



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO

RUBEN BENTO ALVES

**O ZONEAMENTO AMBIENTAL (ECOLÓGICO ECONÔMICO) COMO FORMA
DE PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL DO TURISMO: A NECESSIDADE DE
IMPLEMENTAÇÃO DE UM PLANEJAMENTO DE OCUPAÇÃO DO SOLO
VISANDO A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL EM RAZÃO DA ATIVIDADE
ECONÔMICA DO TURISMO**

CAXIAS DO SUL
2021

RUBEN BENTO ALVES

**O ZONEAMENTO AMBIENTAL (ECOLÓGICO ECONÔMICO) COMO FORMA
DE PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL DO TURISMO: A NECESSIDADE DE
IMPLEMENTAÇÃO DE UM PLANEJAMENTO DE OCUPAÇÃO DO SOLO
VISANDO A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL EM RAZÃO DA ATIVIDADE
ECONÔMICA DO TURISMO**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre ao Programa de Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade de Caxias do Sul.
Orientador Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

**CAXIAS DO SUL
2021**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

A474z Alves, Ruben Bento

O zoneamento ambiental (ecológico econômico) como forma de planejamento sustentável do turismo [recurso eletrônico] : a necessidade de implementação de um planejamento de ocupação do solo visando a conservação ambiental em razão da atividade econômica do turismo / Ruben Bento Alves. – 2021.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.

Orientação: Adir Ubaldo Rech.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Direito ambiental. 2. Direito urbanístico. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Turismo. 5. Zoneamento. I. Rech, Adir Ubaldo, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 349.6

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Ana Guimarães Pereira - CRB 10/1460

RUBEN BENTO ALVES

**O ZONEAMENTO AMBIENTAL (ECOLÓGICO ECONÔMICO) COMO FORMA
DE PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL DO TURISMO: A NECESSIDADE DE
IMPLEMENTAÇÃO DE UM PLANEJAMENTO DE OCUPAÇÃO DO SOLO
VISANDO A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL EM RAZÃO DA ATIVIDADE
ECONÔMICA DO TURISMO**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre ao Programa de Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade de Caxias do Sul.
Aprovado em 13/04/2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof.^a Dr.^a Ana Maria Paim Camardelo

Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof.^a Dr.^a Maria Carolina Rosa Gullo

Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof. Dr. Fabio Vanin

Centro Universitário Faculdade da Serra Gaúcha

DEDICATÓRIA

Dedico este singelo estudo a minha esposa, Daniela, que me proporcionou o carinho e ajuda necessária para que eu pudesse realizá-lo. Também dedico aos meus pais, Rui e Carmencita, que me apoiaram para a realização do mestrado e são meus primeiros professores.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meu Professor e Orientador Adir Ubaldo Rech, por ter me acolhido no seu saber e ter acreditado em mim. Este trabalho não teria sido realizado sem a sua ajuda. Obrigado.

EPÍGRAFE

“Quando vou a um país, não examino se há boas leis, mas se as que lá existem são executadas, pois boas leis há por toda parte.”

Montesquieu

RESUMO

O seguinte trabalho busca através de revisão bibliográfica doutrinária reconhecer a importância econômica e social do turismo como possível indutor do desenvolvimento, desde que executado de modo planejado e respeitando os limites ecológicos e, especialmente, a necessidade de ordenação territorial da atividade, utilizando-se da ferramenta do zoneamento ambiental (também conhecido como zoneamento ecológico econômico) prevista na Política Nacional do meio Ambiente que seria executada essencialmente em âmbito municipal através dos planos diretores de desenvolvimento das cidades. Inicialmente, estuda-se o fenômeno social do turismo em suas consequências socioambientais. Após, analisamos o instrumento do zoneamento ambiental em face da doutrina jurídica e legislação nacional, enfatizando sua aplicação prática pelos entes da Federação. Num terceiro momento, tenta-se constatar a existência e aplicação do zoneamento do turismo nas cidades brasileiras. Por meio da pesquisa às legislações municipais das capitais estaduais e principais destinos turísticos no Estado do Rio Grande do Sul, pode-se perceber que a utilização do zoneamento ambiental, como ordenador do turismo, ainda é incipiente, considerando que os entes municipais, embora prevejam a possibilidade de criação de zonas de interesse ao desenvolvimento do turismo, com deveres programáticos e genéricos de preservação e conservação, dificilmente estabelecem restrições concretas de limitação da ocupação humana desses espaços.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Ocupação do Espaço. Turismo. Plano Diretor. Zoneamento Ambiental.

ABSTRACT

The following work seeks, through a doctrinal bibliographic review, to recognize the economic and social importance of tourism as a possible inducer of development, as long as it is carried out in a planned manner and respecting ecological limits and, especially, the need for territorial ordering of the activity, using the environmental zoning tool (also known as economic ecological zoning) provided for in the National Environment Policy that would be carried out essentially at the municipal level through the master plans for the development of cities. Initially, the social phenomenon of tourism in its socio-environmental consequences is studied. Afterwards, we analyzed the instrument of environmental zoning in view of the legal doctrine and national legislation, emphasizing its practical application by the entities of the Federation. In a third step, we try to verify the existence and application of tourism zoning in Brazilian cities. Through researching the municipal legislations of the state capitals and main tourist destinations in the State of Rio Grande do Sul, it can be seen that the use of environmental zoning, as the organizer of tourism, is still incipient, considering that the municipal entities, although they foresee the possibility of creating areas of interest to the development of tourism, with programmatic and generic duties of preservation and conservation, hardly establish concrete restrictions to limit the human occupation of these spaces.

