transformação para um ambiente limpo, saudável e produtivo.

Esse raciocínio vale, inclusive, quando tratamos de um tipo específico de ameaça, como os contaminantes ambientais, que afetam as características da água, do sedimento e da própria biota. Há grande variedade de agentes (matéria orgânica, patógenos, substâncias químicas orgânicas, nutrientes, metais pesados, resíduos sólidos, drogas ilícitas e medicamentos, poluição térmica e sonora e radioatividade), cujas fontes e impactos são muito variados, dependendo, portanto, de ações específicas para seu combate, mas que não devem ser desacopladas de uma visão sistêmica e integrada do funcionamento do ambiente (Carmo; Polette; Turra, 2019).

As consequências dessas mais variadas alterações ambientais têm desdobramentos relevantes sobre os serviços ecossistêmicos prestados pela orla. A perda de qualidade ambiental e de beleza cênica causada pelo esgoto ou pelo lixo afasta a visitação em determinadas localidades, causando prejuízos econômicos devido à evasão de turistas e divisas. Um estudo no município de Pontal do Paraná revelou que a redução dos gastos por parte dos turistas e/ou veranistas pode chegar a 8,5 milhões de dólares por ano em um cenário de aumento da quantidade de lixo nas praias (Krelling; Williams; Turra, 2017).

Como mencionado, o turismo exerce um importante papel na dinamização da economia local. Entretanto, dependendo da forma como a atividade é desenvolvida e da falta de planejamento da ocupação humana no território, o turismo pode atuar como um agente de degradação local e comprometer

sua sustentabilidade. Uma atividade turística que não é feita em sintonia com as vocações e vulnerabilidades socioambientais locais pode causar impactos ambientais e sociais dramáticos. Como exemplo, pode-se citar movimentos de construção de loteamentos de casas de segunda residência e de grandes empreendimentos hoteleiros que deslocam populações, normalmente comunidades tradicionais, de seus locais de origem para áreas urbanas marginais, nas quais normalmente os serviços públicos de coleta e tratamento de efluentes (esgoto) e coleta e destinação final de resíduos sólidos não estão disponíveis (Santos; Turra, 2017). Além disso, leva a uma separação entre as comunidades tradicionais e o rio ou mar, essência de sua cultura e de suas práticas cotidianas, e agrava-se a degradação urbana, das bacias hidrográficas e da orla, comprometendo a balneabilidade e demandando intensificação dos esforços de retirada de lixo. Nesse contexto, o desenvolvimento do turismo deve considerar e valorizar os conhecimentos tradicionais, a relação das comunidades tradicionais com o território e o seu papel em zelar pelo bem-estar geral da localidade, sendo um protagonista nas discussões sobre uso e ocupação do solo.

Adicionalmente, o desenvolvimento turístico em uma dada localidade estimula fluxos migratórios que intensificam a pressão por infraestrutura e serviços públicos e sobre o meio ambiente, uma vez que os custos de moradia em locais turísticos acabam por concentrar a ocupação em áreas irregulares. O setor turístico, para ter uma inserção responsável no território, deve ser planejado de forma a buscar um caminho escalonado e estruturante que qualifique a atividade e o território, contrariamente a uma visão imediatista, pouco integrada e não sistêmica que acaba por levar ao declínio recorrente de balneários (Butler, 1980).

Por outro lado, os movimentos populacionais de menor duração associados a períodos de veraneio acarretam problemas adicionais à infraestrutura e serviços públicos. Um dos problemas está associado ao sistema de coleta e tratamento de esgoto que, quando existente, não está normalmente dimensionado para acomodar o aumento populacional em períodos de veraneio. A mesma lógica aplica-se à gestão de resíduos sólidos, com riscos de vazamento de lixo para o ambiente, o que traz problemas adicionais de custos para limpeza da orla. Dependendo da qualidade ambiental dos destinos turísticos, os surtos associados às doenças de veiculação hídrica – por exemplo, cólera e intoxicações alimentares – podem colapsar os serviços de saúde, pela pequena disponibilidade tanto de infraestrutura e pessoal, mas também de insumos, que demandam gastos adicionais.

2.8 INDICADORES SOCIOAMBIENTAIS NAS ORLAS BRASILEIRAS

As ameaças descritas acima revelam que são variados os problemas ambientais enfrentados pelas orlas brasileiras. Como essas alterações (ou mesmo a busca da sustentabilidade) podem ser expressas em indicadores socioambientais, os quais devem ser monitorados como uma forma de avaliar a eficácia das medidas de gestão tomadas, na sequência será feita uma reflexão sobre os principais indicadores que podem ser utilizados no monitoramento da qualidade ambiental da orla.

Os indicadores correspondem a uma ferramenta muito útil para a gestão da orla, pois eles resumem características que são importantes para se definir cenários ou metas. Os indicadores devem estar atrelados a uma visão estratégica do território e das atividades que nele se desenvolvem, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas ou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Mas em última instância, os indicadores representam elementos objetivos do processo de planejamento adaptativo no qual metas são perseguidas ao longo do tempo com os indicadores revelando a efetividade das ações implementadas e subsidiando as discussões para ajustar as medidas de gestão. Assim, o uso de indicadores pode ter diferentes referenciais e finalidades, o que, por sua vez, implicará seleção dos dados que de fato serão considerados em um dado processo de gestão da orla, em especial, dentro do contexto do turismo responsável.

Vamos refletir?



Devemos destacar o caráter participativo do processo de gestão da orla, que deve envolver um conjunto de atores representativo da complexidade dos desafios que a orla apresenta na construção dos indicadores (Bombana; Ariza, 2019). Assim, o processo de construção dos indicadores é, na verdade, uma consequência direta da definição de uma visão de futuro para a orla, como aquela construída de forma participativa para a Baía do Araçá, em São Sebastião, litoral norte do estado de São Paulo (Turra et al., 2016). Como exemplo, a internalização dos cenários de mudanças climáticas na orla demanda a identificação de atores específicos (defesa civil, secretaria de obras, pesquisadores, entre outros) que agregarão conceitos e conhecimentos relevantes para o planejamento da orla incorporar essa dimensão (Corrêa et al., 2021).

A seguir serão apresentados alguns referenciais e exemplos de indicadores que têm sido considerados para a gestão da orla. O primeiro referencial aqui destacado, o Projeto Orla, visa implementar a gestão da orla seguindo metodologia proposta pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU –, e propõe o uso de indicadores em seu manual (Brasil, 2022). Outros indicadores que merecem destaque são: norma ISO para praias turísticas (ISO 13009: 2015), os critérios para certificação Bandeira Azul³³, o Índice de Saúde do Oceano (Ocean Health Index; Halpern et al., 2012) e o Índice de Qualidade das Praias (Bombana; Ariza, 2019). É importante frisar que os indicadores devem se somar à visão de futuro apresentada pelo ODS 14 como ferramentas para a garantia da sustentabilidade da orla.

O Projeto Orla associa os indicadores à qualidade ambiental a ser perseguida pelo processo de gestão da orla. Considerando uma visão abrangente, o Projeto Orla define qualidade ambiental como “um estado ou condição da área em relação à influência exercida sobre a qualidade de vida presente e a desejada pela população” (2002, p. 63), que é avaliada por meio de variáveis (ou indicadores) que representam aspectos ambientais, sociais e econômicos (Quadro 4).

Quadro 4 – Variáveis/Indicadores de avaliação da qualidade ambiental de orlas

Variáveis/Indicadores de avaliação da qualidade ambiental de orlas

A Ambientais: cobertura vegetal nativa; valores cênicos; integridade dos ecossistemas; fragilidade dos ecossistemas; presença de unidades de conservação; condição de balneabilidade; degradação ambiental; presença de efluentes (línguas negras); presença de resíduos sólidos (lixo) na orla; presença de construções irregulares; potencial para aproveitamento mineral; aptidão agrícola; potencial de extração vegetal; potencial pesqueiro; aptidão para aquicultura.

B Sociais: presença de comunidades tradicionais; concentração de domicílios de veraneio; infraestrutura de lazer/turismo; cobertura urbana ou urbanização; domicílios servidos por água; domicílios com serviço de esgoto; domicílios servidos por coleta de lixo; domicílios servidos por energia elétrica; formas de acesso.

C Econômicos: pressão imobiliária; uso agrícola; uso para extração vegetal; uso dos recursos pesqueiros; uso para aquicultura; uso para tráfego aquaviário ou portuário; uso industrial; aproveitamento mineral; atividades petrolíferas; atividades turísticas.

Fonte: adaptado de PROJETO ORLA. Fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA/SQA; Brasília: MP/SPU, 2002.

³³ <https://bandeiraazul.org.br/wp-content/uploads/2019/08/CRITÉRIOS-BANDEIRA-AZUL-PRAIAS.pdf>

Já as orientações dadas no Termo de Adesão à Gestão de Praias³⁴, com fundamento no art. 14 da Lei n. 13.240, de 30 de dezembro de 2015, trazem elementos adicionais em relação aos “indicadores de sustentabilidade da orla considerando os aspectos ambiental; acesso público; infraestrutura, serviços e equipamentos turísticos; transparência da gestão; e tratamento das reclamações dos usuários”³⁵.

A norma ISO foi elaborada em 2015 para qualificação de serviços de turismo e afins, trazendo requisitos e recomendações para operar numa praia (ISO 13009: 2015). Assim, a ISO pretende ser “um instrumento que contribui para a sustentabilidade das praias, em uma perspectiva de monitorização e melhoria contínua”, visando a uma gestão sustentável e configurando-se como uma “ferramenta de divulgação e dinamização da economia local” (Silva, 2016, p. 9). Para tanto, o escopo da norma indica que a gestão da orla demanda o “estabelecimento de um sistema de indicadores que forneça informação relevante relativa à evolução, impactos ambientais, saúde e conforto dos usuários e nível de qualidade dos serviços prestados” (ISO 13009: 2015). O foco dessa norma está direcionado para a infraestrutura e serviços oferecidos aos usuários, incluindo comunicação de riscos, visando qualificar a experiência do turismo, o que considera aspectos relacionados à qualidade ambiental, como por exemplo a gestão de resíduos sólidos.

O Programa Bandeira Azul é desenvolvido pela organização internacional não governamental FEE (Foundation for Environmental Education) e atua no Brasil desde 2005 promovendo a certificação de praias. Consiste em um conjunto de indicadores, que engloba aspectos relacionados à educação e informação ambiental, qualidade da água, gestão ambiental e segurança e serviços, é utilizado para o enquadramento de praias em critérios mínimos de conformidade com o Programa para que a certificação possa ser conferida e mantida (Espínola; Ferreira; Marques-Junior, 2020).

O “Índice de Saúde do Oceano” foi proposto em 2012 pelo pesquisador Benjamin Halpern e colaboradores (Halpern et al., 2012). Ele traz dois grandes componentes que se integram na definição de saúde do oceano. Um diz respeito a elementos associados à qualidade do ambiente, como a qualidade da água e biodiversidade. Outro diz respeito aos serviços ecossistêmicos providos, como turismo e provisão de alimentos. Em outras palavras, um ambiente saudável dentro

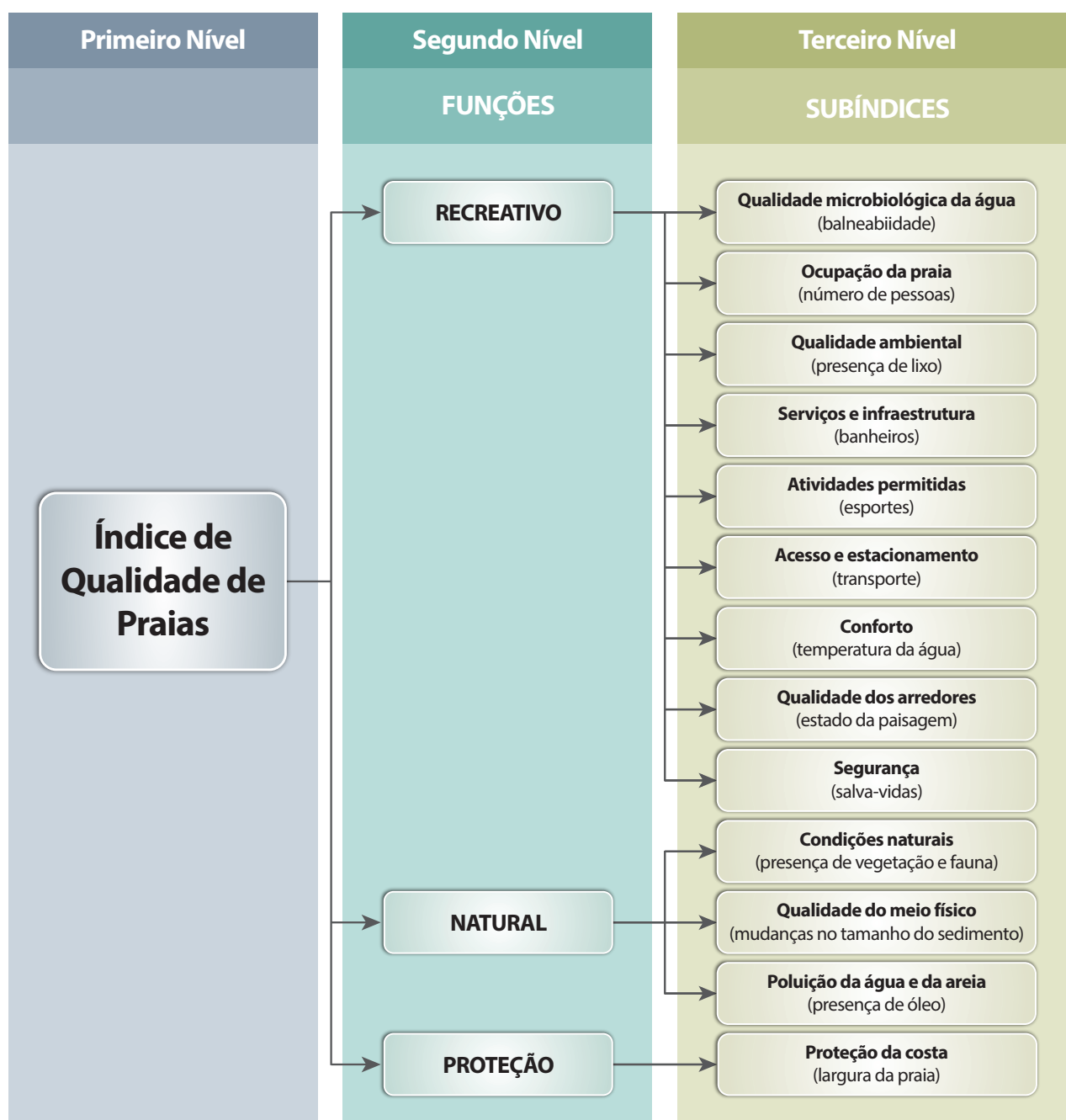
³⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2019/termo-de-adesao-a-gestao-de-praias-tagp-19-jun-2019.pdf> Acesso em: 22 out. 2022.

³⁵ Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2020/rs_mostardas_1_relatorio-07-04-2020.pdf. Acesso em: 22 out. 2022.

desse conceito seria um ambiente que potencializa os serviços ecossistêmicos sem comprometer a qualidade do ambiente. Apesar de não ter sido transposto ou adaptado para orla, o índice de saúde do oceano traz referenciais relevantes para equilibrarmos os usos que são permitidos, bem como as atividades externas que influenciam a orla direta e indiretamente, sem que a qualidade do ambiente seja perdida. De forma específica, apesar de o turismo ter ainda um grande potencial a ser buscado, representa uma das piores dimensões avaliadas, pois a atividade encontra-se limitada por tendências que a comprometem, como a degradação ambiental causada por problemas locais (ex.: poluição) ou globais (ex.: elevação do nível do mar).

A adaptação do “Índice de Qualidade de Praias”, realizada por Bombana e Ariza (2019), revela caminhos para integração de diferentes dimensões (ou funções das orlas: recreativa, natural e proteção) considerando os subíndices ou componentes que o compõem (Figura 7).

Figura 7 – Organização estrutural do Índice de Qualidade de Praias considerando as funções representadas e subíndices que o compõe



Fonte: adaptado de Bombana e Ariza (2019)

Em última instância, os indicadores devem ser considerados como uma ferramenta flexível a serviço do planejamento elaborado para a orla, considerando as vocações, potencialidades e limitações de cada municipalidade e de cada orla. Entretanto, considerando a Gestão de Base Ecológica, é importante que os indicadores sejam propostos de forma a terem capacidade de aferir o sucesso da gestão na promoção dos serviços ecossistêmicos providos pela orla. Mais que isso, os indicadores devem ser capazes de orientar as ações de combate às ameaças que assolam as orlas. Assim, os indicadores devem ser elaborados de forma dedicada ao processo de planejamento, representando objetivamente variáveis que poderão trazer evidências para o processo de gestão adaptativa da orla. Os exemplos de indicadores mencionados na Figura 7 ilustram possíveis caminhos a serem percorridos, não devendo ser considerados de forma determinante.

2.9 RECOMENDAÇÕES PARA UM TURISMO RESPONSÁVEL

As ameaças descritas acima revelam que são variados os problemas ambientais enfrentados pelas orlas brasileiras. Como essas alterações (ou mesmo a busca da sustentabilidade) podem ser expressas em indicadores socioambientais, os quais devem ser monitorados como uma forma de avaliar a eficácia das medidas de gestão tomadas, na sequência será feita uma reflexão sobre os principais indicadores que podem ser utilizados no monitoramento da qualidade ambiental da orla.

A gestão responsável do turismo deve considerar dois elementos centrais: os objetivos da gestão e o processo de governança.

OBJETIVOS DA GESTÃO

Os objetivos da gestão pressupõem as metas ou os objetivos expressos na legislação brasileira, em seus diferentes níveis federativos, nos indicadores trazidos pela literatura, mas também nos recentes marcos apresentados pela Agenda 2030 da ONU e pela Organização Mundial do Turismo, por exemplo, nos quais a sustentabilidade deve ter centralidade nas discussões.

Referenciais adicionais devem ser considerados como aqueles apresentados pelo Painel de Alto Nível para uma Economia Sustentável do Oceano (Ocean Panel, 2020) ou por Hanafiah (2022). O primeiro considera que a transformação para uma economia sustentável do oceano deva estar pautada em três pilares:

proteção efetiva, produção sustentável e compartilhamento equitativo da prosperidade. Já Hanafiah (2022), buscando estruturar uma agenda de turismo azul, considerou a sustentabilidade econômica, a resiliência ecossistêmica e o engajamento comunitário elementos centrais na busca da sustentabilidade em destinos turísticos costeiros.

Os objetivos da gestão da orla devem ser debatidos amplamente com os diferentes setores da sociedade e um consenso deve ser construído ao redor dos referenciais existentes. Esse é o primeiro passo de um processo de governança que precisa ser edificado para legitimar a tomada de decisão.

PROCESSO DE GOVERNANÇA

Conforme abordado anteriormente, não é possível fazer a gestão responsável do turismo na orla sem uma abordagem integrada e dedicada à conservação da natureza, o que, em outras palavras, considera a importância de se compreender a orla como um sistema socioecológico. É nesse sentido que a importância da Gestão de Base Ecossistêmica se destaca, pois valoriza o processo de diálogo e construção da tomada de decisão (governança) e não apenas os instrumentos que serão colocados em prática pela gestão. Assim, a busca do turismo responsável na orla deve considerar os seguintes princípios: fortalecimento da participação social, considerando a integração entre governos, iniciativa privada e usuários; uso do melhor conhecimento disponível (científico e tradicional) para o entendimento dos processos socioecológicos; acoplamento da gestão com as escalas temporais e espaciais apropriadas dos processos socioecológicos; e serviços ecossistêmicos ou benefícios da natureza para as pessoas.

Entretanto, há ainda diversos desafios que precisam ser superados para a promoção da GBE na orla (Corrêa et al., 2021) (Quadro 5). Dentre eles há os componentes exógenos, gerados a partir de processos e fenômenos que transcendem a orla, e institucionais, que revelam as limitações técnicas e políticas que não levam à qualificação da gestão. As lacunas de conhecimento revelam a necessidade de uma ressignificação do diálogo entre o ambiente e a sociedade, enquanto os problemas econômicos indicam carência de recursos para contratação de recursos humanos e implementação das ações de gestão pactuadas.

Quadro 5 – Desafios para a implementação da Gestão Baseada em Ecossistemas em praias

Exógenos	Institucionais	Conhecimento	Econômicos
● Pressão do setor privado sobre a natureza ● Influência de estratégias que reforçam o manejo fragmentado ● Mudanças climáticas ● Migração da população para a zona costeira ● Urbanização	● Inadequação da gestão à escala dos fenômenos ● Capacidade institucional limitada ● Treinamento inadequado dos gestores ● Fragmentação e descontinuidade da gestão ● Dificuldade em implementar uma gestão adaptativa	● Descontinuidade de programas de pesquisa ● Falta de cooperação científica ● Falta de produção científica inter e transdisciplinar	● Recursos econômicos escassos para recursos humanos e implementação das ações

Fonte: adaptado de Corrêa et al. (2021)

Dentre os desafios está também a capacidade em se proporcionar um espaço apropriado para o diálogo. A busca de um turismo azul pressupõe o que pode ser chamado de “boa governança”, que considere a responsabilidade compartilhada do setor e da sociedade civil em um ambiente que potencialize a capacidade de produção e de elaboração de políticas públicas, pautadas na construção de parcerias colaborativas (Hanafiah, 2022).

A busca da governança participativa deve considerar um diálogo amplo com os atores sociais que inclua a proposição, implementação e avaliação das políticas públicas. Bombana e Ariza (2019), preocupados em amplificar o diálogo entre diferentes atores em diferentes momentos do processo de tomada de decisão, propuseram um sistema de dupla alça, que considera a participação social não apenas na avaliação de indicadores pré-selecionados, mas sim no próprio processo de proposição e revisão dos indicadores. Com isso, reforçam-se as oportunidades para que o processo de governança possa conectar, de forma objetiva e compreensiva, a prática da gestão com a busca da sustentabilidade, tanto da orla quanto do seu entorno, do qual ela depende.



Para saber mais

Em 2023, em parceria com a UFRN, o Ministério do Turismo lançou um conjunto de publicações sobre Turismo Responsável, abordando três grandes dimensões norteadoras: sustentabilidade, turismo de base comunitária e segurança turística. Convidamos você a navegar pela página brasilnossapraia.ufrn.br e conhecer essas publicações, com destaque para o ebook sobre Turismo Responsável no Brasil, que traz uma discussão aprofundada sobre o tema. Você também vai encontrar manuais voltados a gestores e comunidades, além de cartilhas direcionadas para turistas.

Também vale a pena visitar o Mapa Brasileiro do Turismo Responsável (<http://mapadoturismoresponsavel.turismo.gov.br/>) e conhecer alguns exemplos de boas práticas que podem inspirar a gestão do seu município.

Esses são os desafios da gestão do turismo responsável. Para superá-los é importante que os conceitos, os princípios e as orientações apresentadas aqui sejam internalizados e exercitados em um processo contínuo de aprendizado visando à melhoria contínua. E isso só acontecerá na medida em que a relevância do trinômio turismo-orla-natureza for compreendida e valorizada no país, caminho que esse caderno busca pavimentar.

3. *Gestão de riscos em Orlas Turísticas*

No item anterior, abordamos os aspectos da gestão responsável do turismo e da natureza, salientando a necessidade de adotar práticas que minimizem os impactos adversos ao meio ambiente. Foram destacadas interações entre a atividade turística em orlas e as consequências ao sistema ambiental, as quais influenciam diretamente nos riscos.

No presente item, vamos discutir os riscos inerentes às áreas de orlas turísticas, evidenciando o cenário brasileiro e, a partir disso, indicar estratégias de gestão e governança que possam ser empregadas para redução dos riscos na escala municipal. Esses aspectos serão abordados de forma sistêmica, ou seja, compreendendo as dimensões físicas (naturais e infraestrutura) e de funcionamento (nível organizacional e intensidade de uso), de modo a apresentar uma visão mais abrangente sobre o tema.

Este documento não tem a pretensão de ampliar a burocracia ou mesmo propor a criação de estruturas de gestão em âmbito municipal. Buscamos contribuir para que você, gestor municipal, possa adotar práticas que permitam a ampliação das suas capacidades governativas, promovendo um turismo mais seguro.

3.1 OCUPAÇÃO TERRITORIAL, DEMOGRAFIA, RISCOS E ACIDENTES

O desenvolvimento do turismo repercute na estrutura demográfica por meio da criação de empregos, gerando fluxos migratórios inter-regionais – como o êxodo rural – normalmente concentrados na população jovem em busca de oportunidades de trabalho. Na primeira década dos anos 2000, a zona costeira marinha do Brasil apresentou um ritmo de crescimento de 1,40% ao ano contra 1,09% dos demais municípios do país, com um incremento de aproximadamente 6 milhões de pessoas (IBGE, 2022). Em relação ao risco de desastres, esses vêm se intensificando nos espaços urbanizados e de alta concentração populacional, especialmente relacionados à expansão de moradias inadequadas.

Em muitos casos, vilarejos e pequenos núcleos urbanos passam a atrair um fluxo migratório significativo, gerando uma pressão social que ultrapassa a capacidade de adaptação e de suporte local. O fluxo migratório para áreas de orlas tem um impacto significativo no uso de espaços naturais que, devido às suas características, já apresentam algum tipo de perigo. Ao mesmo tempo, há um aumento na pressão por infraestrutura e serviços públicos, na maioria das vezes deficitários, ampliando os riscos. Os gestores municipais acabam enfrentando as consequências, especialmente observadas pelo aumento nas ocorrências de resgates por afogamento.

Este documento não tem a pretensão de ampliar a burocracia ou mesmo propor a criação de estruturas de gestão em âmbito municipal. Buscamos contribuir para que você, gestor municipal, possa adotar práticas que permitam a ampliação das suas capacidades governativas, promovendo um turismo mais seguro.

3.2 FLUXO TURÍSTICO NO BRASIL E CONTEXTO DE RISCOS

O fluxo turístico do exterior que chega ao Brasil é um dado bem conhecido. A título de exemplo, em 2019³⁶, destacam-se os estados que mais receberam visitantes: São Paulo, 2,36 milhões; Rio de Janeiro, 1,25 milhão; Paraná, 1 milhão; Rio Grande do Sul, 772,7 mil e Santa Catarina, 200,7 mil (MTUR, 2020). Ao mesmo tempo, pouco se sabe sobre as intercorrências durante o período de estadia no país, fato que evidencia a falta de planejamento para consolidar essa atividade e ampliar o recebimento de novos turistas, seja na escala nacional, estadual ou local.

Em relação à movimentação nacional, entre estados e/ou municípios, ainda é preciso avançar em formas de avaliar com precisão o fluxo de passageiros cuja finalidade do deslocamento é lazer e turismo. Sabemos que a maior parte da movimentação tem como destino as áreas de orlas, gerando uma cadeia produtiva com impactos positivos para a economia, ao mesmo tempo que cria desafios para a infraestrutura e gestão de riscos nos municípios receptores.

Os dados sobre fluxo turístico, em grande parte, só estão disponíveis para o nível das unidades da federação e com poucas informações sobre suas

³⁶ Último ano antes da pandemia. Os números de 2020 e 2021 tiveram uma queda significativa em função do impacto ocasionado pela pandemia da covid-19 no turismo internacional. Os dados de 2022 ainda não foram publicados.

características. Condição desafiadora para a gestão, uma vez que o turismo não se distribui de forma homogênea no espaço e apresenta forte concentração sazonal, nos períodos de alta estação. Assim, faz-se necessário organizar informações de registro do próprio município, elemento fundamental para a previsão do risco, bem como para o planejamento das ações de controle e mitigação dos impactos gerados pela entrada e saída de visitantes.

Todo acidente que ocorre em áreas turísticas, para além da tragédia às vítimas e familiares, reverbera no sistema como um todo. As fatalidades geram um efeito negativo na imagem do local, produzindo desistências de viagens que, por sua vez, afetam diretamente a economia local e a população que sobrevive dessa atividade. Orlas turísticas inseridas nos circuitos internacionais são significativamente afetadas quando ocorrem problemas de contaminação, acidentes e fatalidades, sempre com ampla divulgação na mídia e redes sociais. A Figura 8 apresenta os principais acidentes envolvendo turistas ocorridos em orlas nos últimos anos, que tiveram repercussão nacional e acarretaram impactos no sistema de turismo local.

Figura 8 – Acidentes envolvendo turistas ocorridos em orlas no Brasil



Fonte: elaboração própria (2023).

Vamos refletir?



Seu município já realiza levantamento de ocorrências de acidentes nas orlas com o objetivo de definir as áreas que necessitam de intervenção e monitoramento?

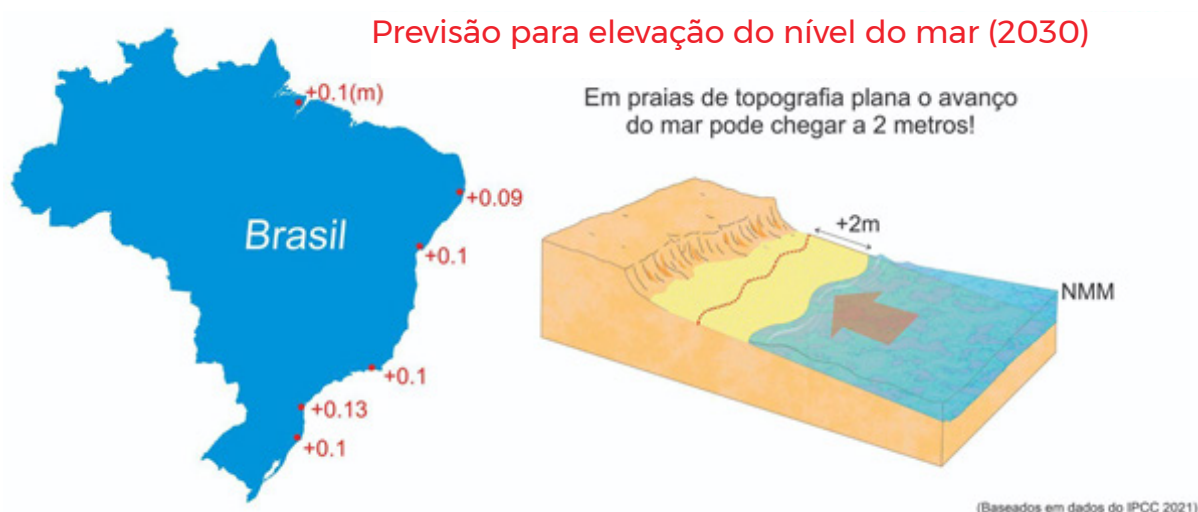
Você pode buscar o auxílio do Corpo de Bombeiros Militar e dos demais órgãos que integram o sistema de segurança pública do seu estado.

3.3 MUDANÇAS CLIMÁTICAS E RISCOS EM ORLAS

Os efeitos das mudanças climáticas nas áreas de orlas são geralmente associados, pela população em geral, a intervalos de tempos longos e distantes da dinâmica diária na gestão municipal. O mais comum, no que tange às projeções, é associar consequências para o ano de 2100, quando se prevê que ocorrerá uma elevação de 0,90 m no nível do mar para a costa brasileira, de acordo com o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, 2022).

Em tempo, é preciso que você, gestor, considere, para as orlas, as mudanças e os impactos atuais e no curto prazo. Segundo as projeções mais recentes do IPCC, no 6º Relatório de Avaliação do Grupo de Trabalho I, lançado em 9 de agosto de 2021, são projetadas elevações do nível do oceano para a costa brasileira de 0,10 m até o ano de 2030 (Figura 9).

Figura 9 – Projeções de elevação do nível do mar pelo IPCC, destacando a costa brasileira



Fonte: dados acessados pela ferramenta Sea Level Projection Tool, em 08 jun. 2022

De forma geral, tem ocorrido uma intensificação da erosão na zona costeira, tanto em praias arenosas quanto escarpas costeiras (falésias). No que tange ao cenário de aumento dos riscos, se destaca a erosão na base das falésias, aumentando os movimentos de massa, como quedas de blocos e deslizamentos. A título de ilustração, recobra-se a tragédia ocorrida no dia 17 de novembro de 2020, na praia de Pipa (município de Tibau do Sul, RN), quando uma família faleceu após ser atingida pelo desmoronamento de parte da falésia na Praia do Centro (Notícias UOL, 2020).

Esse cenário não é exclusivo da zona costeira marinha; as mudanças climáticas reverberam, também, na intensidade dos eventos de precipitação extrema. Em áreas de cachoeiras, corredeiras ou margens de rios, as chuvas intensas podem resultar, dependendo da morfologia da bacia hidrográfica, na formação de cabeça d'água.

Você sabia?



Você sabia que o Brasil tem um Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – CEMADEN/MCTI? (<https://www.gov.br/ceaden/pt-br>). Esse órgão do governo federal monitora 24 horas por dia os riscos de desastres no país e emite alertas em diferentes meios de comunicação.

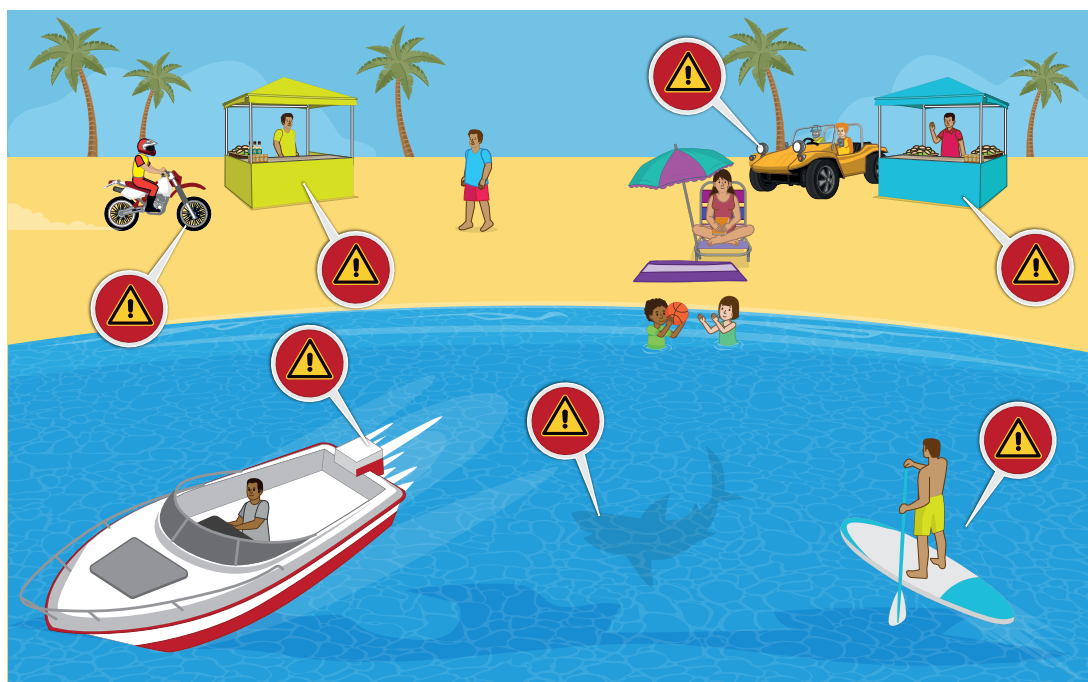
É necessário que você compreenda que as mudanças climáticas influenciam na alteração das dinâmicas naturais conhecidas atualmente, por exemplo, quando áreas de praias que são seguras para o banho tornam-se perigosas. Ao mesmo tempo, podemos perceber uma intensificação no padrão erosivo, comprometendo ambientes naturais e infraestrutura.

3.4 TIPOLOGIAS DE RISCOS ASSOCIADOS ÀS MORFOLOGIAS DE ORLAS

PRAIAS MARINHAS

As praias são definidas, de acordo com o § 3.º do artigo 9.º da Lei Federal n. 7.661 de 1988, como sendo a “área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde começa um outro ecossistema” (Brasil, 1988). Representa o mais importante atrativo turístico e de lazer no Brasil, devido a sua abrangência nacional, acessibilidade, condições estéticas, balneabilidade e possibilidade de múltiplos usos: variando do recreativo à prática de esportes (Figura 10).

Figura 10 – Configuração morfológica da praia, seus usos múltiplos e riscos

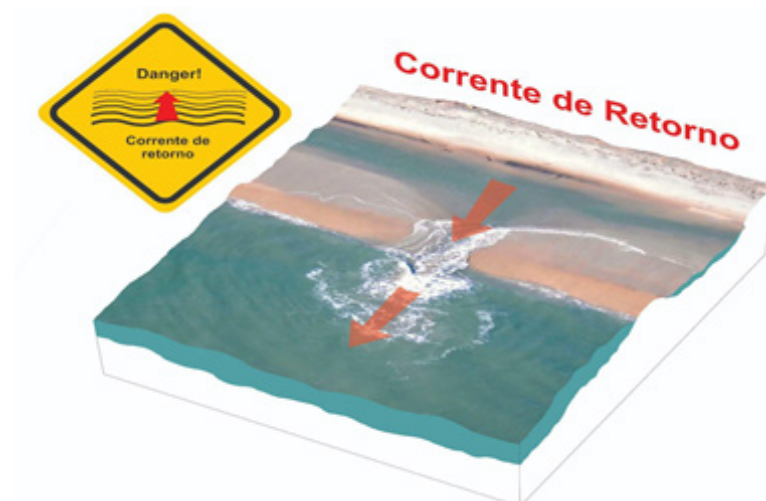


Fonte: elaboração própria (2023)

Em algumas praias é recorrente o registro de ataques de tubarões, animais no topo da cadeia alimentar aquática, que desempenham importante função de regulação trófica dos ecossistemas marinhos, mas que também são elementos de perigo quando associados ao turismo em orlas. Segundo dados do International Shark Attack File (ISAF), maior banco de dados internacional sobre ataques de tubarão, o Brasil contabiliza mais de 107 ataques de tubarão desde 1931 até junho de 2022, sendo os estados de Pernambuco, São Paulo e Maranhão aqueles com maior número de ocorrências – 61, 11 e 10, respectivamente. Esses ataques podem ser em virtude de fatores naturais, modificações antrópicas no meio ou aumento do uso recreativo das praias (Araújo, 2019).

Um dos riscos mais comuns associados às praias, sejam elas marítimas, lacustres ou fluviais, é o afogamento. Nesses ambientes, onde as condições hidrodinâmicas das correntes ou redemoinhos configuram potencialidades de “puxar banhistas”, há um significativo fluxo de usuários e tem-se um grande potencial de riscos, os quais podem ocorrer em virtude da existência de rochas no assoalho da praia, rios, lagos, correntes de retorno, topografia, buracos, entre outros (Maia; Pereira; Lessa, 2014). A principal consequência atribuída a esses riscos são os afogamentos, em virtude predominantemente das correntes de retorno (Figura 11).

Figura 11 – Configuração morfológica da praia, seus usos múltiplos e riscos



Fonte: elaboração própria (2023)

As correntes de retorno são o “regresso, pelo fundo e pela superfície, da massa d’água que é empilhada pelas ondas, contra a face da praia” (Carvalho, 2002, p. 46). Esses locais devem ser sinalizados, mantendo um trabalho constante de treinamento dos operadores de turismo que atuam nas proximidades. Segundo a Sociedade Brasileira de Salvamento Aquático – SOBRASA (2022), ocorreram, no ano de 2020, em média, 16 afogamentos por dia no Brasil, totalizando 5818 óbitos em um ano. Desse total, aproximadamente 15% ocorreram em praias oceânicas. Ao analisar o fluxo de visitantes, os dados revelam que, a cada três dias, um turista morre no Brasil vítima de afogamento.



Para saber mais



Para saber mais sobre afogamentos e formas de prevenção, acesse: <https://www.sobrasa.org/>.

PRÁTICA DE ESPORTES AQUÁTICOS, CONFLITOS E RISCOS EM ORLAS

Muitos dos acidentes que ocorrem em áreas de orlas decorrem das disputas por espaço em virtude dos diferentes usos nesses ambientes. As orlas, sejam elas fluviais, lacustres ou marinhas, são ambientes onde há tráfego de embarcações, pesca e práticas de esportes e lazer, tais como natação, mergulho, surf, kitesurf, passeio de lancha, entre outros.

A melhor forma de prevenção contra acidentes em orlas turísticas é o conhecimento das atividades que são desenvolvidas nesses espaços, estabelecendo, quando possível, limites e regras para a movimentação de embarcações e veículos aquáticos. É necessário que o gestor mantenha uma interação constante com a Marinha, quando há atuação desse órgão na área, especialmente para fiscalização das embarcações que fazem passeios turísticos. Na Figura 12, podemos perceber o uso concomitante da orla por banhistas, barcos de pesca de pequeno porte e embarcações de passeios turísticos, sem a devida demarcação dos espaços destinados a cada um deles, o que representa um problema recorrente nas praias.

Figura 12 – Embarcações que realizam passeios turísticos na orla da Praia da Pipa-RN



Fonte: elaboração própria (2023)

DUNAS E CAMPOS DE DUNAS

Formados pela areia transportada através do vento, o relevo dos campos de dunas é uma paisagem típica do Nordeste brasileiro, atraindo turistas pela beleza cênica e pela aventura proporcionada nos passeios de buggy, veículos 4x4, cavalo, jegue e dromedário (Figura 13). O principal risco associado a esse compartimento da orla marítima é inerente aos acidentes de carros, os quais muitas vezes resultam em fatalidades.

Figura 13 – Paisagem das Dunas de Jericoacoara-CE, com diferentes tipos de usos: passeio de buggy, 4x4 e caminhada



Fonte: Jade Queiroz/MTUR, 2018. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/mturdestinos/40929126342/in/album-72157664974940037/>. Acesso em: 12 fev. 2023

É preciso compreender que essa paisagem é naturalmente dinâmica, modificando sua morfologia constantemente, sendo necessário conhecer todas as características do ambiente. Ou seja, fique atento, pois a melhor maneira de prevenção dos riscos em área de dunas é o treinamento e controle de todos os operadores de turismo que atuam nesses locais, especialmente os que conduzem veículos.

ESCARPAS COSTEIRAS (FALÉSIAS)

As falésias são escarpas costeiras, cobertas ou não por vegetação, localizadas em áreas de contato direto terra-mar podendo ser do tipo ativa ou inativa (Silva, 2008; Amorim; Maia, 2021). A beleza paisagística associada a essa tipologia de orla produz uma área naturalmente instagramável, favorecendo a instalação de empreendimentos turísticos (Figura 14).

Figura 14 – Configuração paisagística e ocupação na parte superior e base da Falésia da Praia Canoa Quebrada-CE



Fonte: Jade Queiroz/MTUR, 2018. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/mturdestinos/39113665650/in/album-72157693953280704/>. Acesso em: 12 fev. 2023

Em virtude dos processos geomorfológicos, principalmente em função da erosão, diferentes riscos relacionados às falésias surgem tanto em sua base quanto em seu topo, devido ao recuo, desmoronamento ou queda de blocos. Os riscos se potencializam em virtude dos fluxos de pessoas e ocupações existentes nessas áreas.

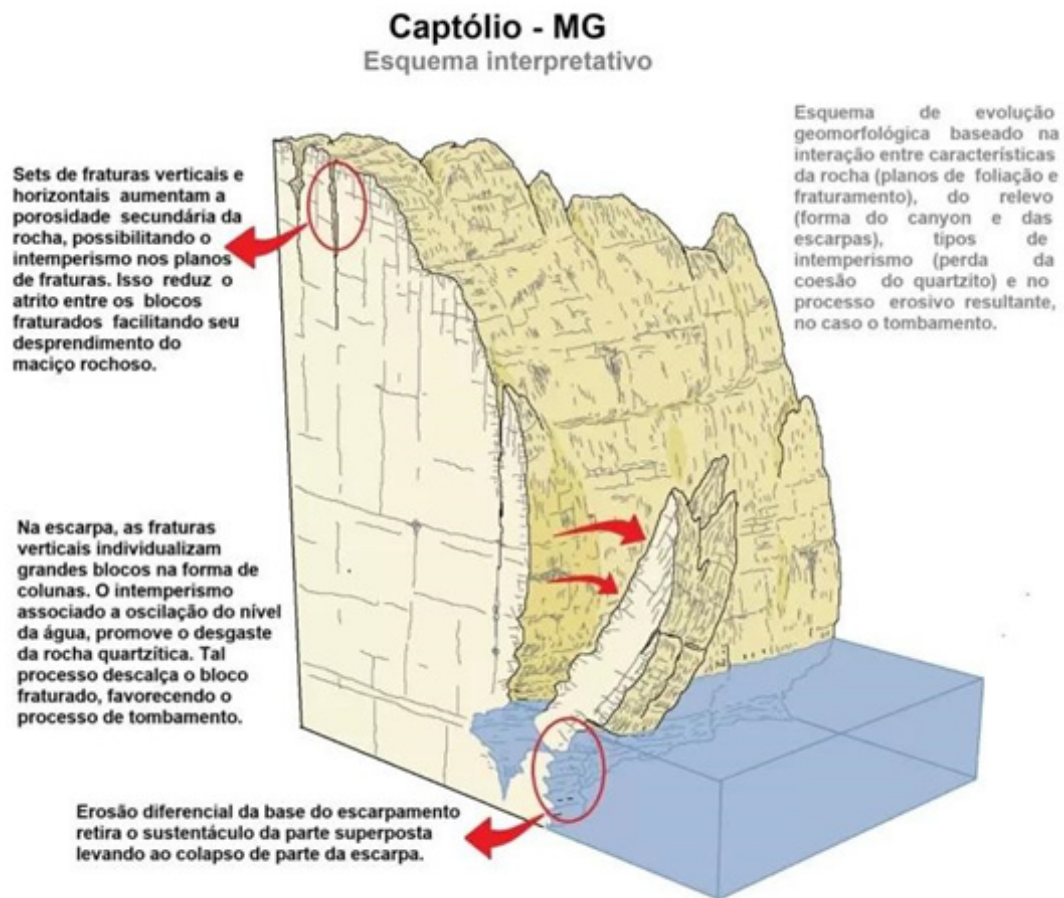
Um segundo tipo de risco associado às falésias é o comprometimento estrutural de edificações consolidadas em suas bordas, dada a instabilidade dessa feição. Por fim, outro risco apontado é a queda de pessoas/veículos da borda das falésias devido à instabilidade provocada pelo próprio processo erosivo e atuação dos ventos.

CÂNIONS

Os cânions são formações originadas a partir de processos geomorfológicos, como processos erosivos verticais, passagem de cursos d'água, caracterizando-se enquanto vales encaixados com encostas abruptas, associados a fatores tectônicos, estruturais e climáticos (Guerra, 1993). No Brasil, essas formações podem ser encontradas em diferentes regiões como: Cânion do Xingó em Sergipe; Cânion das Bandeirinhas em Minas Gerais; Cânion do Rio Espalhado na Bahia; Cânion da Fortaleza no Rio Grande do Sul e o Cânion de Furnas em Capitólio, Minas Gerais.

Um dos principais tipos de risco associado a essa feição geomorfológica é o desabamento de parte de suas colunas, devido à ação erosiva e instabilidade de sua estrutura. A exemplo da potencialidade desse risco, cita-se o desmoronamento de parte do corpo rochoso nos Cânions de Furnas localizados no município de Capitólio, no estado de Minas Gerais, que possui intenso fluxo turístico e que resultou na morte de 10 pessoas em janeiro de 2022 (Figura 15).

Figura 15 – Esquema interpretativo da queda de blocos do Cânion de Furnas em Capitólio/MG



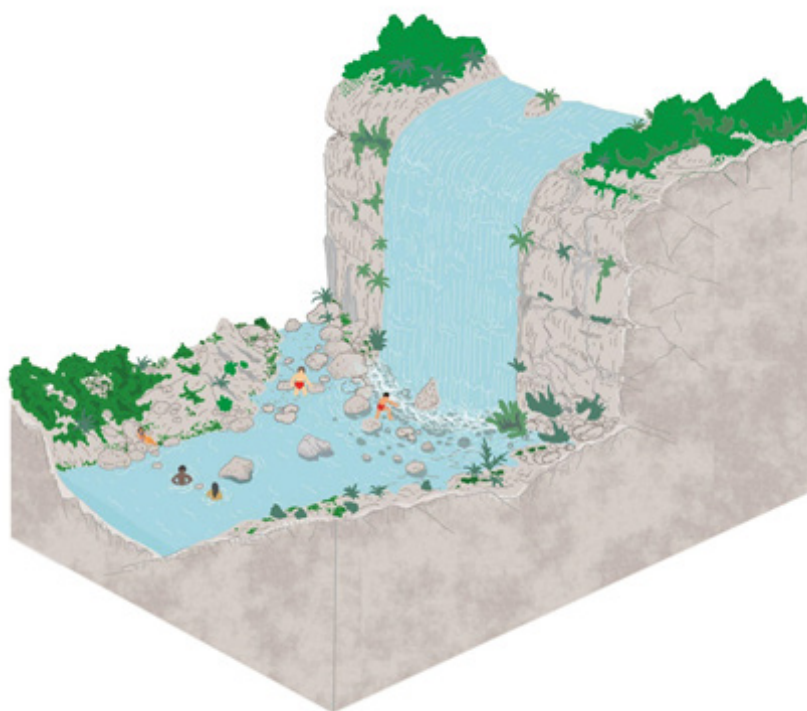
Fonte: Maia (2022)

CACHOEIRAS

As cachoeiras são quedas d'água de cursos de rio originadas em virtude da "existência de um degrau no perfil longitudinal do mesmo" (Guerra, 1993, p. 64), ou seja, resultantes de falhas, dobras, erosão ou diques formando a feição. As principais tipologias de riscos associadas a essa morfologia são os afogamentos em decorrência de cabeças d'água. Os afogamentos são predominantemente associados a eventos hidrológicos em que ocorrem o aumento abrupto da vazão do leito do rio em virtude de eventos meteorológicos isolados a montante do leito do rio, provocando aumento da cota e ocasionando acidentes (Collischonn; Kobiyama, 2019). No ano de 2018, aproximadamente 2% dos afogamentos ocorridos no Brasil aconteceram em áreas de cachoeiras (Sociedade Brasileira de Salvamento Aquático, 2022). A Figura 16 ilustra um exemplo de cachoeira,

com pessoas tomando banho próximo à escarpa, onde localizam-se os blocos que caem quando há movimentação de material.

Figura 16 – Exemplo de risco em cachoeira



Fonte: elaboração própria (2023)

CORREDEIRAS DE RIO

As corredeiras, assim como as cachoeiras, são desnivelamentos do assoalho do leito de um rio (Guerra, 1993). Esses desníveis podem ser observados ao longo do perfil longitudinal de um rio, ocasionando o aumento de velocidade e turbilhonamento das águas. A principal característica de uma corredeira é a condição do fluxo hidrológico e a velocidade da correnteza devido ao desnivelamento do assoalho do rio, formando um ambiente muito turbulento. Tais ambientes são comumente utilizados para a prática de canoagem e rafting (Figura 17).