Key words: Development. Occupation of Space. Tourism. Master Plan. Environmental Zoning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Adensamento ocupacional desordenado e sem planejamento da Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro.....	28
Ilustração 2 - Sombras dos prédios cobrem a faixa de praia em Balneário Camboriú - SC	35
Ilustração 3 - Barcos a motor afastam a fauna local na Área de Proteção Ambiental (APA) Guadalupe - Pernambuco.....	36
Ilustração 4 - Fluxo de carros na praia do Cassino, RS, compromete migração de aves	38
Ilustração 5 - Imagem da Rambla lotada por turistas - Barcelona/Espanha.....	39
Ilustração 6 - Praia de Barceloneta completamente cheia com pichação dizendo: “Turista: sua viagem luxuosa, minha miséria diária” - Barcelona/Espanha	40
Ilustração 7 - A Prainha do Farol de Santa Marta - SC, frequentemente, é considerada imprópria para banho na alta temporada, em virtude do esgoto sanitário que é despejado diretamente no mar, sem tratamento	41

LISTA DE SIGLAS

AIT	Áreas de Interesse Turístico
APA	Área de Proteção Ambiental
COVID-19	Coronavírus
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
OMT	Organização Mundial de Turismo
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDPJ	Plano Diretor Participativo de Jaguarão
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
UNWTO	World Tourism Organization
ZEE	Zoneamento Econômico-ecológico
ZPA	Zonas de Proteção Ambiental

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O TURISMO SOCIOAMBIENTALMENTE CONSCIENTE COMO BASE DE INTERESSE NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	17
2.1 TURISMO OU TURISMOS? O TURISMO EM SEUS DIVERSOS SEGMENTOS	17
2.2 RELEVÂNCIA DO TURISMO COMO ATIVIDADE ECONÔMICA.....	21
2.3 LEGISLAÇÃO NACIONAL DO TURISMO	23
2.4 ESPAÇO GEOGRÁFICO COMO OBJETO DA ATIVIDADE TURÍSTICA: O CONSUMO DE ESPAÇO PELO TURISTA.....	24
2.5 MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO: FALSA DICOTOMIA ENTRE DESENVOLVIMENTO E PRESERVAÇÃO	26
2.6 NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL DA ATIVIDADE TURÍSTICA	32
2.7 TURISMO COMO ATIVIDADE DESEJÁVEL, INDUTORA DA PRESERVAÇÃO ...	42
3 O ZONEAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO, PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO.....	44
3.1 ZONEAMENTO AMBIENTAL OU ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO: CONCEITO E PANORAMA INSTITUCIONAL LEGAL NACIONAL	45
3.1.1 A inserção do ZE na Política Nacional do Meio Ambiente e estrutura administrativa dos entes federados	49
3.1.2 Zoneamento ambiental e seu possível conflito com a autonomia do direito de propriedade	51
3.1.3 Zoneamento ambiental: natureza de estudo técnico prévio ou norma imperativa?	53
3.2 ZONEAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL E O FALSO CONFLITO COM DEMAIS ESPÉCIES DE ZONEAMENTO (INDUSTRIAL, RESIDENCIAL, URBANO OU RURAL)	54
4 ZONEAMENTO AMBIENTAL TURÍSTICO APLICADO	60

4.1 ZONEAMENTO AMBIENTAL TURÍSTICO MUNICIPAL: INSERÇÃO NORMATIVA NOS PLANOS DIRETORES.....	61
4.2 AMOSTRAGEM SOBRE A INCLUSÃO DE ZONEAMENTO AMBIENTAIS DO TURISMO NAS CAPITAIS ESTADUAIS E CIDADES TURÍSTICAS GAÚCHAS.....	63
4.3 CONSTATAÇÕES DECORRENTES DA ANÁLISE DA BASE DE DADOS (ZONEAMENTO AMBIENTAIS DO TURISMO NA LEGISLAÇÃO DAS CAPITAIS ESTADUAIS E CIDADES TURÍSTICAS GAÚCHAS)	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

Vivemos um tempo em que, conhecedores dos efeitos de nossa pegada na terra, lançamos o adjetivo “ambiental” sobre todos segmentos do conhecimento e atividades do homem, tentando harmonizá-las com o meio natural. Às vezes, o fazemos apenas para sedução de um mercado de consumo que está se tornando mais consciente sobre os desafios que o futuro nos reserva em face da degradação do ambiente e escassez dos recursos. Mas também há ações genuínas de pessoas que buscam propor alternativas concretas almejando uma convivência harmônica e sustentável com a natureza. Essa busca por sustentabilidade existencial igualmente é aprofundada na atividade turística, por parte de todos operadores (governo, empresários, consumidores), que esperam colher frutos da prática, tendo como condição para tanto, a manutenção de um ambiente saudável.