Figura 17 – Prática de rafting nas corredeiras do Rio Tenente Amaral, município de Jaciara-MT



Fonte: Flávio Andre/MTur, 2018. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/mturdestinos/26098633737/in/album-72157694057199084/>. Acesso em: 20 jul. 2023

Devido a sua atratividade turística, diferentes riscos podem ser identificados a partir da natureza dos rios, especialmente a ocorrência de afogamentos decorrente das diferenças de correnteza e turbilhonamento, no leito do rio. No ano de 2018, em torno de 25% dos afogamentos no Brasil ocorreram devido a altas correntezas nos rios (Sociedade Brasileira de Salvamento Aquático, 2022).

ORLAS COM POLUIÇÃO

A poluição das orlas brasileiras está principalmente associada à presença de resíduos sólidos na água e areais, descarga de água residual (esgotos) e presença de animais em sua extensão (Araújo; Costa, 2016). A existência e proliferação de agentes etiológicos³⁷, a contaminação da água e/ou areia podem levar à disseminação de doenças aos usuários, gerando efeitos adversos ao sistema turístico como um todo (Figura 18).

³⁷ Agentes causadores de doenças.

Figura 18 – Modelo apresentando as fontes de poluição em uma praia urbana



Fonte: elaboração própria (2023)

Um exemplo de orla fluvial impactada pela poluição é a Ilha do Rodeadouro, localizada no Rio São Francisco, entre as cidades de Juazeiro (BA) e Petrolina (PE), que teve fechamento temporário aos visitantes, quando várias pessoas foram contaminadas pelo “bicho geográfico” (G1, 2014), causando prejuízos para diversos setores, dentre eles o turismo.

Uma importante estratégia para monitorar a qualidade da água em áreas de orlas é a adoção de boletins, semanais ou mensais, que apresentem os padrões de qualidade, podendo ser publicados em sites, redes sociais e placas nas praias (Figura 19). No Brasil, a normativa que define a balneabilidade dos corpos hídricos é a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA n. 274/2000.

Figura 19 – Modelo padrão de placa para sinalizar a balneabilidade de praias



Fonte: elaboração própria (2023)

COSTÕES ROCHOSOS, PONTES E RAPEL

Em locais com escarpas rochosas (popularmente conhecidos como costões rochosos) e pontes próximas a orlas, há uma intensa atividade da prática de rapel, tal como ocorre no Morro da Urca-RJ, Peruíbe-SP e Vila Velha/ES (Figura 20). Os riscos estão especialmente relacionados à ausência de controle das empresas que ofertam esse tipo de serviço ou quando a atividade é praticada por pessoas sem instrução e desacompanhadas de profissionais habilitados.

Figura 20 – Costão rochoso do Morro do Moreno e Terceira Ponte em Vila Velha-ES, local onde é comum prática do rapel



Fonte: Vitor Jubini/MTur, 2018. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/mturdestinos/39078606120/in/album-72157664818690007/>. Acesso em: 12 fev. 2023

ORLAS LACUSTRES

As orlas lacustres são aquelas que circundam lagos de água doce, podendo ser naturais ou artificiais, como é o caso das barragens. Os lagos que têm em seu entorno infraestrutura de lazer tendem a constituir importantes atrativos turísticos (Figura 21).

Figura 21 – Uso turístico da orla lacustre: Lagoa Feia em Formosa-GO



Fonte: Augusto Miranda/MTur, 2018. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/mtur-destinos/40155774454/in/album-72157691526816292/>. Acesso em: 12 fev. 2023

Configuração morfológica, característica da fauna aquática, intensidade de uso, ordenamento da ocupação no entorno e capacidade de resposta a acidentes condicionam os principais riscos nesse tipo de orla. É preciso conhecer as particularidades de cada caso, acompanhando periodicamente a qualidade dos serviços oferecidos e equipamentos, tais como tirolesa, canoas, brinquedos aquáticos e outros. Por exemplo, em outubro de 2022, um turista morreu em Canoa Quebrada-CE após a queda de uma tirolesa (G1, 2022).

Você sabia?



Você sabia que um dos caminhos para a efetivação de ações preventivas nas orlas é a identificação, a classificação, o zoneamento e a gestão dos riscos em áreas de orlas turísticas? Para tais finalidades, podem ser empregadas as orientações do Projeto GIDES (Projeto de Fortalecimento da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Desastres Naturais). Embora seja voltado para a área de movimentos de massas, os apontamentos e encaminhamentos metodológicos elucidados nesse programa podem auxiliar a mensurar e identificar riscos nas orlas. O material produzido pelo GIDES é subdividido em seis volumes, sendo o primeiro voltado para o mapeamento de perigo e risco.

3.5 NORMAS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS APLICADOS AOS RISCOS

O principal instrumento norteador para a gestão das orlas brasileiras é o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC (Brasil, 1988), o qual orienta o controle do uso do solo nas zonas costeiras, auxiliando os gestores no processo de planejamento. Na mesma direção, o Decreto n. 5.300/2004 estabelece “o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais” (art. 5º, Inciso XI) (Brasil, 2004). Contudo, no que tange à governança cotidiana de demandas relacionadas ao risco, precisamos conhecer um conjunto de instrumentos jurídicos de usos não habituais, os quais estão descritos no Quadro 6.

Quadro 6 – Instrumentos normativos aplicados à gestão dos riscos

Leis, Decretos, Resoluções, Portarias	Objetivo
Lei n. 7.661/1988	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).
Lei n. 12.608/2012	Atribui à União, aos Estados e Municípios a adoção de medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.
Decreto n. 5.300/2004	Regulamenta o PNGC e estabelece diretrizes de ocupação na zona costeira.
Decreto n.10.689/2021	Institui o Grupo de Apoio a Desastres (GADE) no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
Decreto n. 11.347/2023	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.
Portaria n. 3.234/2020	Define procedimentos para o envio de alertas à população sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais de proteção e defesa civil, e para utilização do sistema Interface de Divulgação de Alertas Públicos para envio de alertas via mensagem de texto (SMS), televisão por assinatura ou plataforma de avisos públicos.

Portaria n. 3.234/2020	Estabelece o funcionamento, a utilização e o reconhecimento de eventos extremos ao Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD).
Portaria n. 260/2022	Estabelece critérios para reconhecimento de Situação de Emergência (SE) e Estado de Calamidade pública (ECP) em decorrência de eventos extremos.
Portaria n. 1.774/2021	Estabelece um conjunto crítico de serviços a serem realizados em áreas urbanas públicas, cuja finalidade é a remoção e destinação de resíduos gerados por desastres.
Portaria n. 93/2021	Apresenta as condições para reestabelecer as condições de habitabilidade das edificações atingidas por desastres que resultaram em destelhamentos e/ou danos em telhados de residências, prédios públicos e privados.
Portaria n. 3.033/2020	Define procedimentos a serem adotados pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil para as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de recuperação em áreas atingidas por desastres.
Portaria n. 3.040/2020	Regulamenta a utilização do Cartão de Pagamento de Defesa Civil (CPDC).
Decreto n. 10.692/2021	Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos.

Fonte: elaboração própria (2023)

Além da relação apresentada no Quadro 6, existem outros instrumentos normativos na jurisdição brasileira acerca do gerenciamento de riscos. Por exemplo, entre as ações do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários encontra-se o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), um instrumento de planejamento voltado para elaboração do diagnóstico do risco de desastres nos municípios.

Também vale destacar que, desde 2012, está em vigor no país a Lei Federal n. 12.608/12 (Brasil, 2012), que Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) – atribuindo à União, aos Estados e Municípios a prevenção e redução de riscos a desastres no país. Nessa mesma lei, também são instituídos o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), que auxiliam a normatização dos riscos no Brasil e o Centro de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN).

Com relação à mensuração, ao reconhecimento e à transferência de recursos financeiros em virtude da ocorrência de riscos e desastres no Brasil, existe o Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), que contabiliza as ocorrências desses fenômenos. Os critérios de reconhecimento para liberação de recursos financeiros em virtude de Situações de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP) são estabelecidos na Portaria n. 260/2022 a qual, entre outros apontamentos, define os entendimentos de cada evento e desastre. Essas normatizações acerca dos riscos no Brasil são atribuídas à Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, subordinada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MDR), a partir do Decreto n. 11.347/2023, que estabelece estrutura, cargos e funções.

Ressaltamos que aqui não estão especificados os instrumentos jurídicos e normativos estaduais e municipais, sendo recomendado que você, gestor, adote mecanismos para o levantamento e acompanhamento do conjunto de normas relacionadas à gestão de riscos e enfrentamento de desastres. O conhecimento atualizado das normas é fundamental para o treinamento dos operadores de turismo, que será abordado em outro tópico.



Para saber mais



Para saber mais sobre os instrumentos normativos que regulam a proteção contra desastres e o acesso a recursos, acesse o site da Secretaria Nacional de Defesa Civil: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/secretarias-nacionais/protecao-e-defesa-civil>.

3.6 LEVANTAMENTOS INICIAIS E CONSTRUÇÃO DE INDICADORES

Um indicador é uma média geral quantitativa dotada de significado substantivo, utilizado para operacionalizar um conceito, seja no plano teórico ou pragmático. Os indicadores se baseiam na função descritiva, no aporte de informação sobre determinada realidade empírica, além da função valorativa, que implica em avaliar a importância relativa de determinado problema, bem como verificar a adequação do desempenho de ações para redução de riscos. A Figura 22 traz um exemplo de dados sobre afogamentos que podem se transformar em um indicador geográfico de risco, podendo ser usado para indicar o trecho da orla onde o risco de afogamento é elevado.

Figura 22 – Exemplo de indicador geográfico de risco



Fonte: elaboração própria (2023)

Os indicadores devem possuir capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja monitorar, a partir de fontes de dados confiáveis (órgãos públicos, como IBGE e Defesa Civil), de fácil construção e comunicação, tendo como referência a compreensão por parte do público em geral – interno ou externo. Deve abranger um número de casos que sejam significativos, a cobertura territorial (área de interesse, toda a orla ou apenas parte dela), faixa etária (perfil de idade dos turistas), temática do indicador (afogamentos, acidentes em corredeiras, queda de falésias etc.) e representação (preferivelmente com gráficos e mapas).

É importante que você busque informações de registros administrativos e de ordenamento legal do próprio município, tais como o uso do cadastro multifinalitário, fotografias aéreas e imagens de satélite, cadastros de saúde (como o e-SUS), dados dos estabelecimentos públicos (de saúde, segurança pública, defesa civil, das escolas etc.).

Os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade, DATASUS (Ministério da Saúde), embora sejam anuais e disponíveis para o agregado dos municípios, não permitem identificar, no nível do indivíduo ou da área intraurbana, a ocorrência do registro, dificultando a análise. Assim, não é possível correlacionar diretamente a causa do óbito, por exemplo, ao exercício de uma atividade turística.

Uma maneira de contornar essa lacuna é verificar a classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde (mais conhecida

como CID 10), observando os dados sobre morbimortalidade dos órgãos e estabelecimentos de saúde presentes nos municípios, tais como ITEP, hospitais, postos de saúde, secretaria de saúde, dentre outros. Por exemplo, acidentes envolvendo: ocupante de quadriciclos motorizado, transporte terrestre ou por água; afogamento e submersão acidentais; exposição às forças da natureza, entre outros podem ser enquadrados no código X51 VIAGEM E MOVIMENTO.



Para saber mais



Para saber mais sobre a Classificação Internacional de Doenças (CID),
acesse: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sih/mxcid10Im.htm>.

3.7 INFRAESTRUTURA E CAPACIDADE DE RESPOSTA AOS ACIDENTES

A infraestrutura de capacidade de resposta compreende todo o sistema que pode ser empregado para evitar acidentes e aquele que é acionado quando da ocorrência de um evento adverso. É importante que o gestor e sua equipe de trabalho conheçam todos os órgãos que atuam ou podem fornecer suporte em caso de acidentes; ao mesmo tempo, você deve realizar treinamentos e reuniões periódicas para melhoria operacional. Dentre os principais órgãos que devem participar das reuniões e treinamentos, destacam-se: Defesa Civil municipal, brigadas e bombeiros civis em empresas privadas, Defesa Civil estadual, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Militar, Hospitais e Marinha do Brasil (quando de sua atuação).

Informações como distância da sede do Corpo de Bombeiros ou tempo de chegada da equipe de resgate em uma orla com atividade turística devem ser conhecidas para que se identifique o tempo de resposta, caso ocorra um acidente, dado que muitas áreas de orlas são afastadas das capitais ou mesmo de áreas urbanas.

Em âmbito federal, é necessário que a Defesa Civil municipal conheça e esteja habilitada a acessar dados e fazer requisições no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID. A equipe do município deve saber operar todas as funcionalidades do sistema de forma precisa, adotando práticas

eficientes no processo de reconhecimento federal e solicitação de recursos que serão empregados nas respostas e reconstruções.

3.8 INTERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL PARA REDUÇÃO DE RISCOS

Você sabe que todos os níveis hierárquicos da gestão pública no Brasil são afetados pela significativa estrutura burocrática e, muitas vezes, sobreposições e hiatos nas definições das responsabilidades e competências. Uma das formas de minimizar esse contexto é através da articulação interinstitucional, não criando mais estruturas burocráticas, tais como comissões ou similares, mas abrindo canais de diálogos e discussões através do compartilhamento de dados e informações entre os entes federados.

Nesse sentido, recomendamos que os municípios estabeleçam um canal de comunicação com os diferentes órgãos integrantes do sistema turístico, os quais estão diretamente vinculados às ações em situações de riscos e casos de desastres, bem como são responsáveis pela normatização dos parâmetros ambientais. O Quadro 7 elenca os principais órgãos envolvidos com a atividade turística nas esferas municipal, estadual e federal.

Quadro 7 – Diferentes órgãos e instituições direta ou indiretamente envolvidas com a atividade turística

ESFERA MUNICIPAL	ESFERA ESTADUAL	ESFERA FEDERAL
Secretaria municipal de turismo	Secretaria Civil estadual	Ministério Público Federal (Quando aplicado)
Secretaria municipal de meio ambiente e urbanismo	Corpo de Bombeiros	Ministério do Turismo
Defesa Civil municipal	Polícia Militar	Secretaria do Patrimônio da União (quando aplicado)
Comitê Gestor Municipal da Orla (CGMO)	Secretaria estadual de meio ambiente	Defesa civil nacional (quando for necessário)
Coordenação Municipal do Projeto Orla (CMPO)	Secretaria estadual de turismo	
	Ministério Público Estadual	

Fonte: elaboração própria (2023)

A Figura 23 exemplifica a linha do tempo após a ocorrência de um acidente em área de orla. Nela, conseguimos identificar todos os órgãos que poderão atuar nas fases de resgate e atendimento, investigação dos motivos que ocasionaram o acidente e medidas que eventualmente podem ser adotadas.

Figura 23 – Linha do tempo com as diferentes fases e órgãos envolvidos em um acidente em área de orla



Fonte: elaboração própria (2023)

3.9 LEVANTAMENTO DOS PROCESSOS HIDRODINÂMICOS E GEOMORFOLÓGICOS

As ações de mitigação e redução de riscos perpassam a melhoria na eficácia das tomadas de decisão por parte dos gestores, as quais demandam conhecimento das condições ambientais e de infraestrutura no município. Logo, os gestores devem adotar uma abordagem metodológica que auxilie no estudo dos processos hidrodinâmicos e geomorfológicos em escala adequada. Para tanto, disponibilizamos um conjunto de orientações relativas ao levantamento da hidrodinâmica e processos geomorfológicos nas orlas.

Recomendamos que os gestores municipais iniciem pelo levantamento cartográfico acerca da área de interesse, a contabilização da base cartográfica existente e o registro de possíveis ocorrências em um período histórico. Caso haja necessidade de uma análise mais detalhada, é preciso executar uma pesquisa com levantamento de dados primários, mapeamentos das variáveis relacionadas

ao risco, georreferenciadas e em uma escala de alto detalhamento. Entre essas variáveis, destacam-se:

1. Cobertura e uso da terra, mapeada a partir de aerolevantamentos utilizando drones;
2. Parâmetros geológicos;
3. Elementos estruturais do solo a partir de radares de detecção (GPR – Ground Penetrating Radar);
4. Hidrodinâmica costeira: correntes marinhas, parâmetros de ondas, através da instalação de boia marinha;
5. Erosão de praia, com uso de receptores GNSS (Global Navigation Satellite System);
6. Precipitação e outras variáveis climáticas, com uso de estação climatológica;
7. Velocidade e vazão dos rios, com emprego de estação fluviométrica.

Ressaltamos que diversos municípios e mesmo estados não possuem em seus quadros equipe técnica e equipamentos suficientes para realização dessas ações. Nesse sentido, aconselhamos que os encaminhamentos metodológicos sejam realizados a partir de parcerias institucionais com universidades, instituições de pesquisa e órgãos ambientais que possuam expertise na realização e levantamento de estudos dessa natureza. Voltando às variáveis citadas, por exemplo, é necessário buscar apoio de geógrafos, geólogos e engenheiros.

3.10 REVISÃO DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS MUNICIPAIS E SINALIZAÇÃO

O processo de gestão e governança do território é dinâmico, demandando uma sistemática da atualização constante dos instrumentos que dão suporte às tomadas de decisão. Dentre os instrumentos jurídicos mais usados nos municípios, destaca-se o plano diretor que orienta o zoneamento, definindo o uso e a ocupação. Em uma velocidade maior de atualização, podemos citar as portarias que orientam as atividades de agentes públicos em áreas de orlas turísticas.

No que tange à gestão dos riscos, há um conjunto de normativas (Vide Tópico Normas e instrumentos jurídicos), sendo a maioria delas portarias de uma

secretaria municipal ou da Defesa Civil, que representam a base das tomadas de decisão locais e precisam ser constantemente atualizadas, dependendo das dinâmicas econômicas, notadamente vinculadas à atividade turística.

Um importante aspecto para a redução de riscos em áreas de orlas turísticas é a comunicação eficaz das orientações de segurança, seja para os operadores de turismo ou os frequentadores. Antes mesmo de iniciar uma viagem, o indivíduo já pesquisa informações sobre o local que deseja visitar, permitindo-lhe conhecer potenciais riscos e medidas de segurança. Ao chegar no destino, o turista passa a ser guiado pelas orientações locais, possibilitando uma continuidade na condução do comportamento durante o período de estadia.

Tal aspecto deve ser levado em consideração pela equipe gestora, especialmente no momento de construir um plano de comunicação em diferentes meios – sites, redes sociais, panfletos, placas, entre outros. Nesse sentido, as orientações devem abordar características das áreas instáveis que oferecem algum tipo de risco às pessoas que trabalham ou estão em momento de lazer. O objetivo é condicionar todos a seguirem um comportamento que minimize os riscos potenciais, bem como orientar as ações que deverão ser executadas em caso de acidente.

Você precisa pensar a diversidade das feições de orlas através da elaboração de uma diagramação informativa específica para cada contexto de paisagem, com suas tipologias e características socioculturais. Essa interlocução deve ser elaborada de modo a não gerar efeitos negativos, ou seja, não passar a impressão de que o local é perigoso e deve ser evitado (Figuras 24 e 25).

Figura 24 - Modelo de folder para divulgação e orientação



Fonte: elaboração própria (2023)

Figura 25 - Modelos de placas sugeridos para sinalização nas praias



Fonte: elaboração própria (2023)

O plano de comunicação e sinalização dos riscos inerentes às áreas de orlas e infraestrutura auxiliar deve prever no curto, médio e longo prazo todas as ações de: orientação aos operadores de turismo e turistas, apresentando as placas e o que elas sinalizam; cronograma de instalação e renovação de placas; divulgação de medidas de orientação; criação de aplicativos, quando necessário; ações em redes sociais etc. Deve prever ainda ações em mídias digitais, instalação de placas, elaboração de cursos, reuniões com defesa civil e corpo de bombeiros. Destacamos algumas estratégias para alcançar atores e prevenir riscos:

Comunicação aos operadores de turismo: direcionada a todos que trabalham diretamente com atividades turísticas, como: guias, proprietários de bares, restaurantes, meios de hospedagem e seus colaboradores, funcionários públicos. Compreende todas as ações para treinar as pessoas sobre as características naturais da área e quais orientações seguir, caso ocorra algum acidente.

Comunicação à comunidade local: direcionada às escolas e associações para evidenciar todas as situações de riscos e as áreas de instabilidade na região, mostrando a interação entre o ambiente natural e os diferentes usos sociais.

Comunicação aos turistas: voltada aos turistas e todos que têm interesse em visitar o município. O objetivo é orientar quanto aos possíveis riscos que possam ocorrer, caso não sejam seguidas as recomendações do poder público. Essa comunicação deve ser cuidadosamente elaborada para não afastar os turistas, mas sim fazer com que sua estadia seja repleta de momentos de lazer, em segurança.

3.11 TREINAMENTOS DOS OPERADORES DE TURISMO

Compreende a formação de todos os envolvidos na atividade turística, nivelando o conhecimento quanto às características naturais da região e sua dinâmica ao longo do ano, o funcionamento do turismo no município, o perfil dos visitantes, fluxos e variações sazonais, bem como outros aspectos que possam gerar algum risco. Nesse sentido, apresentamos o conteúdo mínimo a ser seguido nos planos de cursos voltado ao treinamento dos operadores:

1. Características naturais da região e os riscos associados.

2. Perfil dos turistas e sazonalidade.
3. Órgãos que fazem parte da estrutura de prevenção e resposta aos desastres.
4. Sinalização e material de orientação.
5. Como agir em caso de risco eminente.
6. Como agir em caso de acidentes.

O treinamento dos operadores de turismo constitui uma ferramenta com grande potencial para prevenção de acidentes, auxiliando os gestores na operacionalização das medidas que orientam o funcionamento diário das áreas de orlas com fluxo de turistas. A partir dele, o poder público municipal passará a agir de forma coordenada com a comunidade e iniciativa privada.

Cada operador de turismo interage com visitantes e tem capacidade de auxiliar na transmissão de informações para uma estada segura e de máximo proveito dos atrativos disponíveis. Ao mesmo tempo, todos que trabalham em uma determinada área ou região já conhecem a dinâmica natural: penhascos com riscos de desmoronamentos, cabeças d'água, cheias, marés, pontos com risco de afogamentos, entre outros aspectos.

Dessa forma, o treinamento pode ocorrer como uma construção participativa, ou seja, realizado por meio de reuniões com a comunidade local, discutindo os riscos e a melhor forma de orientar e agir quando da ocorrência de um acidente. Representantes da Defesa Civil, do Corpo de Bombeiros e da Polícia devem participar das reuniões e auxiliar na troca de conhecimento. É importante que sejam registradas todas as informações repassadas pela comunidade e demais órgãos, para que em seguida se elabore um material do tipo guia de orientações. Deve-se atentar para a sinalização dos locais identificados como merecedores de atenção, ou seja, que apresentam algum tipo de risco, fechando o elo das ações para um turismo mais seguro.

4. Importância socioeconômica do Turismo e sua relação com a Orla

No item anterior, você conheceu as implicações da ocupação territorial desordenada, além dos riscos e acidentes decorrentes de ações diversas. Por isso, o fluxo turístico, as mudanças climáticas e outros fatores que afetam as orlas turísticas foram explorados.

Sabendo disso, neste item, preparamos temáticas inerentes ao turismo e às relações sociais e econômicas que se manifestam nesse meio para que você possa mergulhar nas possibilidades de levantamento de dados, conhecer instrumentos de apoio ao planejamento e gestão da atividade turística, identificar quais são as atividades econômicas desenvolvidas em espaços turísticos, a exemplo das orlas brasileiras, e a importância do turismo nesse cenário.

Compreendemos que o turismo é uma atividade que pode trazer significativos subsídios de ordem econômica, social e ambiental, ao mesmo tempo em que demanda atenção quanto ao seu planejamento; caso contrário, os benefícios esperados não ocorrem e os impactos negativos surgem.

Nesse contexto, os locais de desenvolvimento do turismo, comumente, configuram-se como ambientes naturais e possuem paisagens exuberantes, além de elementos culturais e um arcabouço urbano peculiar.

Como exemplo, temos as orlas brasileiras, com praias e clima favoráveis ao lazer e à comercialização de produtos e serviços, se constituindo como espaços amplamente utilizados para a exploração da atividade turística (Figura 26). Nesses espaços, diversas relações sociais, econômicas e ambientais se instalam, tendo os atrativos como cenário principal.

Figura 26 - Praia de Barra de São Miguel/AL com oferta de produtos e serviços turísticos



Fonte: <https://www.flickr.com/photos/mturdestinos/39954728105/in/album-72157666790610668/>. Acesso em: 12 fev. 2023

Assim, o objetivo deste item é trazer discussões e reflexões voltadas para o turismo e sua importância socioeconômica para os lugares onde ocorre. Apresentamos também alguns elementos de considerável relevância para o turismo, tais como: a economia do turismo, o desenvolvimento local, os impactos positivos e negativos gerados, o planejamento com sustentabilidade, as parcerias, o empreendedorismo e o que podemos aprender com experiências anteriores.

4.1 O TURISMO COMO SETOR ECONÔMICO RELEVANTE PARA AS ORLAS BRASILEIRAS

O turismo, enquanto atividade econômica, possui grande relevância para diversos países, em virtude do aumento de renda e divisas e da geração de postos de trabalho. Além disso, a capacidade de atração de novos investimentos

somada ao provimento de infraestrutura básica e turística são ingredientes indispensáveis nessa conjuntura.

Nesse sentido, algumas particularidades do turismo precisam ser reconhecidas para o melhor ordenamento dessa atividade. Vale destacar que a aceleração econômica de destinos turísticos se entrelaça com a sazonalidade. Ou seja, em períodos de alta estação (compreendem o período de férias escolares, temperaturas amenas com sol e calor, meses de maior incidência de visitantes por questões diversas, a depender do destino visitado) a demanda aumenta. Por outro lado, na baixa estação (meses de menor visitação turística) há uma desaceleração das atividades econômicas nesse espaço e os preços dos serviços também tendem a diminuir com o objetivo de atrair o público.

Pensando nisso, separamos algumas possibilidades para o levantamento de dados que podem ajudar na identificação de fenômenos que afetam e são afetados pela dinâmica da atividade turística. São eles:

- Dados do **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)**: permite mapear o perfil das atividades econômicas do município, por meio do emprego formal (via códigos de ocupação), o que pode trazer indicativos sobre a expansão/retração do turismo nos anos mais recentes.
- Pesquisas socioeconômicas, como a **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**, para Regiões Metropolitanas e Estados: considera as flutuações trimestrais sobre diversos temas e apresenta blocos de questões suplementares, além de um questionário básico, com informações como mercado de trabalho e outras variáveis sociodemográficas, fundamentais para o planejamento e desenvolvimento socioeconômico do País (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).
- **Pesquisas de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**: abastece informações anuais sobre a gestão, estrutura e funcionamento das instituições públicas municipais. A MUNIC teve início em 1999 e é extensiva a todos os municípios brasileiros. Normalmente, essa pesquisa fornece um caderno suplementar que contempla temas específicos, e, a partir de 2005, passou a incorporar um bloco de características básicas sobre os gestores, a cada quadriênio.



Para saber mais

- Mais informações sobre como obter os dados do CAGED podem ser acessadas a partir do link: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-acesso-aos-dados-identificados-rais-e-caged>.
- Mais informações sobre a PNAD Contínua podem ser acessadas a partir do link: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>.
- Mais informações sobre a MUNIC podem ser acessadas a partir do link: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>.

Além do que foi apresentado nos exemplos anteriores, existem outras formas de levantamento de dados diversos que podem contribuir diretamente com o planejamento, ordenamento e monitoramento da atividade turística, são eles:

- Organização de dados das diferentes secretarias municipais:
 - **Na saúde, cadastros do e-SUS** podem trazer informações estratégicas para a melhoria na cobertura dos serviços e equipamentos, para cada época do ano.
 - O mesmo para **dados de saneamento**, que sofrem com a sobrecarga em períodos de alta estação.
 - Dados das **companhias de energia**, que podem trazer informações georreferenciadas sobre o consumo dos domicílios, elemento estratégico para o mapeamento da sazonalidade do turismo.
 - **Dados sobre violência**, por meio do mapeamento e análise de dados das secretarias de segurança pública (neste caso, em parceria com governos estaduais).
 - **Dados indicativos de vulnerabilidade**, como cadastros do CadÚnico, e informações sobre a infraestrutura e população atendida nas unidades do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).
 - Informações do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), para análise da **expansão urbana**, e por categoria de domicílio/habitação.

- Organização de dados das empresas e de pesquisas de turismo:
 - **Dados sobre Meios de Hospedagens**, como: número de leitos disponíveis; número de hóspedes nos meses de maior e de menor fluxo turístico; número de pessoas empregadas por esses estabelecimentos; quantidade e diversidade de serviços terceirizados, entre outros. Esses dados podem ser obtidos junto aos Órgãos Oficiais de Turismo tanto de estados quanto de municípios.
 - Outro instrumento de dados relevante é o **Inventário da Oferta Turística (INVTUR)**. Para os municípios que o fizeram, contém informações relevantes sobre a dinâmica do turismo local, além de toda a oferta de equipamentos e serviços turísticos. Também contempla informações básicas sobre o município e atrativos turísticos. Esses dados podem ser obtidos diretamente com o órgão oficial de turismo do município, caso tenha realizado o INVTUR, o qual deve ser atualizado a cada dois anos.
 - Além disso, **dados de outros empreendimentos turísticos**, como: alimentos e bebidas, equipamentos de lazer e entretenimento, agências de viagens e turismo, empresas organizadoras de eventos, transportadoras turísticas etc. podem ser consultados pelo **Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur)**. O Cadastur é um sistema que pode servir como ferramenta para a geração de dados e, conseqüentemente, constituir indicadores importantes para o turismo, uma vez que é capaz de revelar o montante de empresas turísticas por segmento em uma determinada região, município e bairro. Permite ainda realizar análises cruzadas sobre geração de emprego, renda e investimentos no setor turístico local. Sabendo que o Cadastur se configura como uma fonte importante de dados do setor, é imprescindível que ele seja usado pelos gestores nos destinos.
 - Dados extraídos de **pesquisas de demanda turística**, ou seja, informações sobre fluxo de turistas em determinados destinos, que são coletados, sobretudo, nos principais portões de entrada dos municípios e estados, como: rodovias, portos e aeroportos. Em geral, os órgãos oficiais de turismo dos estados e/ou municípios realizam esse tipo de pesquisa.
 - Além disso, a **realização de pesquisas em eventos turísticos**, como: carnaval, festas de réveillon, festas religiosas em destinos com tradição, eventos culturais e esportivos (a exemplo de campeonatos

de surf), podem identificar um aumento considerável na população flutuante nos destinos turísticos e suas consequências.



Para saber mais



O Cadastur garante maior segurança ao turista, pois permite que as empresas e os prestadores de serviços turísticos regularmente cadastrados junto ao Ministério do Turismo (MTur) sejam facilmente localizados em seu portal. Ao mesmo tempo, também é vantajoso para os empreendedores, que passam a ter acesso aos programas e projetos de turismo, fomentados pelo Governo Federal.

Para saber mais, acesse o portal do Cadastur:

<https://cadastur.turismo.gov.br/hotsite/#!/public/capa/entrar>.

O desequilíbrio sazonal da demanda considera não somente a quantidade de turistas, como também os valores gastos em diferentes serviços e as diárias de meios de hospedagens geradas, assim, quando o destino turístico está na baixa estação é comum ocorrer desemprego e queda do rendimento das famílias que vivem do turismo. Nos destinos litorâneos, essa sazonalidade é afetada, ainda, nos meses mais frios em que há chuva e a orla perde sua atratividade para o banho e desfrute de momentos ao ar livre, afastando as pessoas.

Dessa forma, as atividades econômicas desenvolvidas nesses espaços possuem relação direta ou indireta com o turismo, pois a demanda que consome esses produtos e serviços é composta, em parte, de turistas. Além disso, os atrativos que compõem a oferta turística devem apresentar boas condições de infraestrutura de acesso, serviços de alimentação e hospedagem, bem como outros serviços essenciais de saúde, saneamento, telecomunicações, entre outros, para que se tenha um produto turístico estruturado.



Vamos refletir?

A partir dos exemplos sobre levantamento de dados e as possibilidades de cruzamento, você consegue identificar a sazonalidade – períodos de baixa e alta estação – e analisar seus efeitos no município em que atua?

Uma das características marcantes do turismo é o seu efeito multiplicador na economia, por ser uma atividade que alcança os mais variados tipos de bens e serviços, como pode ser visto na Figura 27. É uma atividade democrática, isto é, possui um elevado número de pessoas atuando em seu fazer, desde o garçom, ao vendedor de pescados, o turismo incorpora o máximo de atores em seu processo de comercialização. Além disso, as necessidades dos turistas são diversas e, para acompanhar esse público, muitas outras atividades se abastecem da dinâmica causada pelo turismo nos locais.

Figura 27 – Efeito Multiplicador do Turismo



Fonte: adaptado de Travel & Tourism (2014)

Basta observar um pouco para compreender a gama de atividades que se desenvolvem no entorno de atrativos turísticos, sejam eles de ordem natural ou cultural. Não é à toa que o turismo é uma das mais notáveis atividades que se desenvolve no litoral brasileiro, especialmente se a orla for convidativa, hospitaleira, limpa, segura e que ofereça, além de uma paisagem exuberante, equipamentos, serviços e facilidades ao consumo.

Contudo, essa oferta deve ser capaz de promover um relevante fluxo turístico, isto é, o volume de turistas que visitam um determinado destino, para, então, haver aquecimento da economia. Sabendo que esse fluxo de turistas pode variar conforme a estação do ano e que é capaz de provocar alterações no ambiente, algumas delas irreversíveis, devemos refletir sobre a relação entre o consumo do espaço e sua necessidade de preservação.

Além disso, a qualidade dos serviços turísticos também é uma pauta importante, revelando o grau de profissionalização dessa atividade. Por essa razão, o desenvolvimento do turismo não é algo simples e, diante de tantas implicações, evidenciamos a necessidade de maior atenção por parte dos atores locais – agentes públicos, iniciativa privada e sociedade civil organizada.

Vamos refletir?



É imprescindível atuar em conjunto com a secretaria de turismo do município em ações de fortalecimento dos atrativos locais, visando a melhorias, promoções e, conseqüentemente, o aumento do fluxo de turistas.

- Nesse ponto, a diversificação da oferta turística, que envolve conceber novos produtos ou melhorar os já existentes, é tarefa rotineira e necessária diante de um mercado dinâmico, que pede inovações.
- Um exemplo de diversificação da oferta turística (produtos e serviços ofertados ao turista) é a formatação de roteiros turísticos³⁸. Você já pensou em desenvolver e/ou aprimorar roteiros turísticos para a sua região?

4.2 AS ATIVIDADES ECONÔMICAS DESENVOLVIDAS NAS ORLAS BRASILEIRAS

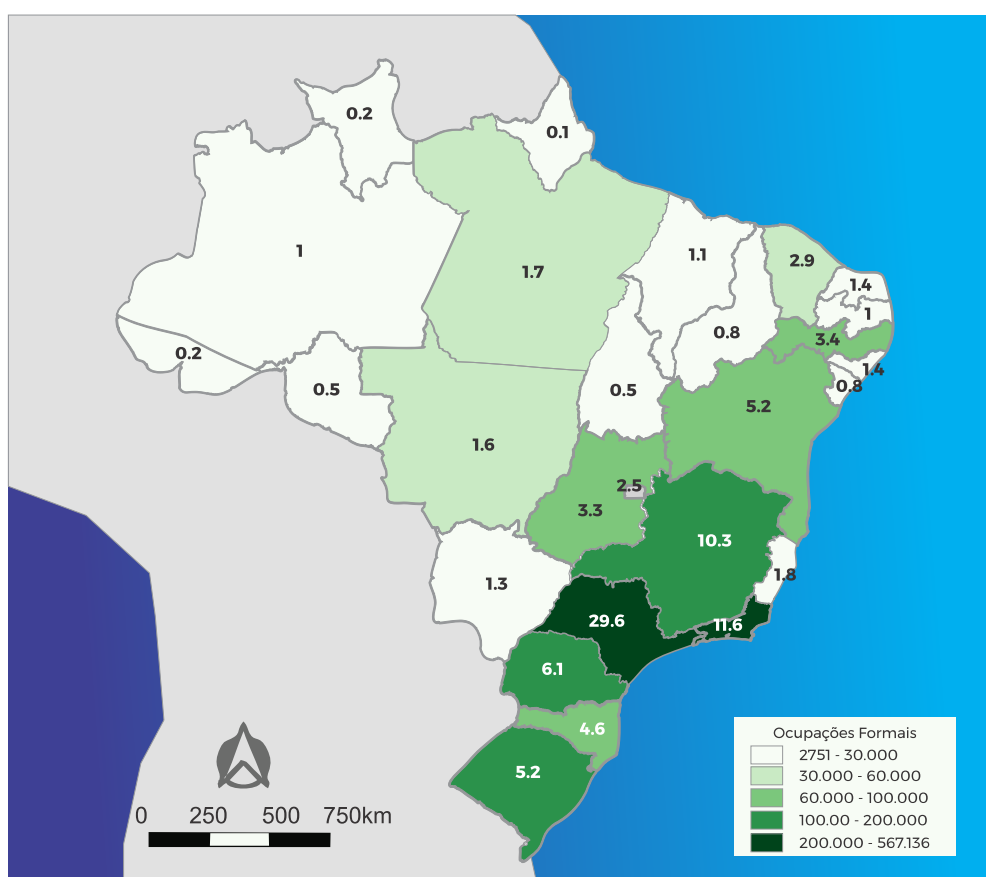
As atividades econômicas que ocorrem em um determinado território variam de acordo com as suas características. Assim, há ambientes mais propícios à prática de atividades ligadas à agricultura, outros ao comércio, ou à indústria, bem como há aqueles lugares com forte apelo para o desenvolvimento da atividade turística, que faz parte do setor de serviços.

³⁸ Roteiro turístico é um itinerário caracterizado por um ou mais elementos que lhe conferem identidade. É definido e estruturado para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização turística (Brasil, 2007, p. 13).

A grande maioria dos empregos na área de turismo é proveniente das empresas de alimentação e alojamento, sendo importante fomentar iniciativas de qualificação profissional para os que atuam nessas áreas, assim como estabelecer parcerias com instituições que forneçam suporte às atividades desses empreendimentos, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Na Figura 28, apresentamos um exemplo do impacto do turismo no mercado de trabalho. Conforme apontam os dados do Ministério do Turismo (Brasil, 2022), todas as Unidades da Federação apresentaram saldo positivo no total de ocupações formais geradas no setor de turismo ao longo do ano de 2022.

Figura 28 – Ocupações formais do turismo e distribuição percentual por UF em relação ao Brasil



Fonte: Brasil (2022)

Ao analisar a prática do turismo nas orlas brasileiras, podemos identificar uma ampla gama de atividades econômicas que nelas se desenvolvem, tanto no setor de comércio como no setor de serviços (Quadro 8). Essas atividades podem ser impactadas a partir de diversos fatores internos e externos, que incluem: mudanças climáticas, guerras, pandemia, inflação, entre outros.

Quadro 8 – Principais atividades econômicas desenvolvidas nas orlas brasileiras

Principais atividades econômicas desenvolvidas nas orlas	
COMÉRCIO	● Venda de itens diversos, como: -Acessórios, equipamentos e utilitários. -Artefatos para decoração. -Artesanato e souvenirs. -Brinquedos. -Quadros artísticos. -Roupas, calçados e acessórios. ● Comercialização de alimentos, com destaque para pescados e frutos do mar. ● Venda de imóveis.
SERVIÇO	● Restaurantes, cafeterias, bares e similares. ● Meios de hospedagem (pousadas, flats, hotéis, resorts) e acampamentos turísticos. ● Agências de Turismo, incluindo a venda de pacotes turísticos e passeios: de barco e similares; buggy, Utility Task Vehicle (UTV: veículo utilitário ou off road de recreio), outros veículos com tração 4x4, quadriciclos etc. ● Empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva, incluindo: instrutoria e aluguel de equipamentos para a prática de esportes náuticos (surf, stand up paddle, kitesurf, windsurf, mergulho etc.) e/ou o aluguel de equipamentos com essa finalidade. ● Parques temáticos. ● Empreendimentos de entretenimento e lazer e parques aquáticos, incluindo aluguel de: barracas de praia; bicicletas e triciclos; equipamentos para recreação, esporte e lazer; espaço para a prática de esportes (beach tênis, vôlei, futsal, futebol etc.). ● Casas de espetáculo. ● Centros de Convenções. ● Organizadoras de eventos e prestadoras de serviços de infraestrutura para eventos variados, como: shows, mostras, festivais etc. ● Transportadoras turísticas. ● Locadoras de veículos para turistas. ● Guias de turismo. ● Prestadores de serviços especializadas em segmentos turísticos.

Fonte: adaptado de Brasil (2023)

Percebe-se que a oferta de atividades é bastante diversificada. Sendo a orla um ambiente propício à realização de negócios, os investimentos ocorrem com maior frequência, muitas vezes por meio de incentivos fiscais, dentre outras ações que o poder público tende a realizar. Nesse sentido, conforme visto no item “Gestão Pública do Turismo”, as políticas públicas assumem um papel relevante para o desenvolvimento econômico das orlas. Portanto, conhecer os planos, os projetos e as ações do governo pode contribuir para a busca por melhorias não só na dimensão econômica, mas também nos campos social e ambiental.

Apesar de reconhecer a existência de conflitos de territorialidades entre população local, prestadores de serviços turísticos, comerciantes, segundos residentes, visitantes e turistas, sobretudo nas orlas brasileiras, é preciso reconhecer o papel dinamizador que esse espaço tem para estabelecer relações de interesse econômico. Assim, direcionar esforços para incrementar atividades nas orlas, como por exemplo o turismo – desde que de forma planejada –, é uma estratégia competitiva que pode trazer importantes benefícios socioeconômicos para a localidade.

Por outro lado, a maior parte das atividades econômicas desenvolvidas nas orlas brasileiras não são exclusivas do turismo e, portanto, não dependem somente da demanda turística. Nesse contexto, é fundamental compreender a população local como principal consumidora dos espaços de lazer e da infraestrutura existente nas orlas, sendo um público que frequenta o ambiente de praia para as mais diversas atividades.

O consumo do ambiente de praia está vinculado, entre outras coisas, à prática do banho, de atividades esportivas, de atividades náuticas, de consumo de bens e serviços variados, de contemplação e descanso. Todas essas práticas revelam a necessidade de organização e uso sustentável desse espaço. Com isso, as atividades econômicas precisam caminhar junto com ações integradas de planejamento, com participação ativa dos diversos atores presentes nas orlas brasileiras.

É relevante destacar que a comunidade local possui (ou deve ser estimulada ao) protagonismo quando se trata da oferta de produtos e serviços comercializados nas orlas. O empreendedorismo é fator predominante no ambiente litorâneo. A diversidade daquilo que é ofertado no comércio local garante o sustento de muitas famílias que vivem nos destinos turísticos com movimentação e fluxo turístico acentuados em suas orlas.

Desse modo, uma forma de organizar o comércio e, conseqüentemente, garantir que a comunidade local continue participando das oportunidades que as orlas proporcionam seria realizar parcerias com as entidades do Sistema “S”, por exemplo, a fim de promover palestras, cursos e demais eventos em temáticas

como empreendedorismo no turismo, atendimento ao cliente, estratégias de vendas, idiomas, marketing digital, relacionamento interpessoal, entre outros. Essas e outras ações de sensibilização e qualificação devem ser realizadas de forma contínua, garantindo a constante profissionalização dessas pessoas e as incluindo, cada vez mais e melhor, na atividade turística local.

4.3 INDICADORES DA ATIVIDADE TURÍSTICA E SUAS CONTRIBUIÇÕES AO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Como ferramentas capazes de mensurar questões relevantes sobre o desenvolvimento de uma atividade, fenômeno, população ou realidade, os indicadores podem ser aplicados aos mais variados contextos, contudo, o tipo de indicador deve ser escolhido de acordo com o ambiente e a conjuntura observados.

Dada a multidisciplinaridade do turismo, isto é, a sua relação com diversas disciplinas que formam o conhecimento científico, a maioria dos indicadores capazes de serem aplicados à atividade turística parte de um conjunto de áreas correlatas, como a geografia, a sociologia, a economia, a ecologia, entre outras.

Essa multidisciplinaridade é reflexo da ambiência do fenômeno turístico, que depende da receptividade, do meio ambiente e da configuração socioeconômica total do turismo (Jafari; Ritchie, 1981). Essas bases conduzem a indicadores na atividade turística mais ligados ao conceito de sustentabilidade, com o objetivo de obter auxílio para um melhor planejamento, assim como apoio para a elaboração de políticas públicas para o setor.

A construção de um sistema de indicadores para o turismo é uma tarefa complexa. Entre os motivos, podemos mencionar: a necessidade de abordar diferentes dimensões (ambiental, social, econômica); a necessidade de considerar as escalas territoriais, suas particularidades e diversidades; a necessidade de atender aos anseios dos atores ligados à cadeia produtiva do turismo e, consequentemente, buscar soluções para possíveis conflitos de interesses que podem surgir. Aliado a esses fatores, existe uma subjetividade na escolha das variáveis – melhores ou piores – que podem ocorrer em detrimento umas das outras, especialmente porque sabemos que são inúmeras as possibilidades no turismo (Silva Netto, 2021).

No Quadro 9, apresentamos alguns dos indicadores que mais se relacionam (direta ou indiretamente) com a atividade turística, em especial aqueles com olhar voltado para a sustentabilidade.

Quadro 9 – Indicadores da atividade turística

Indicador	Instituição/Autor	Descrição
Barômetro Mundial de Turismo	Organização Mundial do Turismo (UNWTO, 2022)	Trata-se de um relatório que publica dados sobre as tendências do turismo de curto prazo, incluindo uma análise de dados sobre turismo receptivo e emissivo. Representa um índice de confiança que fornece uma avaliação do desempenho recente do turismo internacional.
Indicadores de Sustentabilidade para Destinos Turísticos		“Dependendo do sítio em análise é sugerida uma lista específica de indicadores que devem ser levados em conta a partir de questões-chave como, por exemplo, intensidade do turismo, sazonalidade, disponibilidade e acesso à água, tratamento de esgotos e coleta de lixo, alterações climáticas, manutenção das tradições e culturas locais. Os indicadores são levantados e criados com base nas questões-chave que são estratégicas para uma visão ampla do nível de desenvolvimento sustentável” (Silva Netto, 2021, p. 266). A partir do resultado dos indicadores e de sua correlação entre si chega-se a esse instrumento.
Indicadores de Sustentabilidade para Destinos Turísticos		Desenvolvidos pela OMT para “avaliar os impactos do turismo em uma área, podem auxiliar na adoção de ações e nas tomadas de decisões. Dentre o conjunto, a instituição cita alguns como Indicadores Centrais do Turismo Sustentável, são eles: proteção do local, estresse, intensidade da utilização, impacto social, controle do desenvolvimento, gerenciamento dos resíduos, processo de planejamento, ecossistemas críticos, satisfação do consumidor, satisfação do local e contribuição turística para a economia local” (Oliveira, 2020, p. 151).
Método da Pegada Ecológica	Wackernagel e Rees (1996)	Consiste em contabilizar os fluxos de matéria-prima e energia presentes em um sistema econômico ou população humana, em área de ecossistema (de terra ou água produtiva) necessária para assegurar a sobrevivência desse sistema ou população. Assim, seu cálculo se torna um importante aliado para o estabelecimento de indicadores de desenvolvimento sustentável. É, pois, baseado na capacidade de carga e pode contribuir com a sensibilização da população acerca dos problemas ambientais.
Capacidade de Carga Aplicada ao Turismo	³⁹ Sobre a capacidade de carga, seguem alguns exemplos de métodos que investem no aspecto quantitativo, são eles: - O método de Cifuentes (1992). - A formulação de Boullón. - A formulação de Salinas. - Densidades e padrões de uso turístico (Cerro, 1993; Chávez e Cid, 1991; Gómez et al., 1993).	Compreende “o número máximo de visitantes que uma determinada área pode suportar, em um dado período, sem que haja danos ao meio físico e prejuízo à satisfação da experiência vivenciada pelos visitantes” (Soares; Gonzalez; Pivott, 2005, p. 1221). A capacidade de carga passa a figurar como conceito operacional, visando reduzir impactos indesejados, especialmente em áreas naturais protegidas. No Brasil, correspondem às áreas abrigadas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).
Índice de Desenvolvimento do Setor de Viagens e Turismo ⁴⁰	Publicado pelo Fórum Econômico Mundial (WEF – sigla em inglês)	O índice de competitividade do setor de viagens e turismo (TTCI – sigla em inglês) é composto por cinco subíndices, 17 pilares e 112 indicadores individuais, distribuídos entre os diversos pilares. Contudo, dada a necessidade de readequação frente aos novos desafios surgidos nos últimos anos, surgiu o Índice de Desenvolvimento do setor de viagens e turismo (TTDI – sigla em inglês).

Fonte: elaboração própria (2023)

No Quadro 9, apresentamos alguns dos indicadores que mais se relacionam (direta ou indiretamente) com a atividade turística, em especial aqueles com olhar voltado para a sustentabilidade.

Dentre esses indicadores, a capacidade de carga é um dos que mais chama a atenção, já que o seu cálculo contribui diretamente para a boa gestão do turismo local. Além disso, requer um monitoramento contínuo, sobretudo, porque tende a variar de acordo com as circunstâncias vigentes. Assim, para exemplificar, abordaremos as fórmulas do Método de Cifuentes (1992), que compreendem três níveis sucessivos de capacidade de carga:

$$\text{Nível 1 - Capacidade de Carga Física (CCF)} = \frac{ST \times TT}{SV \times TV}$$

Onde:

ST – Superfície total da área visitada

SV – Superfície ocupada por um visitante

TT – Tempo total diário de abertura da área à visitação

TV – Tempo necessário para visitar a área

A CCF é o número máximo de visitantes simultaneamente que um determinado atrativo ou destino pode suportar, porém, apenas definir a CCF não é suficiente para determinar a capacidade de carga na íntegra, devendo-se considerar outros fatores, como os sociais, ambientais, de manejo, de administração. Por isso, é importante determinar, também, a capacidade de carga real.

$$\text{Nível 2 - Capacidade de Carga Real (CCR)} = CCF \times FC1 \times FC2 \times \dots \times FCn$$

³⁹Pires (2005) enfatiza que os resultados numéricos que esses métodos apresentam – simbolizam um limite que não deve ser ultrapassado – podem ser utilizados como etapa ou indicador quantitativo de estratégias de gestão mais abrangentes.