Sabe-se que a vida em sociedade pressupõe ordenação, evitando o caos e almejando a evolução do homem. Já chegamos a um estágio de consciência sobre a influência das condições naturais na saúde e bem-estar dos indivíduos, e como a finitude dos recursos naturais pode representar um perigo à vida humana. Destarte, embora seja desejável o crescimento econômico, a livre iniciativa não pode se dar sem qualquer parâmetro de conservação para sustentabilidade, pressionando os recursos naturais, ainda mais num mundo cada vez mais povoado¹. Já desmistificamos que o crescimento da economia não corresponde necessariamente ao desenvolvimento social. Portanto, a fruição natural de alguns não pode prejudicar os demais. O direito a desenvolver uma atividade econômica deve se equalizar com as ocupações já existentes, não interferindo negativamente sobre habitantes locais, atividades já consolidadas ou criando passivos ambientais. É a eterna busca da harmonia entre a humanidade e a natureza, traduzida no conceito de desenvolvimento sustentável. Na esteira do que vem a ser tal tipo de desenvolvimento, o Relatório Brundtland (1991) é gráfico e indicativo do modo de atingi-lo:

¹ No fim de 2019, haverá 7,75 bilhões de pessoas no mundo, de acordo com a estimativa da Fundação Alemã para a População Mundial (DSW) divulgada nesta sexta-feira (20/12). Isso representa um aumento de cerca de 83 milhões em relação ao ano passado, o que equivale a aproximadamente o número total de habitantes da Alemanha. Estima-se que a população mundial cresça a uma taxa de 156 por minuto, levando em conta a diferença entre nascimentos e mortes registrada neste mesmo período. Neste ritmo, segundo a DSW, a marca de 8 bilhões deverá ser superada em apenas quatro anos. DW BRASIL. *População mundial chega a 7,75 bilhões em 2019*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-chega-a-775-bilh%C3%B5es-em-2019/a-51763913>. Acesso em: 23 fev. 2021.

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação na qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.²

Ao fim e ao cabo, é a busca pelo atingimento de metas socioeconômicas com manutenção da qualidade ecológica. Contudo, infelizmente a consciência da necessidade de mudança nas atitudes fica mais no campo retórico, não se convertendo em ações práticas. A história contemporânea é repleta de episódios em que a ação humana obstinada, visando tão somente o lucro imediato, resultou em degradação ambiental, submetendo os habitantes da região à enfermidade e pobreza. Paradigma dessa forma equivocada de exploração é a extração mineral. Seja de gemas, metais, combustíveis, etc., a mineração tem ao longo da Idade Moderna proporcionado episódios de graves danos socioambientais. No Brasil, basta lembrar dos recentes episódios de rompimentos de barragens de rejeitos da mineração nos municípios de Mariana (2015)³ e Brumadinho (2019)⁴ no Estado de Minas Gerais, ou a extração, sem critérios, de areia das margens de rios (caso do Rio Jacuí)⁵, causando rompimento de taludes e assoreamento dos cursos hídricos, impedindo a reprodução de espécies e prejudicando comunidades de pescadores, irrigação de culturas e abastecimento de água em municípios gaúchos.

Contudo, a mineração não é a única atividade econômica com potencial degradador. A interferência do homem nos ecossistemas, por qualquer de suas formas, sem que haja parâmetros da utilização racional dos recursos naturais, tem se mostrado extremamente nociva à vida como um todo. A ocupação desordenada do solo urbano e rural também tem potencial de dano ao ambiente e à vida de forma geral. Os reflexos na agricultura, pecuária, silvicultura, ou urbanização, sem critérios, são amplamente conhecidos. A natureza tem fluxos e normas que quando não respeitados pelo planejamento ou leis do homem acabam por gerar prejuízos a

² UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2021.

³ MUNDO EDUCAÇÃO. *Acidente em Mariana (MG) e seus impactos ambientais*. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/biologia/acidente-mariana-mg-seus-impactos-ambientais.htm#:~:text=Em%2005%20novembro%20de%202015,Vale%20e%20pela%20BHP%20Billiton>. Acesso em: 23 fev. 2021.

⁴ O ECO. *Rompimento da barragem de brumadinho e a primeira grande tragédia ambiental do ano*. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/rompimento-da-barragem-de-brumadinho-e-a-primeira-grande-tragedia-ambien-tal-do-ano/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

⁵ G1. *Estudo mostra danos causados no fundo do Rio Jacuí após extração irregular de areia*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/estudo-mostra-danos-causados-por-extracao-irregular-de-areia-no-fundo-do-rio-jacui.ghtml>. Acesso em: 23 fev. 2021.

ambas as partes. Diante de tal realidade, a ordenação dos espaços por meio da implantação efetiva de um zoneamento técnico legal se torna crucial para que não se repitam erros de ocupação e utilização do solo que, no passado, foram tão custosos diretamente à natureza e indiretamente à sociedade.

E, como qualquer atividade antrópica, a ordenação do turismo também é vital, considerando que, embora muitas vezes ignorados, tal atividade possui impactos relevantes como nos tem mostrado a experiência prática. Não são poucos os lugares no mundo que já sofrem com os efeitos nocivos do que se costuma chamar de turismo “predatório”. Assim, acredita-se que um adequado Zoneamento Ecológico Turístico pode servir de norteador do desenvolvimento setorial, através da identificação de zonas com predisposição natural ao exercício de determinadas atividades, servindo como limitador de agressões naturais pela imposição de regras de uso, constituindo polos regionais de desenvolvimento, sem prejuízo à fauna ou flora, ao mesmo tempo que proporcionando a criação de empregos e renda, bem como a arrecadação de tributos, fomentando o desenvolvimento social local.