⁴⁰ Durante os anos de 2020 e 2021, no contexto da pandemia do novo Coronavírus, o estudo de competitividade do setor de viagens e turismo, que vinha sendo realizado há 15 anos com dados de mais de 100 países, foi alvo de melhorias em relação à capacidade do índice de refletir o papel crescente de sustentabilidade e resiliência no crescimento desse setor, assim como do papel que ele desempenha na economia e para o desenvolvimento social (World Economic Forum, 2021).

A Capacidade de Carga Real é empregada para corrigir a CCF quando esta sofre alterações causadas por fatores sociais, ambientais, físicos, ecológicos, de manejo, denominados **Fatores de Correção (FC)**⁴¹ – variáveis que levam em conta os efeitos do uso dos recursos turísticos pelos visitantes e isso muda de acordo com a realidade de cada destino a ser medido (e que utiliza essa metodologia de capacidade de carga).

Quanto maior o número de FC considerados, maior a restrição imposta à Capacidade de Carga. Por esse motivo, deve-se buscar selecionar apenas aqueles fatores que realmente implicam uma redução da visitação. Recomenda-se entre quatro e sete FC⁴². Existem diferentes fórmulas para os FC, pois depende do destino, recurso, atrativo que está sendo avaliado.

Os FC **podem ser determinados pelos próprios gestores que estão buscando calcular a CCR**. Em geral, os fatores de correção são baseados em índices criados para refletir a capacidade dos recursos turísticos de suportar o uso dos visitantes sem prejudicar a qualidade e a integridade desses recursos.

Somente após o cálculo dos FC sugere-se que a Capacidade de Carga Real seja calculada. Dessa maneira, cada FC deve ser obtido através de uma fórmula que segue um padrão preestabelecido:

$$FC = 1 - (ML/MT)$$

Onde:

ML = Magnitude Limitante (refere-se à dimensão mais restritiva do FC considerado). MT = Magnitude Total (refere-se à dimensão total do FC considerado).

Em seguida, calcula-se a CCR usando a seguinte fórmula:

$$CCR = CCF \times FC1 \times FC2 \times \dots \times FCn$$

Onde:

FCn = Representa os diferentes FC considerados.

⁴¹ Os fatores de correção são, em suma, multiplicadores que ajustam a capacidade de carga real de acordo com diferentes condições e características do local turístico.

⁴²Di Pietro e Di Pietro Filho (2008).

Como exemplo prático, Mendes e Canto-Silva (2022) determinaram o cálculo de FC para a trilha de educação ambiental do Parque Natural Morro do Osso (PNMO), em Porto Alegre/RS, considerando-se os seguintes Fatores de Correção: Social (FC1), Erodibilidade (FC2), Precipitação (FC3), Intensidade Solar (FC4) e Fechamento eventual (FC5)⁴³. Logo após, eles aplicaram as fórmulas e chegaram à CCR da trilha.

Em um outro exemplo apresentado por Freire et al. (2018), é possível observar apenas um fator de correção (FC1) empregado no cálculo: o período de baixa temporada do turismo na região estudada⁴⁴ (maio a agosto de 2018). Assim, ML = 120 dias de baixa temporada e MT = 365 dias, com isso tem-se o cálculo do FC1 = $1 - (120 / 365)$ e os seguintes resultados:

$$FC1 = 0,6712$$

$$CCR = CCF \times FC1$$

$$CCR = 264 \times 0,67$$

$$CCR = 177 \text{ pessoas simultaneamente}$$

Considerando os exemplos mencionados e sabendo que os Fatores de Correção são particulares de cada local, de acordo com suas características, elencamos alguns pontos exclusivos da atividade turística e que podem ser levados em consideração pelos gestores quando da criação de FC para a CCR de um destino:

- **Sazonalidade turística:** número de visitantes varia significativamente de acordo com determinadas épocas do ano.
- **Comportamento do turista:** diferentes tipos de turistas com suas ações e motivações podem impactar de diversas formas o ambiente, onde aqueles turistas com maior grau de sensibilização e educação tendem a proteger o ambiente (o contrário também acontece).
- **Infraestrutura turística:** quantidade e qualidade dos equipamentos e serviços turísticos existentes no local.

⁴³ Vale salientar que os cálculos para os FC escolhidos para esse estudo já tinham valores pre-determinados na literatura, pois as trilhas são o ambiente que mais se utiliza da capacidade de carga, sendo a metodologia de Cifuentes (1992) a mais apropriada e validada em território nacional.

⁴⁴ Esse estudo foi feito na Ilha das Couves, em Ubatuba/SP.

- **Atrativos naturais e culturais:** especialmente se forem únicos, pois possuem maior poder de atratividade e, ao mesmo tempo, maior fragilidade se exposto a um número elevado de usuários.
- **Regulamentação:** existência de políticas e regras que possam contribuir com o controle da capacidade de carga local.

Como os FC são, na maioria, subjetivos, e cada realidade (destino e/ou atrativo) se debruça sobre os FC que mais lhe convém, reafirmamos que as metodologias de capacidade de carga existentes foram criadas para ambientes naturais, mas isso não impede que haja adaptações para uso em outras situações. Ao mesmo tempo, reiteramos que a capacidade de carga é um dos instrumentos de apoio para a gestão e não a única opção.

Nível 3 – Capacidade de Carga Efetiva (CCE) = CCR x FM

Após o conhecimento dos níveis 1 e 2 para a determinação da capacidade de carga, é importante reforçar que:

- A CCF será sempre maior do que a CCR.
- A CCR é o limite máximo de visitantes, determinado a partir da CCF e considerando os FC.
- A CCE é o limite máximo de visitantes permitido em um determinado local, dada a capacidade existente de ordenamento e manejo (Cifuentes, 1992, p. 19).

Considera-se o Fator de Capacidade de Manejo (FM) como o mais importante para o cálculo da CCE, já que esse nível calcula o máximo de visitas que o local pode receber com base no resultado da CCR e considerando a capacidade de ordenamento e manejo disponível no local. Em resumo, a CCE promove decisões de manejo, além de se configurar como uma ferramenta de planejamento.

Assim, a CCE pode ser um conceito dinâmico e mudar com o tempo, dependendo da evolução do destino turístico e de fatores externos, como mudanças climáticas e políticas governamentais. Portanto, recomendamos revisar regularmente o cálculo da CCE e ajustar as estratégias de gestão.

Sabemos que a Capacidade de Carga Turística não tem um fim em si mesma, assim como não deve ser encarada como uma solução para os problemas de visitação em localidades turísticas. Na verdade, o que orientamos é o monitoramento regular da capacidade de carga do destino e a realização de ajustes conforme necessário para que o destino seja sustentável a longo prazo.

Além disso, sugere-se que os gestores que tenham intenção de utilizar a capacidade de carga para manejo dos recursos em áreas naturais⁴⁵ (e que possuem fluxo turístico) percorram os seis passos (sequenciais e interrelacionados) propostos na Figura 29. A capacidade de carga, como mostra a figura abaixo, somente é determinada após o percurso dos cinco passos anteriores.

Figura 29 – Seis passos para determinação da capacidade de carga em destinos turísticos com áreas naturais



Fonte: adaptado de Limberger e Pires (2014)

⁴⁵ Para a capacidade de carga em ambientes naturais, são considerados, ainda, 4 componentes básicos: biofísico, sociocultural, psicológico e manejo da capacidade de carga. O biofísico se refere aos elementos naturais e histórico-culturais. O sociocultural reconhece a possibilidade dos impactos negativos na comunidade local em caso de excessos. O psicológico se refere ao número máximo de visitantes durante um determinado período sem interferir na satisfação do visitante. E o manejo é o limite de visitação em uma determinada área com um manejo adequado por parte dos gestores (Pires, 2005).



Como um dos primeiros passos para desenvolvimento da atividade turística em sua localidade, recomendamos que realize o estudo de capacidade de carga turística em algum atrativo natural do município que você atua. Para isso, é preciso a contratação de um profissional ou de uma empresa especializada que possua formação específica e experiência com a aplicação da capacidade de carga nas localidades⁴⁶.

O uso de indicadores pode trazer contribuições ao desenvolvimento local, pois, associado ao uso de outras técnicas de planejamento e gestão, os destinos podem apresentar desempenhos superiores, impulsionando a qualidade de vida da população. Apesar de não serem específicos do setor e da dificuldade em abranger a totalidade de aspectos que envolvem o turismo, esse seria o papel de maior relevância no uso de indicadores, em especial aqueles que versam sobre a sustentabilidade dos destinos.

Vale salientar que, no Brasil, o Ministério do Turismo publica dados e informações relevantes sobre a atividade turística. Muitos dos relatórios disponíveis no portal oficial do MTur na internet contêm estatísticas que podem contribuir com o planejamento dessa atividade em território nacional e estadual, dadas as especificidades de cada ambiente.

4.4 IMPLEMENTANDO O TURISMO RESPONSÁVEL NAS ORLAS: PROCESSOS, IMPACTOS E DESAFIOS

As questões sociais e ambientais estão na pauta das agendas políticas há décadas, contudo, é na implementação das ações que os desafios ocorrem com maior frequência. Os atores envolvidos na gestão do turismo precisam assumir com responsabilidade esse fazer, ou seja, o discurso da sustentabilidade por si

⁴⁶ Existem vários tipos de capacidade de carga que se aplicam ao turismo. Contudo, por causa da diversidade de aspectos a serem analisados, fica evidente que a análise da capacidade de carga turística de um local deve ser um trabalho multidisciplinar. Neste tipo de pesquisa, deve-se contar com as informações técnicas de biólogos, ecologistas, geógrafos, sanitaristas, sociólogos e turismólogos, entre outros. Cada profissional, em sua área específica, determinará uma “provável capacidade de carga” para o local estudado” (Delgado, 2007, p. 88).

não garante sua manutenção no cenário atual. As políticas públicas “precisam ser ‘responsáveis’ pelos processos evolutivos da sociedade e do meio ambiente, ultrapassando as barreiras do discurso político para ações concretas que beneficiam todas as instâncias do progresso da humanidade” (Lanzarini; Barreto, 2014, p. 204).

Diante dessa premissa, os desafios impostos naturalmente na gestão da atividade turística se somam a um cenário de ações e resultados palpáveis, quando saem do campo do discurso e partem para a prática. Assim, o turismo responsável – que traz a sustentabilidade como pano de fundo – dá um passo firme adiante, ao direcionar os atores sociais a assumirem o seu protagonismo e se tornarem responsáveis pela implementação das políticas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento turístico.

Você sabia?



O setor de viagens e turismo nas Américas enfrenta muitos desafios, em particular, referentes às condições de segurança e proteção ambiental. Dos 21 países das Américas, analisados com base no Índice de Desenvolvimento do setor de viagens e turismo (TTDI na sigla em inglês):

- Mais da metade pontua acima da média no quesito Recursos Naturais.
- Nove estão no top 20 de Recursos Naturais, num ranking com mais de 100 países.
- Cinco (por ordem de pontuação: México, Brasil, Estados Unidos, Canadá e Colômbia) entre os 10 primeiros (World Economic Forum, 2022).

Ao mesmo tempo, revela que economias menos desenvolvidas exigem:

- Maiores investimentos em serviços de mobilidade e infraestrutura, especialmente para transporte terrestre.
- Uma notável necessidade de aumentar a abertura internacional.
- E, também, precisa lidar com a resiliência socioeconômica e ambiental, incluindo-se questões de sustentabilidade (World Economic Forum, 2022).

O Brasil se destaca no quesito recursos naturais⁴⁷, ao mesmo tempo em que carece de melhorias nos quesitos apontados como prioridade para investimentos, indicando a necessidade de práticas sustentáveis, tratando a atividade turística de forma responsável.

⁴⁷ O Brasil ocupa a 2º posição no quesito Recursos Naturais no ranking das Américas (World Economic Forum, 2022).

Ações voltadas para a infraestrutura, a organização, a segurança, a regulamentação e o uso de outros instrumentos legais se configuram como meios importantes para que os empreendimentos, o poder público e os demais atores que vivem, usufruem e sobrevivem desse espaço possam conviver em harmonia e com responsabilidade. Esses são alguns dos caminhos para se implementar um turismo responsável na orla.

A partir do exposto no Quadro 10, chamamos sua atenção para exemplos que podem contribuir com o entendimento acerca da relação entre turismo sustentável e turismo responsável.

Quadro 10 – Relação entre propostas do turismo sustentável e práticas do turismo responsável

Dimensão	Turismo Sustentável De Propostas	Turismo Responsável A Práticas
Gestão	Devemos gerir o turismo de forma a preservar as características locais do meio ambiente e das comunidades.	Começar com a formação de grupos de trabalho sobre gestão do turismo sustentável dentro das Instâncias de Governança Regionais (IGR) do turismo pode ser um caminho viável para iniciar esse processo.
Política	As políticas e ações de planejamento turístico devem ser desenhadas de maneira a otimizar e promover benefícios para todos os atores envolvidos.	É preciso implementar as políticas de turismo existentes, adaptando às necessidades e à realidade local. Procure consultar os planos, programas e projetos do Ministério do Turismo e analise as possibilidades para o seu município.
Social	A população local deve ser beneficiada com o turismo, ter os seus direitos garantidos e assumir o protagonismo nas decisões locais.	Nos espaços de discussão do turismo na sua região, indique lideranças que podem contribuir com o desenvolvimento do turismo, incentive as pessoas a participar e dê exemplo também.
Ambiental	A preservação dos atrativos naturais é fundamental para que se tenha qualidade e visibilidade como região turística.	Existem diversas formas de promover a educação ambiental: firme parcerias com instituições de ensino, comece educando a população local, em seguida, direcione campanhas de promoção turística que busquem atrair visitantes com alto nível de conscientização ambiental, social e cultural.
Cultural	Os elementos culturais precisam ser valorizados e fomentados para garantir seu destaque e viabilidade na oferta turística local.	Mapear os atrativos culturais locais é um passo importante para conhecer e melhorar a oferta turística, mas faça isso dando destaque e protagonismo aos artesãos, artistas, comunidades tradicionais. Valorizando esse legado, você contribui para que ele se fortaleça, evitando questões como aculturação ou perda de identidade local.
Econômica	O turismo pode gerar emprego e renda, mas para isso ocorrer de forma não predatória, devemos promover a integração e a participação entre os atores envolvidos com a atividade turística.	Parcerias devem ser fomentadas entre os atores do turismo. O Sistema “S” oferece cursos, palestras e consultorias que podem te ajudar a iniciar essa empreitada, pois a integração não é pontual, deve ser contínua e a ajuda de entidades e instituições diversas é fundamental.
Impactos	É preciso monitorar os impactos – negativos e positivos – causados pela atividade turística, para que se possa ter uma oferta sustentável, que atinja resultados positivos no momento atual e continue sendo de uso contínuo no futuro.	Existem diversos indicadores sociais, econômicos e ambientais que podem ajudar a compreender melhor os impactos causados pelo turismo nos destinos. Busque informações sobre como colocar em prática. O Ministério do Turismo tem disponibilizado uma série de livros e manuais sobre esse assunto.

Fonte: elaboração própria (2023)

Os exemplos do Quadro 10 enfatizam que o turismo responsável está ancorado nos princípios do turismo sustentável, sendo ambos complementares. Compartilhar boas práticas é um dos intuitos nessa caminhada, pois sabemos que cada destino tem a sua dinâmica e somente a ação conjunta e responsável pode fazer com que propostas avancem rumo à implementação.

4.5 APREMISSA DA SUSTENTABILIDADE PARA A POTENCIALIZAÇÃO DOS IMPACTOS POSITIVOS

A sustentabilidade assumiu uma posição estratégica para a formulação de políticas públicas de turismo no Brasil e no mundo. No entanto, sabemos que, para potencializar os impactos positivos da atividade turística, é fundamental que haja uma mudança de postura dos atores envolvidos, rumo ao turismo responsável. Acreditamos que ambos os conceitos são interdependentes, na medida em que o conceito de turismo responsável é visto como um antecedente para realizar a agenda de sustentabilidade (Baks; Parida, 2020). Na mesma medida, o Código Mundial de Ética do Turismo⁴⁸ é tido como um marco de referência ao turismo responsável e sustentável.



Para saber mais



Mais informações sobre o Código Mundial de Ética do Turismo podem ser acessadas a partir do link: <https://www.unwto.org/es/codigo-etico-mundial-para-el-turismo>.

⁴⁸ “Preocupados em promover o turismo responsável e sustentável, a OMT elaborou um documento chamado Código Mundial de Ética do Turismo, após ampla consulta e contribuições de setores privados, ONGs e organizações de trabalhadores em turismo, com base em documentos como a Declaração dos Direitos do Homem, a Convenção de Chicago, a Declaração de Manilha, a Declaração do Rio, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Declaração de Estocolmo. O Código é composto de dez artigos direcionados a todos os setores ligados ao turismo” (Oliveira, 2020, p. 145).

Além disso, os esforços para ancorar os princípios da sustentabilidade no cotidiano das pessoas se somam ano após ano. São diversas ações de todas as partes do mundo, adotadas por dezenas de países. Isso ratifica a importância da sustentabilidade como premissa para dias melhores, incluindo as esferas social, econômica e ambiental. A Organização das Nações Unidas (ONU) também reconhece e interpreta o turismo como uma atividade multiplicadora e estratégica na transição para uma economia verde (Teles; Nogueira, 2016). No que se refere à Agenda 2030, dados da Confederação Nacional do Comércio (CNC) apontam que 50% das empresas turísticas desejam se envolver com os 17 ODS (2022).

Com isso, compreendemos o lugar de destaque ocupado pelo turismo nas ações da ONU, sendo pauta importante para a promoção de melhorias de cunho social e econômico. Através de uma gestão sustentável e responsável, o turismo pode gerar uma série de impactos positivos, conforme ilustra o Quadro 11.

Quadro 11 – Impactos positivos do turismo sustentável

Sociais	Econômicos	Ambientais
Qualificação profissional	Valorização dos produtos e serviços locais	Promoção de um uso consciente dos recursos naturais
Fortalecimento da governança	Aumento na qualidade dos serviços e produtos ofertados	Bem-estar social e ambiental
Gestão compartilhada	Maiores investimentos públicos	Cumprimento de leis ambientais
Descentralização das ações	Investimentos em novos negócios	Conservação de ambientes naturais
Formação de parcerias	Geração de emprego	Adoção de fiscalizações constantes
Minimização de conflitos	Aumento da renda	Melhoria na qualidade dos ecossistemas
Adoção de tecnologias sociais	Maior arrecadação de impostos	Educação ambiental

Fonte: elaboração própria (2023)

Esses são apenas alguns exemplos dos benefícios que a atividade turística pode gerar, desde que sejam adotados caminhos que conduzam à sustentabilidade no turismo.

4.6 POR UMA GESTÃO INTEGRADA E RESPONSÁVEL NA ORLA: DE OLHO NA MITIGAÇÃO DE POSSÍVEIS IMPACTOS NEGATIVOS

Podemos dizer que gestão integrada é a realização de ações com pessoas participativas, engajadas e unidas em prol de objetivos e resultados em comum. Essa gestão também é responsável, pois todos atuam visando a interesses maiores, para o bem-estar ambiental e social, alinhados com os princípios da sustentabilidade. Como exemplo, se conseguirmos nos organizar em rede e nos comprometermos com uma gestão participativa, com operação na base local e comunitária, estaremos caminhando para a viabilização do turismo responsável e do desenvolvimento local (Nardelli; Vianna; Nitsche, 2016).

Entretanto, se essa articulação entre os atores não ocorrer, a comunidade corre sérios riscos quanto à potencialização dos impactos negativos no local, especialmente se estivermos localizados em zonas costeiras com acentuado fluxo turístico, pois os problemas tendem a se intensificar dada a fragilidade desses ambientes e suas implicações socioeconômicas (Moritz; Alvez; Costa, 2014).

É com esse direcionamento que os impactos negativos causados pela atividade turística – não planejada – tendem à mitigação ou redução. Como sabemos, existem ambientes multifuncionais no turismo, de interação constante entre pessoas, natureza, atividades econômicas, culturas distintas e relações de negócios, além de interferências políticas. Por essa razão, uma gestão integrada e responsável pode ser uma das alternativas de maior sucesso para que políticas públicas, projetos e ações encontrem um ambiente fértil para implementação de reais melhorias locais e minimizem possíveis riscos.

O turismo gera impactos, principalmente negativos, se for caracterizado por uma quantidade massiva de pessoas em um determinado território, não respeitando os limites de capacidade de carga que aquele espaço pode comportar. Alguns destinos com forte apelo natural concentram riquezas, mas seu uso também pode contribuir com a apropriação indevida de alguns espaços, intensificando a segregação social e a degradação ambiental.

Além dos impactos negativos já mencionados, ainda podemos acrescentar a poluição ambiental, o acúmulo de lixo, a sobrecarga nos sistemas de abastecimento de água e esgotos – que, em parte, ainda são incipientes no País – e a marginalização dos nativos, encontrando nos subempregos, na informalidade e na especulação imobiliária um campo favorável ao agravamento de mazelas sociais.

Assim, o gestor deve atuar com responsabilidade, promovendo uma adequada integração dos atores locais, de modo a resgatar e/ou restaurar ações que possam minimizar os impactos negativos gerados por atividades diversas, incluindo o turismo. Dessa forma, o destino chegará mais perto de sua estabilidade socioeconômica.

4.7 INFORMALIDADE E CONSEQUÊNCIAS PARA A CADEIA PRODUTIVA DO TURISMO NA ORLA

A informalidade é um assunto que requer atenção nas agendas em qualquer setor da economia, contudo, notamos que no setor de serviços – onde se localiza a atividade turística – isso se torna mais evidente. O acelerado crescimento do setor de serviços veio acompanhado do crescimento do número de trabalhos e empregos considerados informais, além de subempregos (Julião et al., 2009).

Refletir sobre a informalidade de trabalhos e empregos – aquelas atividades e ocupações que são desempenhadas sem a devida formalização jurídica e contábil – nos leva a pensar o quanto importante é projetar ações para mitigar essa questão. Afinal, possuir um trabalho, um emprego ou um empreendimento formalizado no Brasil gera consequências relevantes. De um lado, o empreendedor reclama da elevada carga tributária praticada pelos governos, de outro lado, os empregados exigem direitos garantidos, por meio da formalização. Esse é um dos principais desafios no campo do empreendedorismo e das relações de trabalho no Brasil.

No turismo, essas questões são ainda mais acentuadas dada a complexidade do setor, que possui uma cadeia produtiva com dezenas de outros segmentos. Ademais, “a precariedade do setor informal promove a desvalorização do trabalho e conseqüentemente traz pouco benefício para a classe trabalhadora, principalmente no que tange aos direitos e dignidade de sobrevivência” (Silva; Silva, 2017, p. 06).

Dados publicados pelo CAGED e analisados pelo SEBRAE revelam que os pequenos negócios do setor de serviços lideram a geração de empregos, evidenciando a relevância que as micro e pequenas empresas têm para o País, ao mesmo tempo em que ressalta a força do setor de serviços no contexto

econômico nacional (SEBRAE, 2019). Essa é uma das razões pelas quais é necessário fortalecer a formalidade do trabalho, do emprego e das instituições.

No momento em que a formalização dos empreendedores locais da atividade turística é estimulada, acreditamos que ocorrem melhorias na qualidade dos empregos gerados e das oportunidades socioeconômicas como um todo. Por exemplo, um pescador que realiza passeios turísticos e se formaliza como Microempreendedor Individual (MEI), ao ser contratado por uma agência de viagens, pode emitir nota fiscal, cobrar pelos seus serviços com mais autonomia e confiança, além de poder contratar um funcionário com carteira assinada. Esse é apenas um exemplo de como o ciclo virtuoso da formalização se perpetua.

Entretanto, o contrário também pode ocorrer, a não formalização do empreendedor, usando o mesmo exemplo do pescador que realiza passeios turísticos, gera uma série de consequências negativas: ao atuar na clandestinidade, ele não pode cobrar pelos seus serviços como um profissional formalizado, logo, a agência que o contrata também não assume a responsabilidade em caso de acidente ou qualquer outro dano que possa ocorrer com os turistas durante o passeio. Esse é um exemplo que pode se estender a diversas outras atividades, gerando problemas de ordem social e econômica (subempregos, insalubridade, riscos à vida, exploração do trabalho – incluindo o infantil –, entre tantos outros).



Para saber mais



Mais informações sobre abertura, formalização e soluções de gestão para empresas, entre outros, podem ser acessadas a partir do link: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>.

Os Observatórios de Turismo também são excelentes fontes de informação e podem ser acessados a partir do link:

<https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/observatorio/observatorios-de-turismo>.

4.8 ARTICULANDO AÇÕES E ATORES: FORTALECENDO PARCERIAS COM/ENTRE/ PARA AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE TURISMO DA ORLA

Quando falamos sobre desenvolvimento local, é comum indicar o turismo como um dos componentes para que isso ocorra, com destaque aqui para localidades de orla. As micro e pequenas empresas (MPEs) de turismo presentes nas orlas brasileiras abrangem atividades de alimentação e bebidas, alojamento, agenciamento de viagens, entre tantas outras. O ambiente que ocupam é propício para a efervescência de práticas inovadoras, experiências diversas e produtos personalizados, dada a busca pelo consumo de experiências por turistas cada vez mais ávidos por novidades e por vivenciar momentos únicos.

É esse movimento de oferta diversificada e continuamente aprimorada que faz com que os destinos se tornem competitivos nacional e internacionalmente. Nesse todo, os empreendedores precisam estar atentos ao surgimento de novos nichos, de contextos, abordagens, tecnologias, vivências, gostos e necessidades, de ativos inexplorados e atrativos aprimorados. Afinal, “muitas vezes são essas empresas as principais responsáveis por inovações que geram a conservação do turismo em diversas regiões” (Vieira; Bahl, 2016, p. 03).

Para se fortalecer e se destacar nesse mercado, as micro e pequenas empresas do setor turístico convivem com atrativos naturais e culturais existentes no ambiente em que estão instaladas; por essa razão, ofertar serviços que se assemelham às características locais pode ser um diferencial. As micro e pequenas empresas de alimentos e bebidas, por exemplo, podem se especializar em culinárias regionais ou se arriscar em propostas mais exóticas. Porém, as que mais ganham notoriedade são aquelas que possuem envolvimento, relação com o espaço em que estão inseridas.

Promover uma articulação com os demais atores é fundamental para a sobrevivência das micro e pequenas empresas do setor turístico. É no fortalecimento de parcerias com os nativos, com o poder público local e com os demais agentes naquele território que garantirão ações positivas para todos os interessados.

Outro ponto igualmente relevante é manter a cooperação para a construção de um ambiente competitivo saudável. Exemplificando, é comum quando um destino está na alta estação, e as vagas nos meios de hospedagens começam

a ficar escassas. Nesse momento há indicação entre os próprios empreendedores direcionando a demanda para pousadas, hotéis e similares da região. Esse comportamento atende às necessidades dos turistas e, ao mesmo tempo, promove a parceria entre as micro e pequenas empresas de turismo em um determinado local.

Na busca por manter-se em um ambiente competitivo, é preciso refletir que a cooperação é uma estratégia eficiente no sentido de prolongar e aquecer a economia local. No turismo, as inovações devem ser contínuas. Isso se deve – em parte – ao comportamento do consumidor que muda constantemente e se adequa às constantes transformações sociais, digitais e econômicas, fenômenos de ordem mundial.

É nessa conjuntura que as parcerias precisam ser fortalecidas entre as micro e pequenas empresas de turismo, assim como estabelecer articulações com demais entidades parceiras, a exemplo do Sistema “S”, que oferece soluções tecnológicas, de gestão, de capacitação, entre outras. Finalmente, se as MPES representam o maior percentual de empresas privadas no Brasil, geram milhares de empregos formais e fazem a economia girar (SEBRAE, 2018), é razoável que sejam trabalhadas como instrumentos estratégicos e de integração nos destinos turísticos.

4.9 CASOS DE SUCESSO EM TURISMO COM FOCO EM PROCESSOS, METODOLOGIAS E TRAJETÓRIAS NAS ORLAS BRASILEIRAS

Buscar casos de sucesso em turismo tem sido uma das formas adotadas pelo MTur e outras entidades parceiras como mecanismo para identificar boas práticas e, possivelmente, adaptá-las à realidade local, a exemplo de um estudo recente publicado pela Confederação Nacional do Comércio (2022), que analisa boas práticas internacionais de políticas públicas e iniciativas privadas voltadas para o desenvolvimento sustentável do turismo, servindo como elementos de inspiração e reflexão para a realidade dos destinos turísticos brasileiros.



Para saber mais



Acesse o estudo publicado pela Confederação Nacional do Comércio - CNC (2022), para conhecer alguns exemplos de “Práticas Internacionais Inspiradoras para o Turismo Sustentável: Estudo de Benchmarking”, disponível no link: https://vaiturismo.com.br/wp-content/uploads/sites/14/2021/12/Relatorio_de_Benchmarking_V._final.pdf.

Quando se trata de boas práticas de gestão do turismo, percebemos que há um movimento maior nas questões ligadas à sustentabilidade. Um exemplo disso é o projeto Destinos Turísticos Inteligentes⁴⁹ (DTI) do Ministério do Turismo, que iniciou no ano de 2021 em 10 cidades-piloto, sendo 2 cidades por região brasileira. O projeto tem o intuito de potencializar o setor turístico por meio de três pilares: acessibilidade, tecnologia e governança.

Na prática, o projeto possibilita aos destinos, entre outras ações, um diagnóstico, uma capacitação e um acompanhamento na implementação de atividades que garantam maior acessibilidade, internet gratuita e melhoria na gestão do turismo local. Vale mencionar que a metodologia de DTI no Brasil está ancorada em uma tendência mundial e, embora ainda não se possa falar em casos de sucesso para uma proposta em andamento, é uma iniciativa que promete trazer bons frutos e projeção ao turismo nacional. Isso se deve – em parte – ao fato de o projeto estar centrado, ao mesmo tempo, na melhoria da qualidade de vida da população anfitriã e da experiência do turista, de modo que os interesses desses atores não se sobrepõem no processo, já que há o entendimento de que ambos são protagonistas dessa ação.



Para saber mais



Mais informações sobre Destinos Turísticos Inteligentes podem ser acessadas no Portal Oficial do Ministério do Turismo na internet, a partir do link: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/destinos-turisticos-inteligentes>.

⁴⁹ Destinos Turísticos Inteligentes se configuram como espaços turísticos inovadores, acessíveis a todos e consolidados sobre uma nova estrutura tecnológica, de modo a garantir o desenvolvimento sustentável do território e melhorar, tanto a qualidade de vida do residente, como a qualidade da experiência do visitante no destino (Brasil, 2023).

⁵⁰ Os municípios contemplados pelo Projeto “Brasil, essa é a nossa praia” são: Angra dos Reis/RJ, Cabo Frio/RJ, Paraty/RJ, São Sebastião/SP, Vila Velha/ES, Barreirinhas/MA, Cruz/CE, Natal/RN, Salvador/BA e Imbé/RS.

Especificamente no contexto das orlas brasileiras, merece destaque o Projeto “Brasil, essa é a nossa praia”, desenvolvido pelo MTur em parceria com a UFRN, que contempla um conjunto de atividades voltadas para a gestão das orlas turísticas, com ações diretas realizadas em 10 municípios⁵⁰ banhados por águas federais. A partir da elaboração de Planos de Gestão Integrada da Orla (PGIs), o projeto alcançou aproximadamente 300 km da orla brasileira (marítima, fluvial e estuarina), contando com mais de 50 encontros participativos, envolvendo cerca de 1.880 representantes das esferas municipal, estadual, federal, iniciativa privada e sociedade civil.

Como resultados positivos do projeto, é possível citar os seguintes exemplos: diversidade de tipos de orlas e ambientes contemplados, tornando-as referências importantes no cenário nacional; participação popular nos processos decisórios; protagonismo das secretarias estaduais e municipais de turismo no processo de planejamento integrado das orlas; uso de elementos tecnológicos e gráficos inovadores; realização de oficinas de planejamento participativo no formato híbrido, permitindo maior representatividade dos diferentes atores; diversidade de metodologias participativas na condução das oficinas; fortalecimento da gestão pública, com integração entre as pastas e poderes; sensibilização para o turismo de base comunitária, turismo sustentável e turismo responsável.

O projeto lançou um documento com os estudos de caso dos 10 destinos turísticos brasileiros que participaram de suas ações, detalhando os processos e metodologias adotados para a gestão das orlas.



Para saber mais



Para conhecer as atividades desenvolvidas pelo Projeto “Brasil, essa é a nossa praia” e ter acesso aos seus documentos e produtos, visite a página www.brasilnossapraia.ufrn.br.

5. Catálogo de investimentos

No item anterior, você compreendeu a importância socioeconômica do turismo, com destaque para seus impactos nas orlas. Entretanto, é fundamental ter um arcabouço legislativo claro e voltado para o ordenamento das ações do setor público e privado, com vistas a potencializar os impactos positivos da atividade e promover o desenvolvimento turístico.

Pensando no desenvolvimento do turismo, esse item aborda como a estruturação de normas e regras pode estimular o investimento na atividade, promovendo a potencial ativação do efeito multiplicador. Assim, é crucial pensar nos instrumentos territoriais que facilitam, ou não, o financiamento das empresas turísticas, que promovam os arranjos produtivos locais, que auxiliem na obtenção de vantagens competitivas, que apoiem a capacitação dos agentes e reduzam as fragilidades infraestruturais.

5.1 AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Uma pesquisa realizada pelo SEBRAE (2014), em 2013, mostrou os principais fatores que explicam a mortalidade e sobrevivência dos negócios brasileiros. Os principais resultados mostraram que 69% das empresas participantes abriram seu negócio por oportunidade e não por identificação da necessidade. Ademais, 88% dos empreendedores contam basicamente com recursos próprios ou de familiares. Com relação às principais causas de mortalidades das empresas foram identificados os seguintes aspectos: falta de planejamento prévio, dificuldade de gestão empresarial e no comportamento empreendedor. Além disso, no momento de abertura das empresas, parte significativa dos empreendedores não levantou informações pertinentes acerca do mercado, tais como: perfil do cliente, concorrentes e fornecedores. Portanto, o papel da gestão pública pode estar relacionado à constituição de um canal de informações sobre a localidade para os empreendedores, no auxílio de captação de recursos financeiros e na identificação das vocações municipais. Nas orlas brasileiras, por exemplo, a gestão pública pode subsidiar a identificação das potencialidades e desafios

locais, diagnosticando as atividades potenciais e proporcionando um ambiente favorável para atração de investimentos.

A atração de investimentos e a promoção de empreendimentos dependem não só de condições macroeconômicas favoráveis, mas também de um conjunto de elementos de ordem micro, a exemplo da estrutura tributária e jurídica de um país. Podemos definir como ambiente de negócios essas condições que estão associadas ao ciclo de vida empresarial, desde o processo de abertura até o momento de fechamento, em caso de falência. O Banco Mundial emprega a metodologia do “Doing Business” na tentativa de mensurar o ambiente de negócios em 190 países.

A análise do indicador em nível subnacional permite comparar o ambiente de negócios nos estados brasileiros. O relatório do “Doing Business Subnacional Brasil 2021” mensurou a regulamentação das atividades de pequenas e médias empresas brasileiras e mostrou que a complexidade e a demora dos processos constituem o maior desafio dos empreendedores brasileiros.



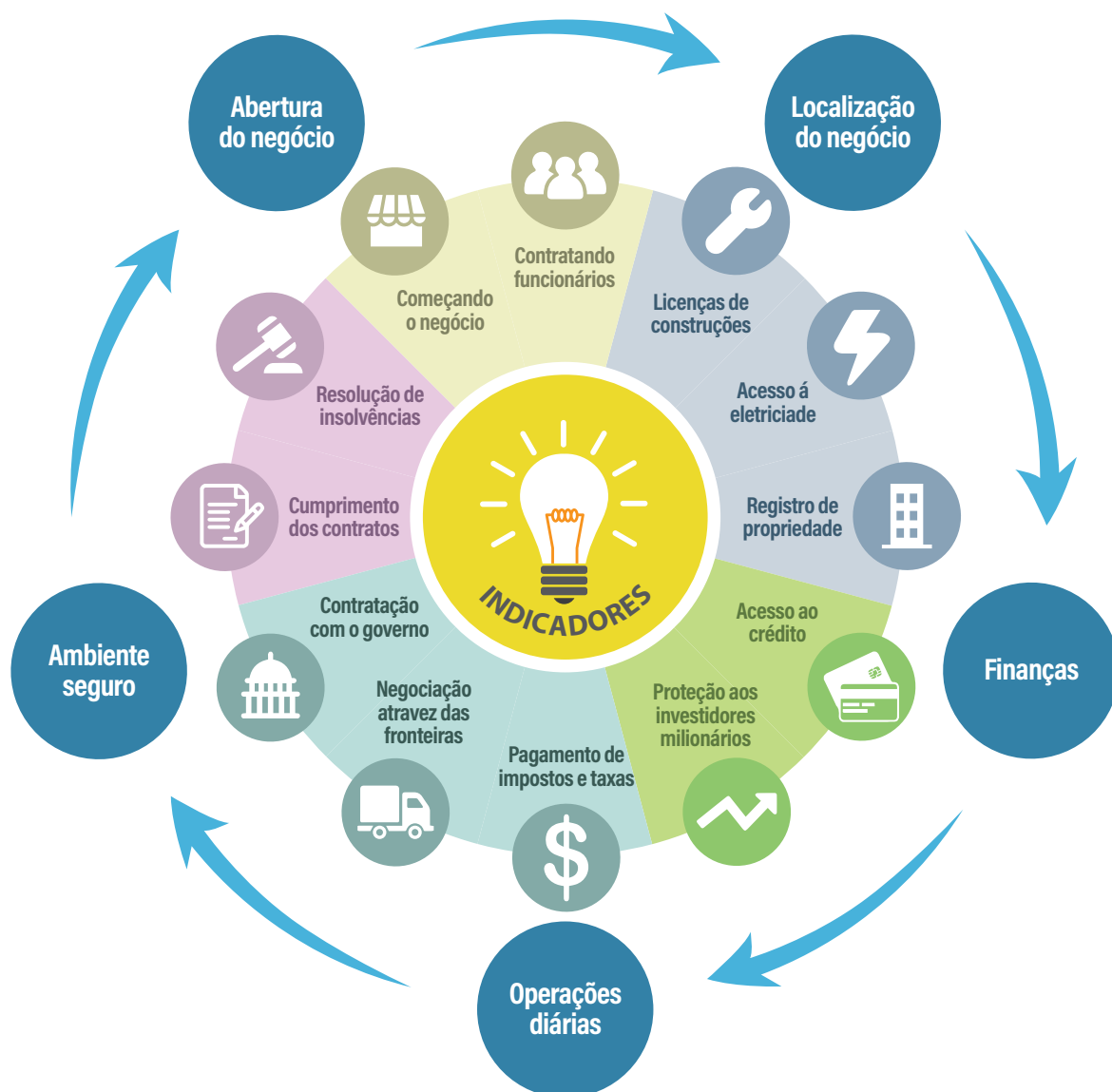
Para saber mais



Para saber mais sobre o Doing business, acesse o relatório completo nesse link: https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf.

O Doing Business busca comparar as regulamentações existentes e seu cumprimento nas empresas das economias selecionadas, subsidiando a tomada de decisões dos formuladores de políticas no tocante à adoção de medidas que reduzam os entraves burocráticos. A metodologia compreende um conjunto de doze indicadores que estão relacionados a cinco categorias de análise: abertura do negócio, localização, finanças, operações diárias e ambiente seguro (Figura 30).

Figura 30 – Indicadores para avaliar o ambiente de negócios



Fonte: disponível em: <https://www.worldbank.org/en/region/eca/brief/doing-business>

Nesse sentido, reformas administrativas voltadas para simplificar e facilitar os negócios devem ser incentivadas, pois melhoram o ambiente de negócios e, por consequência, afetam positivamente os níveis de investimento. Tomemos o seguinte exemplo: países que contam com uma estrutura administrativa que facilite a abertura de negócio e precise de menor tempo para registro de propriedade tendem a elevar a produtividade e a competitividade empresarial, estimulando a atração de investimentos. Por isso, adotar medidas que melhorem a qualidade do ambiente de negócios é fundamental para regulamentar o ciclo de vida da empresa ou destino turístico.

No Brasil, o indicador apontou que São Paulo apresentou o melhor desempenho no tocante às facilidades de se fazer negócios, seguido dos estados de Minas Gerais e Roraima. É importante frisar que o indicador reflete, também, a estrutura de governança pública do estado e do município, tendo em vista a influência dos aspectos regulatórios da gestão pública no ambiente de negócios, através das políticas públicas e da gestão fiscal governamental.

Assim, um cenário de desestruturação da gestão fiscal dos estados e municípios, a exemplo do descontrole das contas públicas, impacta em toda cadeia produtiva da economia e produz efeitos negativos no desenvolvimento de novos negócios e na manutenção dos empreendimentos existentes.

O estado do Pará, por exemplo, apresentou o melhor desempenho no critério de facilidade de abertura de empresas. Esse resultado mostra que uma boa prática estadual reduz o tempo de execução do plano de negócios do empreendedor, tornando o processo mais direto e acessível. A gestão pública pode, assim, adotar um local único para a execução de todos os procedimentos para abertura de negócios, com o intuito de que o empreendedor não precise dirigir-se para vários órgãos.

Nos destinos turísticos, a análise do Doing Business fornece subsídios para analisar as condições que favorecem a dinamização econômica, bem como indica as áreas prioritárias para as reformas. Podemos, assim, refletir sobre possíveis mudanças que podem ser propostas pela gestão pública, tendo em vista a realidade local: conceder alvarás provisórios; unificar os procedimentos de abertura, simplificar procedimentos; ampliar o regime de imposto simplificado; entre outros.

Você sabia?



Em 2020, o Brasil ficou na posição 124 do ranking do “Doing Business”, dos 190 países analisados. Esse dado sinaliza um caminho que devemos percorrer, pois indica que os outros países estão mais acelerados na implementação de reformas e melhorias que facilitam fazer negócios e desenvolver atividades empreendedoras nos estados e municípios. Consequentemente, a orla brasileira é afetada por esse cenário, ratificando o papel da articulação entre os governos municipais, estaduais e federais na proposição de reformas para as condições de abertura de empresas, obtenção de alvarás de construção, registro de propriedades, pagamentos de impostos e execução de contratos

De forma complementar ao Doing Business, temos o Índice de Competitividade Global (ICG), publicado pelo Fórum Econômico Mundial, que pode subsidiar a análise da competitividade e do ambiente de negócio brasileiro. O indicador busca mensurar, de forma ampla, o nível de competitividade, mediante a avaliação institucional e política de cada país. Em 2019, o Brasil ficou na posição 71 no ranking dos 141 países selecionados (Fórum Econômico Mundial, 2019).

5.2 A IMPORTÂNCIA DA SEGURANÇA JURÍDICA PARA A ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS NAS ORLAS

A segurança jurídica busca facilitar as interações humanas e atenuar o cenário de incerteza, tanto em ações já efetuadas quanto em relação aos efeitos futuros. Portanto, a segurança jurídica garante a estabilidade, a certeza, a previsibilidade e a calculabilidade da norma jurídica, traduzidas na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico. Do ponto de vista econômico, a segurança jurídica ganha contornos ainda mais expressivos, principalmente pelo seu papel na imparcialidade e no cumprimento de contratos (North, 1992). Por isso, garantir a segurança jurídica é um caminho importante para a redução dos riscos e dos custos de negócios; e para a expansão da capacidade produtiva de uma economia.

No processo de atração de investimentos, a segurança jurídica é benéfica na promoção de maior eficiência econômica, devido a um cenário de maior estabilidade e previsibilidade dos custos e benefícios. Assim, o estímulo ao investimento e seus possíveis efeitos na melhoria do bem-estar social e no crescimento econômico é indissociável de uma maior segurança jurídica. Cria-se, portanto, um ciclo virtuoso pela promoção da segurança jurídica, tal como apresentado na Figura 31 a seguir.

Figura 31 – Ciclo virtuoso da segurança jurídica



Fonte: Adaptado de Pinheiro (2005)

De forma prática, a atração de investimentos perpassa uma análise de risco, que envolve um levantamento das oportunidades e a caracterização da estabilidade institucional e da segurança jurídica. Por exemplo, em um cenário de transição de governo (federal ou estadual), os potenciais investidores irão analisar o arcabouço legal que garante a continuidade das políticas públicas e das normas contratuais.

Vamos refletir?



A constituição de instituições reguladoras é crucial para o alcance da segurança jurídica na gestão pública. Uma iniciativa recente é a criação da entidade reguladora voltada para a mobilidade de São Paulo, denominada de Plano Integrado de Transporte Urbano (PITU), que busca planejar o transporte coletivo até o ano de 2040 em São Paulo.

Quais são os instrumentos de regulação presentes no seu estado e município?

Observamos que o investimento é indispensável para gerar um ciclo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, por meio da viabilização do emprego e da renda, bem como pela melhoria nas condições de vida dos moradores locais. Entretanto, a efetivação dessas ações necessita de um conjunto de garantias legais que resultem em um cenário menos incerto e mais previsível para os investidores. Chamamos de segurança jurídica esse ordenamento que busca proporcionar um ambiente de negócio com maior estabilidade, mediante um arcabouço legislativo claro e pela imposição de sanções pelo seu descumprimento.



Como a segurança jurídica pode impactar no aumento dos investimentos nos negócios da orla?

Suponha uma empresa privada que tem interesse em construir um aeroporto em um destino turístico com orla, cujo impacto será significativo na economia local, incentivando o crescimento econômico. Todavia, a empresa encontra dificuldade, tendo em vista alterações recorrentes nas legislações, resultando em elevação de custos e incerteza por parte da empresa, acabando por desestimular o investimento.

Qual a solução para esse problema?

- Garantia de maior clareza e estabilidade na elaboração das leis e regulamentos.
- Definição clara das responsabilidades da União, estados e municípios.
- Redução do risco do negócio.
- Aumento do investimento, maior competitividade empresarial e maior crescimento econômico.

5.3 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E IDENTIFICAÇÃO DE POTENCIAIS INVESTIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS

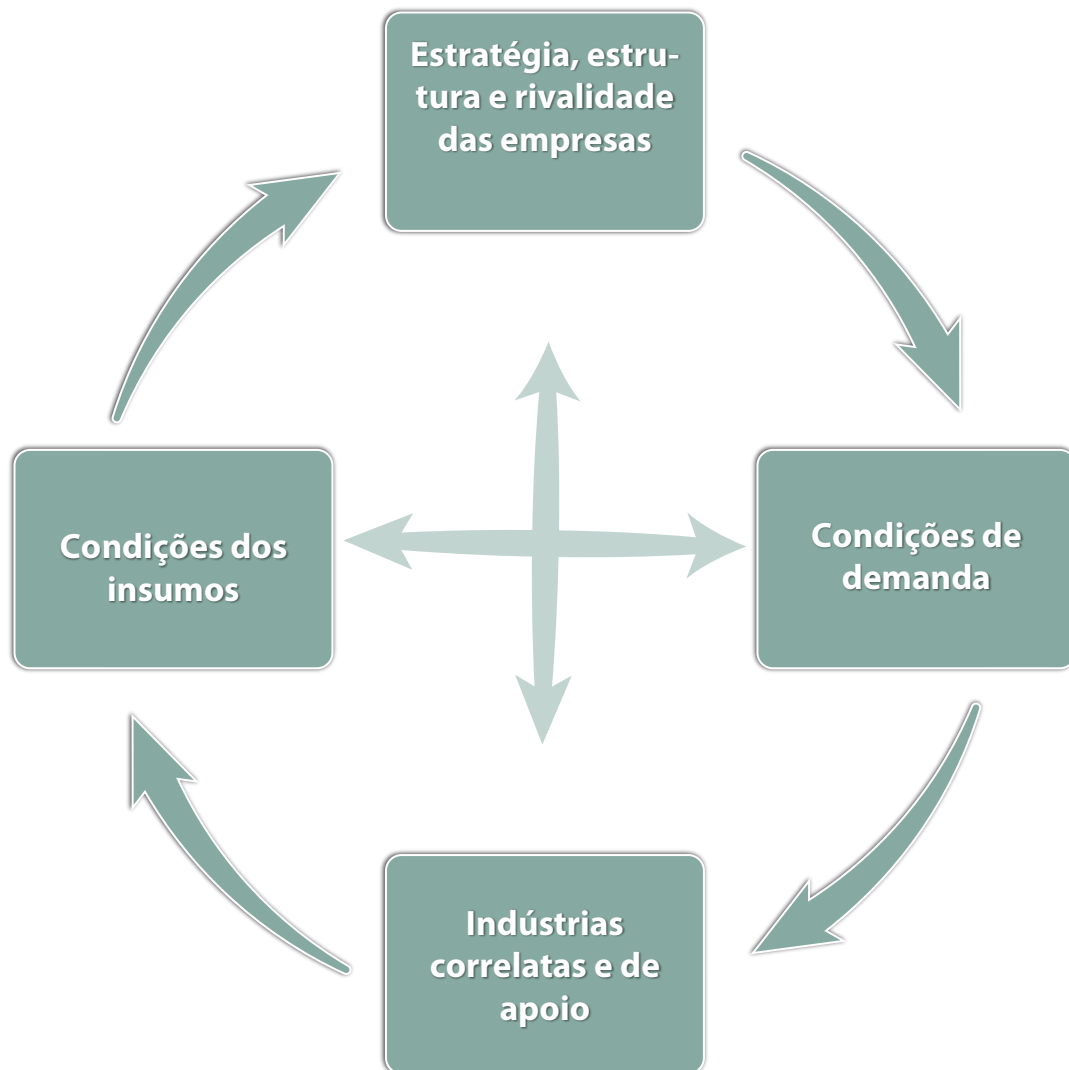
A compreensão do ambiente de negócios é fundamental na determinação da produtividade empresarial nos países, estados e municípios, e do padrão de vida da população, tendo em vista o efeito promovido pelo investimento na geração de emprego e renda. Podemos estabelecer uma relação entre a qualidade do ambiente de negócios e a estrutura concorrencial das empresas em um dado território, por exemplo, um município, influenciando seu nível de produtividade e de competitividade. Ou seja, a promoção de um ambiente de negócios favorável a investimentos no destino constituirá uma vantagem competitiva em relação a outros destinos.

O esquema abaixo (Figura 32), baseado no modelo de Diamante de Porter (1990), é relevante na compreensão dos determinantes da vantagem competitiva das localidades. Ademais, o modelo salienta quais estratégias podem ser adotadas para que o território se torne competitivo, em todos os setores econômicos, a partir da análise de quatro dimensões.

A primeira dimensão diz respeito às condições dos insumos que serão utilizados pela empresa, seja pública ou privada, tanto em relação à sua disponibilidade,

quanto à qualidade. Esses fatores produtivos podem ser: recursos naturais, mão de obra, capital, infraestrutura e tecnologia.