Sob um enfoque capitalista ortodoxo, o espaço turístico pode ser encarado como simples insumo consumível, o que representa uma exploração despreocupada com a conservação ecológica. Neste modelo, o espaço é apenas considerado materialmente como bem de consumo destinado para a obtenção do resultado econômico almejado, independentemente de suas externalidades. A sustentabilidade não seria parâmetro considerado. Todavia as correntes econômicas mais modernas, já consideram a relação de interdependência entre a exploração econômica e a preservação do meio físico, para garantir a sustentabilidade econômica do setor.

Neste caminho, o presente trabalho visa identificar a importância e os elementos constitutivos de um zoneamento ambiental, com foco no município, que ajude a ordenação da atividade turística. Com a amostragem da legislação dos entes federativos municipais, pretende-se evidenciar o atual panorama normativo brasileiro, destacando avanços e lacunas.

No Primeiro Capítulo, inicialmente, pretende-se evidenciar o turismo, enquanto fenômeno social, na condição de possível indutor do desenvolvimento. Para tanto, verificaremos seus diversos segmentos, pontos em comum e peculiaridades da atividade. Em sequência, debate-se a relevância econômica do turismo no contexto geral e especial do Brasil. Após, apresentamos a legislação nacional afeta ao desenvolvimento do turismo, com indicação dos dispositivos constitucionais, legais e regulamentares. Em seguida, denotamos como o espaço geográfico é objeto de ocupação pelo turista, assim como é necessária sua qualificação ambiental para sustentabilidade econômica. Num segundo momento, debatemos as políticas

públicas de planejamento voltadas à conservação do meio ambiente, evidenciando o falacioso conflito que se estabelece entre desenvolvimento e preservação. Discorreremos sobre a necessidade de que a atividade turística se dê sobre parâmetros de sustentabilidade, respeitando os limites ecológicos, visando evitar externalidades negativas, ao mesmo tempo que promova desenvolvimento social.

No Segundo Capítulo, estudamos o Instituto do Zoneamento Ambiental como instrumento de planejamento à disposição do poder público para preservação e conservação ambiental por meio da adequada ocupação do território. Começamos com a busca pelo conceito doutrinário de zoneamento em geral, e do zoneamento ambiental de modo específico, a legislação nacional sobre o tema, sua positivação como Zoneamento Ecológico Econômico pelo Decreto Federal nº 4.297/2002 e inserção na Política Nacional do Meio Ambiente, assim como na estrutura administrativa dos entes federados. Em seguida, expomos o possível conflito do zoneamento, enquanto medida administrativa restritiva, com a autonomia do direito de propriedade. Após, perquire-se sobre a natureza jurídica do zoneamento: se é estudo técnico prévio ou norma imperativa. Em momento posterior, analisamos o zoneamento ambiental no âmbito dos municípios, paralelamente com as demais espécies de zoneamento (industrial, residencial, urbano ou rural), traçando pontos de convergência, bem como a possibilidade de os planos diretores criarem áreas de interesse turístico, como espécie do gênero zoneamento.

Por fim, no Terceiro e derradeiro Capítulo, buscamos através da pesquisa às legislações municipais, verificar a aplicação do zoneamento ambiental do turismo pelas cidades brasileiras. Num primeiro momento, destacamos de que forma o zoneamento do turismo se introduz nos Planos Diretores municipais. Após, realizamos a colheita de dados com amostragem das leis municipais das capitais estaduais e cidades turísticas gaúchas com mais de vinte mil habitantes. Com os dados coletados, exibimos a incidência do zoneamento turístico com pontos de convergência e divergência entre as legislações, ao fim traçando um panorama geral sobre a positivação e aplicação prática do zoneamento ambiental em relação ao turismo nos municípios.

2 O TURISMO SOCIOAMBIENTALMENTE CONSCIENTE COMO BASE DE INTERESSE NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A crescente importância do turismo na idade contemporânea, o que se constata na sua parcela de representação no Produto Interno Bruto das nações⁶, principalmente as desenvolvidas, promove a necessidade de reflexão sobre os efeitos dessa atividade econômica sobre a natureza. Se nos é conveniente a geração de emprego, desenvolvimento social e incremento na arrecadação de tributos que são trazidos com o turismo, por outro lado, a atividade também pode representar degradação ou esgotamento dos recursos naturais com a perda da qualidade de vida dos cidadãos locais. Aqui, é essencial enfatizarmos a diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento. Simplificando, crescimento é o acúmulo de capital por parte de um estado, independentemente da forma de distribuição entre seus cidadãos ou melhoria das condições sociais. Já o desenvolvimento, que pode estar acompanhado pelo crescimento econômico, mas não depende somente deste, representa a melhoria dos índices sociais tais como educação, saúde (redução da mortalidade infantil e crescimento da expectativa de vida), emprego, queda da violência, entre outros, como indicativos da melhoria da qualidade de vida da população.

Então, visando-se aproveitar os benefícios sociais da atividade e, ao mesmo tempo, evitar externalidades negativas sobre o ambiente, surge a necessidade de ordenação adequada da atividade sobre o enfoque da sustentabilidade ambiental. A racionalização territorial do turismo aspira garantir que a atividade se mantenha no tempo, incorporando-se ao patrimônio cultural histórico da sociedade, sem prejuízo de outros fluxos de obtenção de renda ou fatores relacionados à qualidade de vida dos habitantes.

2.1 TURISMO OU TURISMOS? O TURISMO EM SEUS DIVERSOS SEGMENTOS

Mas, afinal, o que é turismo? A participação de uma feira de negócios em outra cidade; a peregrinação a um templo religioso; fazer um curso no exterior por intercâmbio; viajar de férias com a família ao litoral; tomar um *city tour*; visitar um museu; ou ir jantar num restaurante na minha própria cidade; todas essas ações podem, *lato sensu*, serem consideradas turismo.

⁶ BRASIL. Governo Federal. *Cresce a participação do turismo no PIB nacional*. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADCias/12461-cresce-aparticipa%C3%A7%C3%A3o-do-turismo-no-pib-nacional.html#:~:text=No%20total%2C%20o%20impacto%20do,cada%2010%20postos%20de%20trabalho.> Acesso em: 23 fev. 2021.

Com frequência, associamos o turismo à visitação de lugares distantes e por motivos recreativos. Como bem sintetizado pelo Professor Pedro de Alcântara:

O turismo insere-se nas relações da sociedade contemporânea, como consequência da utilização do tempo não empregado para a atividade de trabalho, entre outros fatores socioeconômicos. Com o passar do tempo, fundamentalmente no século XX, transformou-se em um hábito do trabalhador, na busca de lazer, entretenimento e recreação, em outras localidades que não sua residência.⁷

Mas o turismo não se restringe a parâmetros de distância ou interesse específico do visitante. A necessidade do homem em sair de sua aldeia e conhecer novos lugares e realidades remonta ao início da civilização. Os alemães possuem o termo *Wanderlust* (em português, desejo de viajar)⁸ representando a vontade imanente de explorar o mundo, de conhecer novos lugares, culturas, de explorar o desconhecido. O turismo parece existir desde as antigas civilizações que se visitavam em busca de confraternizar, explorar mercados, adquirir conhecimentos, buscar tratamentos. Todavia, foi com a Revolução Industrial da Inglaterra do Século XVIII, derrocando o Sistema Feudalista e introduzindo o Capitalismo, que o turismo iniciou a ser visto como possível atividade econômica enquanto viagens em que os indivíduos objetivam a satisfação pessoal - busca de prazer, satisfação da curiosidade, tratamento médicos, meio de complementar sua educação, ou motivos socioculturais. Entre os destinos preferidos estavam principalmente balneários marítimos, bem como lugares bucólicos, com paisagens cênicas, que contrastavam com o caos urbano e poluído dos novos centros industriais. Entre as condições que favoreceram o crescimento do turismo como nova forma de lazer na época foram: o aumento do bem-estar econômico da população urbana industrial, considerando que a renda *per capita* quadruplicou ao longo do século XIX; a rápida urbanização de muitas cidade de pequeno e médio porte sem a reserva de áreas destinadas ao lazer e recreação de seus habitantes; o surgimento de um padrão mais organizado de rotina de trabalho, com a previsão de folgas periódicas; a melhoria de meios de transporte, encurtando a distância entre lugares; e o romantismo de retorno à natureza por breves períodos, afastando-se da agressividade atmosférica dos centros urbanos. Posteriormente, o turismo viria a ser novamente impulsionado com a prosperidade econômica do período pós Segunda Guerra que trouxe consigo: um aumento exponencial no número de proprietários de veículos; melhoria do transporte coletivo,

⁷ CÉSAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. *Turismo e desenvolvimento sustentável: análise dos modelos de planejamento turístico*. Caxias do Sul: Educs, 2011, p. 25.

⁸ CAMBRIDGE DICTIONARY. *Wanderlust*. Disponível em:

<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/wanderlust>. Acesso em: 23 fev. 2021.

principalmente do barateamento dos custos da aviação; o surgimento dos cruzeiros marítimos de férias; surgimento de organizações voltadas ao incentivo do turismo; incremento de férias remuneradas aos contratos de trabalho; facilitação das comunicações e acessos; e glamourização da exploração turística.

As razões que tornam um local de interesse à visita humana podem ser quase infinitas: uma boa comida típica, uma cultura exótica, uma vertente musical, um posto sagrado para determinada religião, um monumento ou fato histórico ocorrido, a beleza natural do lugar, etc. Claro que alguns lugares podem ter mais apelo do que outros, mas toda localidade tem, em algum grau, potencial de interesse na visita e estar apta a desenvolver o setor para geração de emprego e renda aos seus habitantes. Do mesmo modo, o turismo não precisa se caracterizar pela visita de indivíduos provindos de outros estados ou países, mas pode ser representada por indivíduos de outras cidades ou até bairros dentro de um mesmo município. Imagine-se uma pequena praia, em determinada região da cidade, na qual grande parte dos habitantes a utilizem como balneário nos finais de semana. Por certo que o uso recreativo de tal praia deve se harmonizar com as condições físicas do local, a fim de evitar degradação ambiental.