Figura 32 – Fontes de vantagem competitiva



Fonte: Porter (1990)

As indústrias correlatas e de apoio ratificam a importância da presença de fornecedores locais para o abastecimento do setor, criando vantagens para as indústrias relacionadas. As condições de demanda estão associadas ao comportamento do mercado consumidor atendido pela empresa, mediante a avaliação do perfil; do atendimento da necessidade; do tamanho e da preferência da demanda interna. Já o último determinante está relacionado ao contexto local que as empresas se inserem, o qual reflete a estrutura concorrencial das empresas e suas estratégias. Esse contexto será crucial na definição de políticas de investimento voltadas para o crescimento das empresas, bem como na orientação de ações para enfrentar a rivalidade concorrencial.

Portanto, o modelo de Porter pode auxiliar a gestão pública municipal na formulação de políticas direcionadas para as necessidades da localidade, melhorando o desempenho do município frente à concorrência. A partir da delimitação das dimensões analisadas, é compreensível que a gestão pública pode afetar de forma negativa ou positiva cada um dos determinantes da competitividade econômica.

No turismo, por exemplo, a gestão pública pode atuar nas condições de demanda do mercado aéreo, mediante o estabelecimento de regulamentações para os produtos. Assim, ao atuar como comprador de aviões para linhas aéreas nacionais, o poder público auxilia na dinamização econômica, a exemplo do crescimento da atividade turística.

Nos destinos turísticos, a gestão pública municipal e os empresários devem estar atentos para as estratégias concorrenciais de outras localidades, direcionando esforços para ações de melhorias de competitividade e atratividade, mediante um planejamento integrado.

Em conjunto, esses determinantes mostram que a qualidade do ambiente de negócios é influenciada por múltiplos fatores, que interferem diretamente na produtividade e competitividade da localidade. Assim, o aspecto da localização pode facilitar, ou não, o incremento da produtividade, pois cria diferenciações no acesso dos insumos, da informação, das instituições e na capacidade de inovação.

Vamos refletir?



Quais ações podem ser adotadas pelas empresas públicas e privadas para aumentar a competitividade dos negócios na orla?

As empresas devem pensar constantemente em ações voltadas para superação de gargalos existentes. Abaixo seguem orientações que podem ser adotadas:

- Aperfeiçoamento nos processos produtivos (exemplo: compra de máquinas modernas para restaurantes).
- Estímulo à capacitação dos trabalhadores (exemplo: incentivo à qualificação da mão de obra dos artesãos locais).
- Investimento em inovação (exemplo: busca contínua em melhorias tecnológicas).
- Análise do mercado (exemplo: compreender o perfil do turista consumidor, dos destinos concorrentes e dos fornecedores de insumos).

O desenvolvimento de arranjos produtivos pode ser uma ferramenta importante para aumentar a vantagem competitiva. O conceito de Arranjos Produtivos Locais (APL) ressalta a aglomeração espacial de atividades econômicas a partir do elo de interdependência, variando em relação ao tamanho, nível de desenvolvimento e alcance dos agrupamentos (Santos; Guarneri, 2000).

Os APL buscam assegurar o respeito aos aspectos territoriais, mediante a valorização da diversidade de agentes econômicos, políticos e sociais existentes. Busca-se criar, portanto, uma estrutura de governança que reúna empresas interligadas, produtivamente e geograficamente, assegurando os ganhos mútuos para os envolvidos.



Para saber mais



Uma iniciativa de APL na Bacia do Rio Doce foi proposta para impulsionar o turismo local, a partir da aglomeração de empreendedores e lideranças da cadeia do turismo de três polos (Mariana, Médio Rio Doce e Foz). O objetivo da ação é o fortalecimento dos grupos mediante a estruturação do potencial turístico da localidade. <https://www.fundacaorenova.org/timeline/arranjos-produtivos-locais-sao-modelos-para-impulsionar-o-turismo-na-bacia-do-rio-doce/>.

A formação de APL em determinado território, a exemplo da orla, pode fortalecer a capacidade de inovação e elevar a produtividade das empresas existentes, além de incentivar a constituição de novas empresas potenciais. Para que isso aconteça, é fundamental conhecer o potencial produtivo da localidade, bem como seus principais entraves.

Nesse sentido, a atração de investimento é uma via de dinamizar ainda mais a economia local, a partir da caracterização das empresas e da definição das melhorias necessárias. Por isso, o investimento influenciará na qualidade do ambiente de negócios, favorecendo melhorias na produtividade e capacitação empresarial, bem como na difusão tecnológica e de processos produtivos.



Seu município já realizou a identificação das necessidades de investimento da localidade? Se não, vale lembrar que essa busca deve ser respaldada com a garantia do uso sustentável dos recursos, da valorização e preservação dos aspectos culturais e com a preocupação com o bem-estar da comunidade. Um exercício interessante pode ser a realização de workshops reunindo empresários do trade turístico e representações sociais para identificar a necessidade de investimentos, dispondo-a em escala de prioridades e discutindo fontes alternativas de parcerias e captação de recursos. A participação traz legitimidade para o investimento público e pode abrir novas frentes para o desenvolvimento local por meio de parcerias.

5.4 POSSIBILIDADES E DESAFIOS DE INVESTIMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA NA ORLA

A organização e o planejamento das atividades econômicas, em um determinado território, são cruciais para o gerenciamento de suas potencialidades e promoção do desenvolvimento econômico. Nos municípios costeiros, o turismo é tido como uma atividade motriz, provocando o que Beni (2001) denomina de “desenvolvimento intersetorial”, por ativar o efeito multiplicador do investimento na economia. Dado o caráter heterogêneo da atividade turística, diversas são as possibilidades de desenvolvimento local e nacional. Todavia, é crucial compreender que esses benefícios podem ser ameaçados caso a atividade não seja planejada de forma adequada, como já mencionado nos itens anteriores.

Assim, o grande desafio do investimento do turismo na orla é o ordenamento da atividade, por meio do aproveitamento adequado das potencialidades do território. É preciso entender o turismo como uma atividade dinâmica e que precisa, constantemente, de adequações de prioridades. Além disso, a estruturação de uma governança adequada para a orla tenderá a criar um cenário favorável para a atração e captação de investimentos, incentivando a criação de negócios e auxiliando na manutenção dos existentes.

A análise da oferta turística, que abrange o comportamento das empresas que atuam no setor, pode subsidiar a compreensão do padrão de investimento do turismo. A oferta turística é composta por elementos naturais e artificiais que são colocados no mercado para atender uma necessidade do consumidor (Figura 33).

Figura 33 – Elementos da Oferta Turística



Fonte: Porter (1990)

Dessa forma, engloba os atrativos turísticos (recursos naturais, histórico-culturais, realizações técnicas e científico-contemporâneas, acontecimentos programados), equipamentos e serviços turísticos (meios de hospedagem, serviços de alimentação, entretenimentos) e infraestrutura de apoio turístico (informações básicas do município, sistemas de transportes, sistemas de comunicações, sistemas de segurança, equipamento médico-hospitalar).

Essa multiplicidade de segmentos confirma a necessidade de um padrão de investimentos que considere as características dos negócios, no que concerne ao tamanho do empreendimento, aos volumes de gastos e aos prazos de maturação. Como o turismo apresenta empreendimentos de distintos porte e poder de mercado, a disponibilidade de crédito pode ser uma significativa barreira à entrada de empresas em alguns segmentos.

Dessa forma, o investimento deve ser orientado sobre essas particularidades do turismo, tendo em vista que o financiamento inadequado pode constituir pontos de impedimento para o desenvolvimento do setor. Os instrumentos de financiamento (privados ou públicos), os programas e os fundos de financiamento e fomento são mecanismos cruciais para melhorar o desempenho do turismo.

5.5 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DA ORLA: CARACTERIZAÇÃO E IMPORTÂNCIA

Anteriormente você observou que a gestão estratégica depende da análise ambiental. Entendemos por ambiente a identificação de fatores externos e internos que podem interferir na dinâmica do empreendimento. Os fatores internos são aqueles controlados pela empresa, já os fatores externos podem

ser definidos como o macroambiente ou o ambiente de negócio, que você já estudou. O macroambiente abrange os condicionantes econômicos, políticos, legais, culturais, entre outros aspectos.

A gestão das orlas brasileiras, inserida em um contexto mais amplo de ordenamento das zonas costeiras, deve estar alinhada com a legislação vigente e atender ao compromisso com o uso sustentável dos recursos. Para isso, o ordenamento do uso das orlas conta com um conjunto de instrumentos que visam a uma gestão integrada, descentralizada e participativa.

Como as regiões de orla são áreas propensas às ameaças do uso desordenado, tendo em vista sua expressiva riqueza de recursos naturais e a quantidade de interesses, por vezes conflitantes, atuando no mesmo ambiente, a preocupação com a sua manutenção socioambiental e econômica é recorrente. A partir disso, Barragán Muñoz (2004) sinaliza as singularidades da zona costeira em três dimensões: I) físico e natural; II) econômico e produtivo e III) jurídico e administrativo.

Do ponto de vista físico e natural, devem ser considerados o estado da natureza, a diversidade biológica do planeta, as fragilidades e vulnerabilidades dos recursos. No que tange ao aspecto econômico-produtivo, a preocupação está assentada no uso dos recursos a partir da dinâmica das atividades humanas desenvolvidas na localidade, a exemplo do turismo. Por fim, a dimensão jurídica e administrativa ressalta a importância da delimitação de políticas voltadas ao ordenamento do espaço, a partir da divisão de competências, da formação de redes de governança, da definição de linhas de financiamento e do incentivo à participação.

A partir dessas considerações, o planejamento integrado da orla brasileira conta com instrumentos imprescindíveis para o ordenamento do uso dos recursos e da ocupação desses espaços. O Quadro 12 apresenta os instrumentos de gestão da zona costeira brasileira, alguns deles já mencionados no item com foco na discussão sobre riscos nas orlas.

Quadro 12 – Instrumentos de gestão da zona costeira

Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)	Conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira.
Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAF	Planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação.
Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC	Implementa a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC
Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC	Implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal.
Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – SIGERCO	Componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente – SINIMA –, que integra informações georreferenciadas sobre a zona costeira.
Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira – SMA	Estrutura operacional de coleta contínua de dados e informações, para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avaliação das metas de qualidade socioambiental.
Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira – RQA-ZC	Consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações da gestão
Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC	Orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão.
Macrodiagnóstico da zona costeira	Reúne informações, em escala nacional, sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais.

Fonte: elaboração própria (2023)

Vamos refletir?



A forte pressão demográfica exercida pelo turismo de massa sazonal é um exemplo da importância do gerenciamento costeiro e reforça a necessidade de propor uma atividade consciente, do ponto de vista socioeconômico e ambiental, para manutenção da biodiversidade e para preservação das características do espaço. Nesse sentido, no ano de 2001, foi criada a Área de Proteção Ambiental dos Recifes de Corais (APARC), no Rio Grande do Norte, com o intuito de proteger a biodiversidade marinha. Assim, com vistas a controlar o fluxo turístico e reduzir as pressões antrópicas nos parrachos, foram criadas regras de conduta e limitação de visitação diária.

Você conhece os instrumentos de controle e planejamento da orla do seu município?

5.6 ATRAÇÃO E CAPTAÇÃO DE INVESTIMENTOS NO TURISMO

A gestão da orla prevê a promoção de atividades socioeconômicas compatíveis com o seu desenvolvimento sustentável, a partir da captação de recursos junto a organizações públicas e instituições financeiras. Inicialmente, caberá ao empresário, gestor privado ou gestor público saber qual sua necessidade de investimento para buscar a modalidade de financiamento que mais atende seu projeto.

Portanto, você deve estar atento aos aspectos de sustentabilidade econômico-financeira do seu negócio, que é a etapa de levantamento de custos para a implantação e operação do projeto. Para tanto, deverão ser discriminadas todas as despesas previstas no projeto para que, posteriormente, sejam buscadas as fontes de financiamento mais viáveis.

Dado o compromisso com o desenvolvimento sustentável, o BNDES é uma importante fonte de viabilização de recursos para os projetos da orla. A instituição viabiliza recursos por meio de operações diretas (projeto apresentado diretamente ao banco) e operações indiretas (realizadas a partir de Agente Financeiro credenciado). Embora possua uma atuação voltada para investimentos de alto montante (Quadro 13), o BNDES também atua com linhas de pequeno crédito, que serão abordadas no decorrer desse texto.

Quadro 13 – Setores de atuação do BNDES

Setores de atuação do BNDES:

- Infraestrutura urbana integrada
- Equipamentos turísticos
- Iluminação pública
- Mobilidade urbana sustentabilidade
- Modernização do Estado/cidades inteligentes
- Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs)
- Saneamento básico

Fonte: elaboração própria (2023)

Os instrumentos de financiamento variam de acordo com a finalidade do empreendimento, refletindo em distintas condições de pagamento (taxa de juros e prazo). Por isso, é fundamental buscar a linha de financiamento que melhor atenda à finalidade do projeto.

Empreendimentos que atuam na cadeia produtiva do turismo contam, também, com a fonte de recursos do programa de apoio ao turismo regional: o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), o qual financia capital de giro, aquisição de máquinas e equipamentos e realização de obras. O objetivo do fundo é atuar no fomento da atividade turística, mediante taxas subsidiadas e pré-definidas.

Outras fontes de recursos financeiros são observadas no cenário nacional e podem ser acessadas pelo empreendedor ou gestor, para empreendimentos de diferentes portes e natureza, atuantes na cadeia do turismo. Citamos alguns: PROGER Turismo Investimento; FNE – Programa de Apoio Turismo Regional (PROATUR); FCO Empresarial – Linha de Crédito de Desenvolvimento do Turismo Regional (exige Cadastur); e o PROGER InvestGiro Turismo. Os operadores dessas linhas de crédito são o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Nordeste, os quais podem fornecer informações atualizadas e precisas sobre as condições de acesso ao crédito.

5.7 CRITÉRIOS PARA ACESSO ÀS LINHAS DE CRÉDITO

O instrumento de financiamento irá variar de acordo com o segmento requerido, o perfil do cliente e o porte do empreendimento. O BNDES classifica seus clientes em: Microempresa, Pequena Empresa, Média Empresa e Grande Empresa, de acordo com a receita operacional bruta anual (Quadro 14).

Quadro 14 – Classificação do porte da empresa

Classificação	Receita operacional bruta anual
Microempresa	Menor ou igual a R\$ 360 mil
Pequena Empresa	Maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões
Média Empresa	Maior que R\$ 4,8 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões
Grande empresa	Maior que R\$ 300 milhões

Fonte: BNDES (2022)

Para ter acesso às linhas de crédito do BNDES, os clientes devem estar incluídos em pelo menos um dos seguintes perfis: a) Empresas sediadas no Brasil; b) Empresários individuais (pessoa física com CNPJ); c) Microempreendedores individuais; d) Entidades ou órgãos públicos, da administração direta e indireta, das esferas Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal; e) fundações e associações de direito privado; f) cooperativas; g) pessoas físicas domiciliadas e residentes no país, desde que exerçam atividades econômicas e sejam devidamente registradas; h) consórcios e condomínios que exerçam atividade produtiva; i) e sindicatos e clubes (BNDES, 2022). Além disso, devem cumprir com requisitos que serão considerados na avaliação do crédito. O Quadro 15 apresenta um comparativo dos requisitos mínimos para o financiamento pelo BNDES e dos impedimentos para o beneficiamento das entidades.

Quadro 15 – Requisitos mínimos e impedimentos para o financiamento do BNDES

Requisitos mínimos	Impedimentos
Estar em dia com as obrigações fiscais, tributárias e sociais	Possuam inadimplemento com o Sistema BNDES ou integrem Grupo Econômico que possuam inadimplemento com o Sistema BNDES
Apresentar cadastro satisfatório	Sejam responsáveis por título protestado (salvo se houver, a critério do BNDES, justificado o protesto ocorrido)
Ter capacidade de pagamento	Constem em processo judicial que, a critério do BNDES, possa comprometer a capacidade de cumprimento de suas obrigações perante o BNDES
Dispor de garantias suficientes para cobertura do risco da operação	Tenham apontamentos cadastrais indicando inadimplemento contumaz ou restrições à sua idoneidade
Não estar em regime de recuperação de crédito	Estejam em processo de falência, concordata ou recuperação judicial ou extrajudicial
Atender à legislação relativa à importação, no caso de financiamento para a importação de máquinas e equipamentos; e cumprir a legislação ambiental	

Fonte: BNDES (2022)

No caso do FUNGETUR, para obtenção do crédito, os empreendedores devem ser prestadores de serviços turísticos, bem como estarem cadastrados no Cadastur. A partir disso, devem se dirigir a um agente financeiro credenciado para análise de concessão de crédito. Portanto, as condições de financiamento e aprovação do projeto serão realizadas pela instituição financeira credenciada. O Quadro 16 ilustra as três linhas de crédito disponíveis pelo FUNGETUR, bem como seus respectivos prazos de carência e total, e a participação percentual.

Quadro 16 – Condições de concessão de crédito do FUNGETUR

Linhas de Financiamento	Carência	Prazo total	Participação (%)
Financiamento de Bens	12 meses	60 meses	Até 100% do investimento
Financiamento de Projeto de Investimento	60 meses	240 meses	Até 80% do investimento
Financiamento de Capital de Giro Isolado	12 meses	60 meses	Até 100% do investimento

Fonte: BNDES (2022)



O gestor municipal pode auxiliar no processo de solicitação de crédito, elaborando cartilhas informativas sobre os requisitos mínimos e impedimentos de acesso ao crédito, como apresentados anteriormente. A cartilha poderia ser entregue nos empreendimentos locais e divulgada nos canais de comunicação do município. Havendo interesse dos empreendedores locais, podem ser promovidos eventos com essas instituições fornecedoras de créditos, para esclarecimento das linhas de financiamento e seu acesso.

Já pensou em promover uma feira de investimentos em seu município? Seria uma forma de unir possíveis empreendedores, empresários locais e instituições de crédito em um local para rodadas de negócios. Nesse caso, parcerias com instituições de fomento ao empreendedorismo podem auxiliar na organização desse evento.

5.8 COMPARATIVO ENTRE OS RELATÓRIOS DE INVESTIMENTOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS: DIAGNÓSTICO DE TENDÊNCIAS E FLUXOS FINANCEIROS NO CENÁRIO MUNDIAL

Do ponto de vista institucional, podemos elencar várias ações promovidas pelo Governo com o intuito de fortalecer sua interação com a iniciativa privada, a exemplo do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). O PPI busca celebrar contratos de parcerias, com o intuito de estimular as oportunidades de investimento e geração de empregos, bem como incentivar o desenvolvimento tecnológico nacional.

O BNDES é intermediador nas concessões do PPI, a partir da estruturação de projetos que identifiquem oportunidades para o investimento nacional. Entre algumas linhas de financiamento dos projetos do PPI, temos: modal rodoviário, infraestrutura aeroportuária, mobilidade urbana e saneamento ambiental e recursos hídricos.

De forma paralela, o Portal de Investimentos (Ministério do Turismo) confirmou a potencialidade do investimento nacional, com enfoque para o turismo. Além da riqueza em atrativos naturais, o Brasil apresenta vantagens de conectividade e localização, na abertura do mercado de linhas aéreas e na incorporação de inovação.

O Boletim de Inteligência – Atração de Investimentos em Turismo –, divulgado em 2021 (Brasil, 2021), mostrou que o Brasil ocupou a quarta posição no número de turistas com pernoite entre os países da América Latina, em 2019. Analisando a competitividade do ambiente de negócios em Hotelaria e Turismo, o Brasil ficou em segundo lugar no ranking de qualidade e em nono no que diz respeito aos custos. Esses dados sinalizam um quadro favorável para os investidores de empreendimentos nos segmentos turísticos. O Boletim mostrou, também, que o Brasil ocupou o primeiro lugar no ranking de Infraestrutura e Acessibilidade.

No que concerne ao Investimento Estrangeiro Direto em turismo, de 2016 a 2019, as informações do Boletim ressaltam que o Brasil recebeu 24 projetos durante esse período, criando 5.938 empregos, com um capital de investimento de US\$ 1.050,80 (em milhões). Além disso, os países que mais investiram no Brasil foram Estados Unidos, Panamá e Reino Unido (Brasil, 2021).

Os dados do Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur) apontam o crescimento expressivo de prestadores de serviços no quarto semestre de 2020, comparativamente ao ano anterior (Brasil, 2021). O relatório sinalizou que esse crescimento pode ser explicado pela disponibilização da verba emergencial do Fundo Geral de Turismo, alcançando principalmente prestadores cadastrados ligados a Agências de Turismo, Guia de Turismo e Transportadora Turística.

Você chegou ao fim desta publicação. Esperamos que o caderno “Turismo e Orlas: subsídios para a gestão integrada de destinos turísticos” tenha acrescentado conhecimentos que possibilitem um caminhar mais responsável em direção ao futuro de orlas mais acolhedoras para residentes e turistas, alcançando um resultado econômico, social, cultural e ambientalmente sustentável.



Referências

AMORIM, R. de F.; MAIA, R. P. (coord.). **Diagnóstico e apontamentos de medidas mitigadoras para o contexto de riscos nas falésias de Pipa e Barra de Tabatinga - RN**. Natal: [s.n.], 2021. 225f.

ARAÚJO, M. C. **Análise espaço-temporal de incidentes com tubarões no litoral de Pernambuco**. 2019. 100f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Recife, 2019.

ARAÚJO, M. C. B.; COSTA, M. F. Praias Urbanas: o que há de errado com elas? **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**, v. 11, n. 5, p. 51-58, dez. 2016.

BAKS, A. K.; PARIDA, B. B. Exploring relationship between controllable metrics and socio-environmental performance indicators in responsible tourism context using temporal causal model. **Revista Anais Brasileiros de Estudos Turísticos/ ABET**, Juiz de Fora, v.10, n. único, p. 1-15, jan./dez. 2020.

BARBIER, E. B.; HACKER, S. D.; KENNEDY, C.; KOCH, E. W.; STIER, A. C.; SILLIMAN, B. R. **The value of estuarine and coastal ecosystem services**. **Ecological Monographs**, v. 81, n. 2, p. 169-193, maio 2011. doi: <http://dx.doi.org/10.1890/10-1510.1>.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. **Las áreas litorales de España**. Barcelona: Ariel, 2004.

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 2001.

BERNARDES, S. **Comunidade Caiçara de Picinguaba preserva Ilha das Couves com Turismo de Base Comunitária**. São Paulo: Preservar é Resistir: em Defesa dos Territórios. [20-]. Disponível em: <https://www.preservareresistir.org/single-post/2020/01/20/comunidade-caicara-de-picinguaba-preserva-ilha-das-couves-com-turismo-de-base-comunitaria>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BNDES. Soluções para o seu negócio. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/>. Acesso em: 25 jul 2022.

BOMBANA, B.; ARIZA, E. A double-loop process for beach quality index construction: approaching the complexity of the catalan coast. **Journal Of Environmental Management**, v. 240, p. 177-189, jun. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.03.100>.

BRANDT, C. T. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa Brasília**, v. 47, n. 187, 2010.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.638, de 31 de agosto de 1991**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 02 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 5.300, de 07 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei. n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 02 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e

Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 02 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de Sistema de Informações e Monitoramento de Desastres; altera as leis n.s 12.340, de 10 de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.240, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da união e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei Nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os decretos-lei Nºs 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei Nº 13.139, de 26 de junho de 2015. D.O.U. de 31 de dezembro de 2015, p.1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm>. Acesso em 17 out. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. **Pacto federativo.** Senado Notícias, 2015. Disponível em: https://ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel_1_1_caracterizacao_rmsp.pdf. Acesso em: 13 set. 2022.<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portaria MTur n. 39, de 10 de março de 2017.** Estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo e respectivas Ações Orçamentárias, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/-publicacoes/atos-normativos-2/2017/portaria-no-39-de-10-de-marco-de-2017>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo (PNT) 2018-2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-nacional-do-turismo>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.051, de 8 de setembro de 2020.** Abre crédito extraordinário em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais), para o fim que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14051.htm. Acesso em: 29 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 10.936, de 12 de janeiro de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.936-de-12-de-janeiro-de-2022-373573578>. Acesso em: 02 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e de outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 08 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrumentos de destinação:** Formas de transferência de direitos. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/instrumentos-de-destinacao>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **Manual Projeto Orla.** Brasília: Ministério da Economia, 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Turismo de base comunitária em unidades de conservação federais: caderno de experiências.** Brasília: ICMBio, 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo.** Brasília: Ministério do Turismo, 2015. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/aceso-a-informacao/63-aco-es-e-programas/4882-programa-de-regionalizacao-do-turismo#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Turismo,princ%C3%ADpios%20a%20regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20turismo.&text=O%20Programa%20de%20Regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do,estados%2C%20regi%C3%B5es%20e%20municip%C3%ADpios%20brasileiros>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **9º Encontro Interlocutores Programa Regionalização:** construção da nova estrutura com as macrorregiões. 2012. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes/item/download/209_0af3c76ca09c68be04812c03b71ce65e.html. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Atividades do CADASTUR.** Disponível em: <https://cadastur.turismo.gov.br/hotsite/#!/public/sou-prestador/inicio>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Turismo. Boletim de Inteligência. **Atração de investimentos em turismo.** Brasília: Ministério do Turismo, 2021. v. 1.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Cartilha do Plano Diretor Orientado ao Turismo.** Brasília: Ministério do Turismo, 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3:** Institucionalização da Instância de Governança Regional. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano de Ação voltado à melhoria da Mobilidade e Conectividade Turística no Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/aco-es-e-programas/forum-mob-tur/iniciativas/plano-de-acao-voltado-a-melhoria-da-mobilidade-e-conectividade-turistica-no-brasil-vigente>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/pnt-2018-2022-pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portaria Interministerial ME/ MTUR n. 151, de 10 de abril de 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/atos-normativos-2/2019/portaria-interministerial-me-mtur-no-151-de-10-de-abril-de-2019-1>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portaria Mtur n. 41, de 24 de novembro de 2021**. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mtur-n-41-de-24-de-novembro-de-2021-362609866>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. Radar do Turismo. **Boletim Mensal de Estatísticas do Turismo**, ano 1, n. 6, jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Roteirização Turística - Módulo operacional 7**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur). Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico (DEAOT). Coordenação Geral de Regionalização (CGRG). **Projeto Inventário da Oferta Turística - Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil**. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

BRASIL. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex). Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEduc). **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas**. Brasília: TCU, 2021.