Logo, a atividade turística é tão complexa quanto variados são seus segmentos. Turismo, segundo as Recomendações da Organização Mundial de Turismo das Nações Unidas (World Tourism Organization – UNWTO) sobre Estatísticas de Turismo são “as atividades que as pessoas realizam durante suas viagens e permanência em lugares distintos dos que vivem, por um período de tempo inferior a um ano consecutivo, com fins de lazer, negócios e outros”.⁹ A definição de Mathieson e Wall mostra-se mais completa, pois considera que “o turismo é o movimento temporário de pessoas para destinos fora dos seus locais habituais de trabalho e residência, as atividades desenvolvidas durante a permanência nesses destinos e as facilidades criadas para satisfazer as suas necessidades”.¹⁰ Na mesma linha de pensamento, Padilla conceitua o turismo como:

[...] fenômeno social que consiste em um deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, principalmente por motivos de lazer, descanso, cultura e saúde, deslocam-se de seu lugar de residência habitual a outro em que não exercem nenhuma atividade lucrativa ou remunerada, gerando inúmeras inter-relações sociais, econômicas e culturais.¹¹

⁹ ECO BRASIL. *Turismo*. Disponível em: <http://www.ecobrasil.eco.br/turismo>. Acesso em: 23 fev. 2021.

¹⁰ MATHIESON, Alister; WAL, Geoffrey. *Turismo: Impactos Econômicos, Físicos e Sociais*. Longman Group Limited, Longman House, Burnt Mill, Harlow, Essex, Reino Unido. 1982. 208p '(1983) *Journal of Travel Research*, 22 (1), pp. 51–51. DOI: 10.1177/0047287583022001131.

¹¹ CÉSAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. *Turismo e desenvolvimento sustentável: análise dos modelos de planejamento turístico*. Caxias do Sul: Educs, 2011. p. 27.

Em artigo acadêmico, Nara Valverde faz interessante reflexão sobre o turismo enquanto atividade humana sob a perspectiva social, e não meramente econômica:

A realidade é que o turismo ganhou destaque, e é comumente analisado, como a mais nova atividade econômica que tem movimentado muitos recursos não só humanos, como também financeiros e naturais, podendo-se dizer que o turismo possui características peculiares, ao mesmo tempo, que agrupa diversos sub-grupos que se relacionam sincronicamente e de forma complementar, tendo, por isso, capacidade de afetar diversas áreas distintas. Portanto, o turismo não deve ser resumido unicamente a uma atividade econômica, quando ele é, também, um fenômeno sociocultural.¹²

Acompanhando o raciocínio, considerando o turismo como uma ação de escolha pessoal, dependendo do segmento social, poder aquisitivo dos indivíduos, ou interesse preponderante, podemos classificar os ramos turísticos como, por exemplo, turismo popular e turismo de luxo, turismo de interesse familiar, de aventura, religioso, esportivo, cultural, entre outros. Ainda, pode ser segmentado conforme a faixa etária do visitante (turismo estudantil, jovem, adulto, da terceira idade, etc.). Ultimamente, tem-se falado até mesmo em turismo médico, que seria o processo de viagem fora do estado ou país de residência com a finalidade de se submeter a um tratamento médico-hospitalar.

Independentemente dessa segmentação social ou de interesse pessoal, consoante Coriolano e Silva¹³, seria a Geografia do Turismo a ciência que melhor aborda e define o espaço a ser ocupado pelo turismo. Tal disciplina estudaria os espaços ocupados pelo próprio turismo e que, muitas vezes, influenciam na denominação do próprio segmento turístico, como, turismo de natureza, litorâneo, rural, urbano, ou seja, estuda o que o espaço oferece para viabilizar o turismo. Na opinião de Adyr Balastrieri:

O turismo, no mundo globalizado, apresenta-se em inúmeras modalidades, sob diversas fases evolutivas, que podem ocorrer sincronicamente num mesmo país, em escalas regionais ou locais. Expande-se em nível planetário, não poupando nenhum território – nas zonas glaciais, nas cadeias terciárias, até nas regiões submarinas – na cidade; no campo; na praia; nas montanhas; nas florestas; savanas, campos e desertos; nos oceanos, lagos, rios, mares e ares.¹⁴

¹² VALVERDE, Nara Polino. *Sustentabilidade Local e Turismo: por uma compreensão do “turismo sustentável”*. IV SeminTUR. Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL. Universidade de Caxias do Sul. Mestrado em Turismo Caxias do Sul, RS, Brasil – 7 e 8 de Julho de 2006.

¹³ CORIOLANO, Luzia Neide Menezes; SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello. *Turismo e Geografia: abordagens críticas*. Fortaleza: UECE, 2005, p. 120

¹⁴ RODRIGUES, Adyr Balastrieri. *Turismo e Espaço: Rumo ao Conhecimento Transdisciplinar*. São Paulo: HUCITEC, 1997, p. 17.

Nesta perspectiva, o foco deixa de ser o interesse individual e passa a ser a predisposição natural do local. Claro que, embora o interesse turístico de determinado local, naturalmente, não decorra de uma escolha institucional, mas de fatores tão diversos quanto as faces da própria vida, isto não quer dizer que o poder público não possa identificar as predisposições atrativas e condições ecológicas dos espaços físicos, categorizando os locais e regulamentando seu uso.

Portanto, a definição de turismo é complexa tanto em razão das suas segmentações quanto dos seus elementos constitutivos e meio físico no qual se insere. Por este motivo, pensa-se que seria melhor se falar em turismos, no plural, ao invés de turismo em um sentido unitário, a fim de evitar uma simplificação dessa atividade humana que restrinja o fenômeno social em sua amplitude. Mas, ressalvadas as diferenças específicas de cada segmento, quais seriam os pontos em comum da atividade turística, tomadas conjuntamente suas espécies, a requererem atenção sobre significativos impactos ambientais? E de que modo a ordenação de sua ocupação pode mitigar indesejáveis efeitos negativos advindos da exploração econômica?

2.2 RELEVÂNCIA DO TURISMO COMO ATIVIDADE ECONÔMICA

Historicamente, a sociedade tem subestimado a potencial força do turismo como vetor de desenvolvimento econômico e social, fenômeno verificado especialmente nas nações ainda não plenamente desenvolvidas, como o Brasil. Em muitos Estados, os governos focam suas iniciativas de planejamento tentando promover o crescimento econômico através do fomento dos setores da indústria, comércio, agropecuária, extrativismo, etc., e esquecem que o turismo também pode gerar substancial riqueza e, se adequadamente ordenado, com muito baixo impacto sobre o ambiente. As políticas públicas costumam ser direcionadas para os setores que fazem maior *lobby* político. São os grupos de pressão como o da indústria e o agropecuário.

É inegável a importância do turismo na economia nacional. Como já mencionado supra, o incremento de tal atividade econômica vem abocanhando fatia cada vez maior no produto interno das nações. Conforme o Ministério do Turismo:

[...] estudo do Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC, na sigla em inglês) evidencia benefícios do setor para a economia e a geração de empregos no Brasil. Segundo a pesquisa, elaborada pela consultoria britânica Oxford Economics, a contribuição ao Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 3,1% em 2018, totalizando US\$ 152,5 bilhões (8,1%). Na medição anterior, de 2017, o turismo respondia por 7,9% das riquezas nacionais, apesar da injeção superior de divisas (US\$ 163 bilhões). Em relação ao volume de postos de trabalho, o mercado ocupou 6,9 milhões de pessoas, o equivalente a 7,5% do número global de vagas no país. No total, o impacto do turismo gerou uma participação de US\$ 8,8 trilhões ao PIB mundial (10,4%), uma alta de 3,9%, superior à expansão da economia global (3,2%). O setor foi responsável por 319 milhões de empregos, tornando-se protagonista da abertura de 1 em cada 10

postos de trabalho. O crescimento do mercado de viagens ficou à frente de ramos como o de cuidados com a saúde (3,1%) e tecnologias da informação (1,7%), perdendo apenas para o de manufaturas (4%).¹⁵

Pesquisas, como a acima apresentada, só reforçam a crescente importância econômica e social do turismo. Como frisado, o setor já representa quase um décimo (8,1%) do Produto Interno Bruto nacional (a soma de todas as riquezas produzidas no país). Cidades como Rio de Janeiro, Porto Seguro, Gramado, Fernando de Noronha, Maceió e Bonito, são alguns dos bons exemplos de como o turismo pode gerar renda. Contudo, ainda há muitos destinos inexplorados no território nacional, ou que não desenvolveram uma estrutura receptiva adequada para atingir o incremento econômico possível e desejável. Ainda existe um potencial latente da atividade de turismo no Brasil que não é percebido pela classe política, haja vista a pouca quantidade de medidas efetivas de favorecimento do setor.

A importância do turismo como gerador de empregos e desenvolvimento tem sido percebida, hodiernamente, em face da Pandemia de Coronavírus (COVID-19), que aplacou o Planeta. O cancelamento de viagens, eventos, passeios, reservas de hotéis e outros alojamentos, visitas a monumentos e museus, consumo em bares e restaurantes impactou significativamente a economia. Foram milhões de contratos de trabalho interrompidos, e uma quantia vultosa de tributos que deixou de ser arrecadada pelos estados de um momento para outro. O impacto no setor de transportes, lazer, gastronomia e de hospedagem ligados ao turismo, ainda não foi precisamente dimensionado, mas sabe-se que foi gigantesco e que se demorará alguns meses, quiçá até anos, para recuperar os prejuízos causados¹⁶. Adaptação para sobrevivência passou a ser a tônica do setor. Assim, torna-se cada vez mais relevante a capacitação dos espaços, visando o atendimento de regras sanitárias. A ordenação da ocupação deixa de ser uma conveniência e passa a ser uma necessidade para que a atividade turística continue funcionando lucrativamente.

Está claro que, sob o viés econômico, o turismo é um setor imprescindível às finanças de qualquer nação. Não há como os governos desprezarem a geração de emprego, tributos e desenvolvimento social que o turismo traz de empuxo. O governante, que o fizer, estará submetendo sua população a restrição de renda e limitando a possibilidade de melhoria da

¹⁵ BRASIL. Governo Federal. *Cresce a participação do turismo no PIB nacional*. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADCias/12461-cresce-aparticipa%C3%A7%C3%A3o-do-turismo-no-pib-nacional.html#:~:text=No%20total%2C%20o%20impacto%20do,cada%2010%20postos%20de%20trabalho.> Acesso em: 23 fev. 2021.