BRASIL. **Decreto n. 10.692, de 3 de maio de 2021**. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10692.htm. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto n.10.689, de 27 de abril de 2021**. Institui o Grupo de Apoio a Desastres (GADE) no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10689.htm. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 11.347, de 1 de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11347.htm. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. **Portaria n. 3.040, de 4 de dezembro de 2020**. Regulamenta a utilização do Cartão de Pagamento de Defesa Civil (CPDC). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. **Portaria n. 3.033, de 4 de dezembro de 2020**. Define procedimentos a serem adotados pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil para as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de recuperação em áreas atingidas por desastres. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. **Portaria n. 3.234, de 28 de dezembro de 2020**. Estabelece o funcionamento, a utilização e o reconhecimento de eventos extremos ao Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. **Portaria n. 3.027, de 4 de dezembro de 2020**. Define procedimentos para o envio de alertas à população sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais de proteção e defesa civil, e para utilização do sistema Interface de Divulgação de Alertas Públicos para envio de alertas via mensagem de texto (SMS), televisão por assinatura ou plataforma de avisos públicos. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. **Portaria n. 93**. Apresenta as condições para reestabelecer as condições de habitabilidade das edificações atingidas por desastres que resultaram em destelhamentos e/ou danos em telhados de residências, prédios públicos e privados. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. **Portaria n. 1.774, de 26 de agosto de 2021**. Estabelece um conjunto crítico de serviços a serem realizados em áreas urbanas públicas, cuja finalidade é a remoção e destinação de resíduos gerados por desastres. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. **Portaria n. 260, de 2 de fevereiro de 2022**. Estabelece critérios para reconhecimento de Situação de Emergência (SE) e Estado de Calamidade pública (ECP) em decorrência de eventos extremos. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA nº 274, de 29 de outubro de 2000**. Classifica as águas doces, salobras e salinas e determina os limites e categorias de balneabilidade. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2000.

BUTLER, R. W. The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. **Canadian Geographer/Le Géographe canadien**, v. 24, n. 1, p. 5-12, 1980.

CARMO, A. B.; POLETTE, M.; TURRA, A. Impactos ambientais sobre mares e oceanos. In: CALIJURI, M. C.; CUNHA, D. G. F. (org.). **Engenharia Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2019. v. 1. p. 237-256.

CARVALHO, M. P. **Fatores meteorológicos, oceanográficos, morfodinâmicos, geológicos e urbanos relacionados à incidência de afogamentos** nas praias da costa atlântica de Salvador. 2002. 167f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências, Pós-Graduação em Geologia, Universidade Federal da Bahia, 2002.

CAVALCANTE, L. R. **Ambiente de negócios, investimentos e produtividade**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

CIFUENTES, M. **Determinacion de capacidad de carga en áreas protegidas**. Turrialba (Costa Rica): Catie, 1992.

COLLISCHONN, W.; KOBIYAMA, M. **A hidrologia da cabeça d'água**: ocorrência e observações no Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/210568/001113112.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 jul. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO (CNC). **Práticas Internacionais Inspiradoras para o Turismo Sustentável**: estudo de *Benchmarking*. Disponível em: https://vaiturismo.com.br/wp-content/uploads/sites/14/2021/12/Relatorio_de_Benchmarking_V_final.pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CNUMAD). **Agenda 21**. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996. 591 p.

CORRÊA, M. R. *et al.* Desafios para promoção da abordagem ecossistêmica à gestão de praias na América Latina e Caribe. **Estudos Avançados**, v. 35, n. 103, p. 219-236, dez. 2021. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35103.012>.

CORRÊA, M. R. *et al.* Shifting shores and shoring shifts-how can beach managers lead transformative change?: a study on challenges and opportunities for ecosystem-based management. **Human Ecology Review**, v. 26, n. 2, p. 59-84, 2020.

COSTA, H. *et al.* Plásticos de uso único no turismo costeiro: um debate urgente. *In*: BRASILEIRO, I.; BOUÇAS, D.; COSTA, H.; ALVARES, D. (org.). **Turismo, Sustentabilidade e COVID-19 entre incertezas e esperanças**. 1. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2022. v. 1. p. 237-260.

CUNHA, S. K.; CUNHA, J. C. Clusters de turismo: abordagem teórica e avaliação. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 8, n. 13, p. 60-67, 2006.

DELGADO, M. Análise da metodologia criada por Miguel Cifuentes referente à capacidade de carga turística. **Turismo em Análise**, v. 18, n. 1, p. 73-93, maio 2007.

DI PIETRO, J. E.; DI PIETRO FILHO, J. E. A metodologia do cálculo de carga na preservação ambiental. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. 28., 2008. **Anais [...]**. Rio de Janeiro/RJ, Brasil, 13 a 16 out. 2008.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 2014.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Políticas Públicas e Governo Local: Módulo 1 o Município na Federação Brasileira**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3839/1/PPGL_M%C3%B3dulo%201%20-%20O%20Munic%C3%ADpio%20na%20Federa%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira.pdf. Acesso em: 22 jul. 2022.

ESPÍNOLA, R.S.; FERREIRA, L.V.F.; MARQUES-JUNIOR, S. A Certificação Bandeira Azul e seus Impactos nas Praias do Brasil. **Revista Turismo em Análise**, v. 31, n. 3, p. 561-576, 2020.

FARSARI, I. **Tourism in the Green Economy**: Background Report. [S.l.: s.n.], 2012.

FLICKR.COM. mturdestinos. **Praia de Barra de São Miguel (AL)**. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/mturdestinos/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

FONSECA, M. A. P. **Segunda residência, lazer e turismo**. Natal: EDUFRN, 2012. 224p.

FORUM ECONÔMICO MUNDIAL. **Global competitiveness report**. 2019. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

FREIRE, A. G. S. *et al.* **Capacidade de Carga Turística da Ilha das Couves, Ubatuba/SP**. 2018. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/fundacaoflorestal/2019/12/relatorio-cct-ilha-das-couves-final.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2022.

G1. **Banhistas dizem ter pego ‘bicho geográfico’ na Ilha do Rodeadouro**. <https://g1.globo.com/pe/petrolina-regiao/noticia/2014/03/banhistas-dizem-ter-pegado-bicho-geografico-na-ilha-do-rodeadouro.html>. Acesso em: 07 jul. 2022.

G1. **Tragédia em Capitólio**: após um mês da queda de rocha que matou 10 pessoas, geólogos fazem estudo no Lago de Furnas. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/centro-oeste/noticia/2022/02/09/tragedia-em-capitolio-apos-um-mes-da-queda-de-rocha-que-matou-10-pessoas-geologos-fazem-estudo-no-lago-de-furnas.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2022.

G1. **Turista filmou queda de tirolesa que o levou à morte em Canoa Quebrada**. <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2022/10/25/turista-filmou-queda-de-tirolesa-que-o-levou-a-morte-em-canoa-quebrada.ghtml>. Acesso em: 24 nov. 2022.

GOERCK, G. U.; ETGES, V. E. Planejamento e gestão do turismo na microregião de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL. 8., 2017. Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios. Santa Cruz do Sul/RS. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

GONÇALVES, L. R. *et al.* The Brazilian Blue Amazon under threat: Why has the oil spill continued for so long? **Ambiente & Sociedade**, v. 23, p. 1-9, 2020.

GONÇALVES, L. R.; OLIVEIRA, M.; TURRA, A. Assessing the complexity of social-ecological systems: taking stock of the cross-scale dependence. **Sustainability**, v. 12, n. 15, p. 6236, 2020.

GUERRA, A. T. **Dicionário geológico-geomorfológico**. 8. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. 446p.

GUILHON, M. *et al.* Recognition of ecosystem-based management principles in key documents of the seabed mining regime: implications and further recommendations. **Ices Journal Of Marine Science**, v. 78, n. 3, p. 884-899, 2020. doi: <http://dx.doi.org/10.1093/icesjms/fsaa229>.

HALPERN, B.S. *et al.* **An index to assess the health and benefits of the global ocean**. **Nature**, v. 488, p. 615-620, 2012.

HANAFIAH, M. H. Framing the future agenda of blue tourism in sustainable coastal tourism destinations. **Tourism And Hospitality Management**, v. 28, n. 2, p. 465-470, 2022. doi: <http://dx.doi.org/10.20867/thm.28.2.6>.

HENRICHS, J. A.; MEZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Conheça cidades e estados do Brasil**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: o que é. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 26 mar. 2023.

INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT). **Desarrollo Turístico**. Disponível em: <https://www.ict.go.cr/es/informacion-institucional/desarrollo-turistico.html>. Acesso em: 13 jul. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O Conselho Nacional de Turismo na Visão de seus Conselheiros**: Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120719_relatorio_turismo.pdf. Acesso em 17 out. 2022.

INTERGOVERNMENTAL OCEANOGRAPHIC COMMISSION (IOC). **A Ciência que precisamos para o oceano que queremos**: Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030). 2019. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265198_por. Acesso em 17 out. 2022.

INTERGOVERNMENTAL OCEANOGRAPHIC COMMISSION (IOC). UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **The United Nations decade of ocean science for sustainable development (2021-2030) - Implementation plan**. Paris: IOC Publishing, 2020.

INTERNATIONAL SHARK ATTACK FILE (ISAF). **Maps & Data**. 2022. Disponível em: <https://www.floridamuseum.ufl.edu/shark-attacks/maps/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana**. Região Metropolitana de São Paulo. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: https://ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel_1_1_caracterizacao_rmsp.pdf. Acesso em: 13 set. 2022.

ISO. **ISO 13009 Tourism and related services – Requirements and recommendations for beach operation**. Genebra, Suíça: Central Secretariat, 2015.

JAFARI, J. El turismo como disciplina científica. **Política y Sociedad**, v. 42, n. 1, p. 39-56, 2005.

JAFARI, J.; RITCHIE, J. R. B. Toward a framework for tourism education: Problems and prospects. **Annals of Tourism Research**, Great Britain, v. 8, n. 1, p. 13-34, 1981.

JULIÃO, D. et al. A influência das leis trabalhistas brasileiras na relação capital/trabalho dos guias de turismo. **Observatório de Inovação do Turismo – Revista Acadêmica**, v. 4, n. 3, p. 1-20, 2009.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Edimburgo: Pearson Education Limited, 2014.

KRELLING, A. P.; WILLIAMS, A. T.; TURRA, A. Differences in perception and reaction of tourist groups to stranded marine debris influence the loss of tourism revenue in coastal areas. **Marine Policy**, v. 85, p. 87, 2017.

LAGE, B. H. G.; MILONE, P. C. **Economia do turismo**. São Paulo: Atlas, 2001.

LAMAS, S.; NASCIMENTO, E. O debate sobre acessibilidade e sustentabilidade no turismo pela governança turística de Socorro, São Paulo, Brasil. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, v. 36, n. 2, p. 393-403, 2021.

LANZARINI, R.; BARRETTO, M. Políticas públicas no Brasil para um turismo responsável. **Turismo - Visão e Ação**, v. 16, n. 1, p. 185-215, 2014.

LIMBERGER, P. F.; PIRES, P. S. A aplicação das metodologias de capacidade de carga turística e dos modelos de gestão da visitação no Brasil. **Revista de Turismo Contemporâneo - RTC**, Natal, v. 2, n. 1, p. 27-48, jan./jun. 2014.

LONG, R. D.; CHARLES, A.; STEPHENSON, R. L. Key principles of marine ecosystem-based management. **Marine Policy**, v. 57, p. 53-60, jul. 2015. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2015.01.013>.

MAIA, J. C. B.G.; PEREIRA, P. S.; LESSA, R. P. T. Variação espaço-temporal das correntes de retorno em municípios da região metropolitana do Recife. **Quaternary and Environmental Geosciences**, v. 5, n. 2, dez. 2014.

MAIA, R. P. **Esquema interpretativo do Cânion de Furnas em Capitólio/Minas Gerais, mostrando a queda de blocos que resultou na morte de 10 pessoas em 2022**. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/01/22/capitolio-desmoronamento-rocha-fragmentada-esfacelamento-rio.amp.htm>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MENDES, B. O.; CANTO-SILVA, C. R. Estudo da capacidade de carga da trilha de educação ambiental do Parque Natural Morro do Osso, Porto Alegre (RS). **Revista Eletrônica Uso Público em Unidades de Conservação**, Niterói, RJ, v. 10, n. 15, 2022.

MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR). **Anuário Estatístico de Turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2019. v. 47. Disponível em: file:///C:/Users/rodri/Downloads/Anuario_Estatistico_de_Turismo_2020_-_Ano_Base_2019_-_2ed.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR). **Turismo responsável no Brasil: tendências, estratégias e fomento em sustentabilidade, turismo de base comunitária e segurança turística**. Brasília: Ministério do Turismo, 2023.

MORITZ, T.; ALVEZ, F. L.; COSTA, C. Gestão integrada de zonas costeiras: a importância para os destinos turísticos. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, n. 21/22, p. 153-165, 2014.

NARDELLI, M. A.; VIANNA, T. E.; NITSCHKE, L. B. Integração Comunitária: RedTusoco como um modelo de gestão participativa na organização do turismo local. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 111-125, 2016.

NASCIMENTO, G. G. **Uso público sustentável em áreas protegidas: uma análise do turismo de base comunitária do território tradicional caiçara de Picinguaba**. 2021. 195f. Dissertação (Mestrado) – Programade Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política. Universidade de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-27042021-141430/publico/dissertcioffi.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

NORTH, D. **Transaction costs, institutions and economic performance**. International Center for Economic Growth, 1992 (Occasional Papers, 30).

OCEAN PANEL. **Transformations for a sustainable ocean economy: a vision for protection, production and Prosperity**. High level panel for a sustainable ocean economy. 2020.

Disponível em: <https://www.oceanpanel.org/ocean-action/files/transformations-sustainable-ocean-economy-eng.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

OLIVEIRA, M. **Integração de políticas públicas na zona costeira**: incorporando a Gestão Baseada em Ecossistemas (GBE). 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

OLIVEIRA, S. D. Uso de indicadores de sustentabilidade no contexto da atividade turística. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 13, n. 1, fev./abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo**: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio, 2015). Disponível em <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT); ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **El turismo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Buenas prácticas en las Américas**. Madrid: OMT, 2018. doi: <https://doi.org/10.18111/9789284419937>

PIMENTEL, T. D.; PIMENTEL, M. P. C. Destino turístico como construção coletiva: os atores envolvidos e sua necessidade de articulação. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE INVESTIGAÇÃO TURÍSTICA. 5., 2012. São Paulo/SP/Brasil. **Anais [...]**. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2012.

PINHEIRO, A. C. **Segurança jurídica, crescimento e exportações**. Rio de Janeiro, n. 1125, 2005. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2700/1/TD_1125.pdf. Acesso em: 14 set. 2022.

PIRES, P. S. “Capacidade de Carga” como Paradigma de Gestão dos Impactos da Recreação e do Turismo em Áreas Naturais. **Turismo em Análise**, v. 16, n. 1, p. 5-28, 2005.

PMBOK. Project Management Institute. **Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos**. 5. ed. Pensivânia: Project Management Institute, 2013.

PORTER, M. E. **The Competitive Advantage of Nations**. [S.l.]: Harvard Business Review, 1990.

PREFEITURA DE VILA VELHA. **Prefeitura implanta Escritório de Gerenciamento de Projetos**. Disponível em: <https://www.vilavelha.es.gov.br/noticias/2021/12/prefeitura-implanta-escritorio-de-gerenciamento-de-projetos-37166>. Acesso em: 14 set. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA VELHA. **Decreto n. 488 de vinte e sete de dezembro de 2021**. Institui o escritório de gerenciamento de projetos no âmbito do poder executivo municipal e estabelece outras providências. Disponível em: <https://processos.vilavelha.es.gov.br/legislacao/norma.aspx?id=13873>. Acesso em: 14 set. 2022.

PROJETO GIDES. **Manual de Mapeamento de Perigo e Risco a Movimentos Gravitacionais de Massa**. Projeto de Fortalecimento da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Desastres Naturais – Projeto GIDES. (livro eletrônico): CPRM – Coordenação: Jorge Pimentel e Thiago Dutra dos Santos. – Rio de Janeiro: CPRM/SGB – Serviço Geológico Brasileiro, 2018; Versão 1. 213 p. (pdf).

PROJETO ORLA. **Fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMA/SQA; Brasília: MP/SPU, 2002. 78p.

PROJETO ORLA. **Subsídios para um projeto de gestão**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), 2004. 104 p.

RUSCHMANN, D. V. M.; ANJOS, F. A.; ARNHOLD, M. JR. Indicadores de avaliação de governança em destinos turísticos – uma análise da aplicabilidade dos modelos propostos. **Applied Tourism**, v. 2, n 1, 128-148, 2017.

RUSCHMANN, D. V.M. **Turismo e planejamento sustentável**: a proteção do meio ambiente. Campinas: Papirus, 1997.

SÁENZ, O. **Costa Rica as Leading Tourist Destination in Mexico and Central America**. Disponível em: <https://epicadventurescr.com/costa-rica-as-leading-tourist-destination-in-mexico-and-central-america/>. Acesso em: 14 set. 2022.

SALVATI, S. S. et al. (org.). **Turismo responsável**: manual para políticas públicas. Brasília: World Wide Fund for Nature (WWF) Brasil, 2004. 220 p.

SANTOS, A. M. M.; GUARNERI, L. S. Características gerais do apoio a arranjos produtivos locais. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 195-204, set. 2000.

SANTOS, C. R.; TURRA, A. (org.). **Rumos da Sustentabilidade Costeira**: uma visão do Litoral Norte paulista. 1. ed. São Paulo: Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo, 2017. v. 1. 459p.

SARDÁ, R.; AZCÁRATE, J. P. L. A DECision MAKing (DEMA) Tool to Be Used in Ecosystem-Based Management System (EBMS) Applications. **Beach Management Tools - Concepts, Methodologies And Case Studies**, p. 21-40, dez. 2017. doi: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-58304-4_2.

SARDÁ, R.; AZCÁRATE, J. P. A decision making (DEMA) tool to be used in ecosystem- based management system (EBMS) applications. In: BOTERO, C. M.; CERVANTES, O.; FINKL, C. W. (ed.). **Coastal research library**: Vol. 24. Beach management tools—concepts, methodologies and case studies. [S.l.: s.n.], 2018. p. 21-24. Springer. doi.org/10.1007/978-3-319-58304-4_2

SCHERER, M. Gestão de Praias no Brasil: Subsídios para uma Reflexão. **Revista de Gestão Costeira Integrada - Journal of Integrated Coastal Zone Management**. v. 13, n. 1, p. 3-13, 2013. Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos Lisboa, Portugal. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3883/388340140001.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2022.

SCHLACHER, T. A.; SCHOEMAN, D. S.; DUGAN, J.; LASTRA, M.; JONES, A.; SCAPINI, F.; MCLACHLAN, A. Sandy beach ecosystems: key features, sampling issues, management challenges and climate change impacts. **Marine Ecology**, v. 29, n. 1, p. 70-90, jun. 2008. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1439-0485.2007.00204.x>.

SEBRAE. **Análise do CAGED** (janeiro de 2019). Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Relatorio%20do%20CAGED%2001%202019.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

SEBRAE. **Causa Mortis**: o sucesso e o fracasso das empresas nos primeiros cinco anos de vida. São Paulo, jul. 2014.

SEBRAE. **Perfil das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. 2018. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RO/Anexos/Perfil%20das%20ME%20e%20EPP%20-%2004%202018.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

SILVA NETTO, J. P. Indicadores de Sustentabilidade como Suporte ao Planejamento do Turismo: Aspectos Conceituais e Metodológicos. **Rosa dos Ventos**, v. 13, n. 1, 2021.

SILVA, A. M. M. X.; SILVA, R. C. Turismo e Trabalho: Uma Análise do Destino Religioso Santa Cruz – RN. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, v. 14, n. 02, p. 01-23, 2017.

SILVA, A. R. **O potencial da norma ISO 13009**: 2015 nas praias de Peniche: um contributo para a aplicabilidade nas praias portuguesas. “Serviços de turismo e afins - requisitos e recomendações para operar numa praia”. 2016. 157f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia do Ambiente, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2016.

SILVA, C. R. **Geodiversidade do Brasil**: conhecer o passado, para entender o presente e prever o futuro. Rio de Janeiro: CPRM, 2008. 264p.

SOARES, P. H. V.; GONZALEZ, C. C.; PIVOTT, C. Estudos preliminares para análise da capacidade de carga da cachoeira Pedro David em São Francisco Xavier, distrito de São José dos Campos, SP. In: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA; ENCONTRO LATINO AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO, 10., 6., 2005. São José dos Campos. **Anais [...]**, São José dos Campos, 2005.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SALVAMENTO AQUÁTICO (SOBRASA). **Dados sobre afogamento**. 2022. Disponível em: <https://www.sobrasa.org/>. Acesso em: 07 ago. 2022.

TELES, R.M.S.; NOGUEIRA, S.M.B. Influência de programas mundiais na sustentabilidade do turismo em áreas protegidas da região metropolitana da Baixada Santista (SP). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 9, n. 1, p.152-173, 2016.

THE NATURE CONSERVANCY. **Chile**: La Reserva Costera de Valdivia. 2022. Disponível em: <https://www.nature.org/es-us/sobre-tnc/donde-trabajamos/tnc-en-latinoamerica/chile/reserva-costera-valdiviana/>. Acesso em 10 set. 2022.

TRAVEL & TOURISM. **Multiplier Effect of Tourism in Economy**. 2014. Disponível em: <https://www.pinterest.co.uk/pin/553520610445002124/>. Acesso em: 10 set. 2022.

TURRA, A. et al. (org.). **Plano Local de Desenvolvimento Sustentável da Baía do Araçá**. 1. ed. São Paulo: Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo, 2016. 69p.

TURRA, A.; MAIA, R.A. Impacto das mudanças climáticas sobre os oceanos. In: JOCOBI, P. R. et al. (org.). **Temas atuais em mudanças climáticas**: para os ensinos fundamental e médio. 1. ed. São Paulo: IEE/USP, 2015. 50-61.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Sustainable coastal tourism**: an integrated planning and management approach. 2009. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/7819>. Acesso em: 10 set. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA), **Transformando Nosso Mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015a. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Resolution A/RES/70/200 - Global Code of Ethics for Tourism**. 2015b. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/821073/files/A_RES_70_200-EN.pdf?ln=en. Acesso em: 17 out. 2022.

UNITED NATIONS WORLD TOURISMO ORGANIZATION (UNWTO). **Turismo e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Traduzido pelo Ministério do Turismo, 2019. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/images/pdf/Publica%C3%A7%C3%B5es/2020/Turismo-e-os-Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustent%C3%A1vel-Final-WEB.PDF>. Acesso em: 17 out. 2022.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO). **Tourism in the 2030 Agenda**. 2022. Disponível em: <https://www.unwto.org/tourism-in-2030-agenda>. Acesso em: 17 out. 2022.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO). **World Tourism Barometer**. Disponível em: <https://www.e-unwto.org/loi/wtobarometereng>. Acesso em: 10 set. 2022.

UOL. **Falésia desaba na praia de Pipa (RN) e mata 3 pessoas**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/11/17/falesia-desaba-na-praia-de-pipa-rn.htm>? Acesso em: 11 jun. 2022.

VIEIRA, R. S.; BAHL, M. Ambiente turístico empreendedor: Um estudo com empreendedores de Paranaguá – Paraná – Brasil. **Turismo & Sociedade**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 1-21, set./dez. 2016.

VILELA, M. D. A. **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

WACKERNAGEL, M.; REES, W. **Our Ecological Footprint: Reducing human impact on the earth**. Canada: New Society Publishers, 1996.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **Travel and Tourism Development Index 2021: Rebuilding for a sustainable and resilient future**. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Travel_Tourism_Development_2021.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

WORLD TRAVEL AWARDS. **World Travel Awards serves to acknowledge, reward and celebrate excellence across all sectors of the global travel and tourism industry**. Disponível em: <https://www.worldtravelawards.com/>. Acesso em: 12 ago. 2022.

XAVIER, L. Y. et al. Beach Management and Conservation in Brazil: challenges and opportunities. In: TURRA, A. (ed.). **Brazilian Marine Biodiversity**: Springer Nature Series. [S.l.: s.n.], 2023.

ZAHEDI, S. Tourism impact on coastal environment. **WIT Transactions on The Built Environment**, v. 99, p. 45-57, 2008.

BRASIL

ESSA É A NOSSA PRAIA 

UFRN
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

MINISTÉRIO DO
TURISMO

GOVERNO FEDERAL

UNIÃO E RECONSTRUÇÃO