¹⁶ ISTO É DINHEIRO. *O impacto do coronavírus no turismo*. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/o-impacto-do-coronavirus-no-turismo/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

condição social do país. Portanto, o turismo deve ser tratado com a devida atenção dada aos demais setores econômicos.

2.3 LEGISLAÇÃO NACIONAL DO TURISMO

Como todas demais atividades de interesse econômico e social, o turismo também foi prestigiado pela Constituição e legislação ordinária, visando seu fomento. A Carta Magna prevê no art. 180: *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico*. Assim, pela Constituição, é papel do Poder Público coordenar políticas, mediante a instituição de diretrizes e normas efetivas que materializem o planejamento para o desenvolvimento do turismo, no espaço e no tempo de forma permanente.

Todavia, a Carta Magna olvidou disciplinar o modo pelo qual o Estado incentivará a atividade turística. Como em outros casos, a Constituição apenas incumbiu o Estado da obrigação social, sem definir medidas práticas para atingimento do objetivo - norma programática de aplicação mediata. Tal papel foi relegado ao legislador ordinário. Tentando dar sentido prático ao objetivo constitucional, a Política Nacional de Turismo foi instrumentalizada através da Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008, que consoante o inciso IV do art. 5º, almeja:

[...] promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica.¹⁷

Conforme a Organização Mundial de Turismo (OMT), por suas diretrizes de planejamento para desenvolvimento do turismo sustentável, planejar o turismo é construir os cenários futuros desejados; construir uma linha de ação pré-estabelecida; e procurar otimizar a contribuição potencial do turismo para o bem-estar humano e a qualidade ambiental¹⁸. Resta clara a recomendação para as esferas públicas de poder de que o turismo, para ser sustentável, demanda previsão do cenário desejado e planejamento institucional. Alinhando-se ao objetivo de fomento do setor, consoante a CF/88 e Política Nacional de Turismo, e à diretriz de planejamento preconizada pela Organização Mundial de Turismo, é relevante a precedente Lei Federal 6.513/1977, que já fixava normas gerais sobre a criação de áreas especiais e de locais

¹⁷ Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008.

¹⁸ BRASIL. Governo Federal. *Estratégias Territoriais para o Desenvolvimento Turístico*. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/turismo_e_sustentabilidade.pdf. Acesso em: 23 fev. 2021.

de interesse turístico. Em diversos dispositivos, esta norma ressalta a importância e necessidade do regramento do uso e ocupação do solo para fins turísticos, merecendo destaque os art. 11, III, 13, IV, 15, II, 17, IV, 18 e 19, IV.

Com relação ao estado gaúcho, é interessante que, com parâmetros semelhantes à legislação federal acima referida, o Rio Grande do Sul, também previamente à Constituição atual, já possuía a Lei 8.108, de 19 de dezembro de 1985, fixando diretrizes para a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico. Tal lei, cuja aplicação prática mostra-se quase nula, possui diversos dispositivos disciplinando a adequada ocupação do solo.

É evidente o intuito protetivo da lei estadual sobre o patrimônio natural e cultural quando reconhece o interesse turístico de determinada área ou local, e a necessidade de ordenação do uso do respectivo solo, visando evitar a degradação ambiental, por meio de diretrizes que deverão ser respeitadas pelos demais planos governamentais. Contudo, como abaixo será melhor explicado, não obstante, a legislação federal e estadual do Rio Grande do Sul preverem a possibilidade de criação de áreas e locais especiais de interesse do turismo, através de decretos governamentais, com diretrizes próprias sobre a ocupação e uso do solo e recursos naturais, o ente federativo que, de fato, ainda que timidamente, implementa um ordenamento por zona do turismo é o município, que o faz utilizando, como veículo legal para instituição de zonas e locais de interesse turístico, o Plano Diretor. É interessante que o Zoneamento do Turismo se dê por meio do Plano Diretor, pois, como veremos mais à frente, é esta lei municipal que disciplinará a ordenação territorial de modo global em atendimento à função social da propriedade, com instrumentos administrativos próprios de intervenção.

2.4 ESPAÇO GEOGRÁFICO COMO OBJETO DA ATIVIDADE TURÍSTICA: O CONSUMO DE ESPAÇO PELO TURISTA

Ao contrário de outros segmentos, como o laboral e educacional, o turismo na modalidade virtual ainda não é uma realidade econômica significativa, quando muito apenas um meio de propaganda institucional ou modo de difusão cultural. Assim sendo, o turismo continua se apropriando dos espaços como qualquer atividade humana tradicional. A peculiaridade reside na forma como essa ocupação se desenvolve. O turista ocupa de modo diverso do habitante. Enquanto este desenvolve atividades laborais regularmente, e recreativas esporadicamente; o turista essencialmente foca sua permanência desenvolvendo atividades de deleite e bem-estar pessoal. Aqui, deixamos de considerar aquelas formas de turismo cujas condições de permanência espartana consistem numa experiência exótica determinante da

visita, pois são exceção. O turista, de regra, demanda uma série de facilidades que não estão necessariamente compreendidas na rotina do habitante. Ele, como costume, não prepara suas refeições, não executa serviços domésticos de limpeza, não efetiva manutenções, etc. Logo, a demanda por serviços terceirizados do turista é muito maior. Como consequência, temos uma diferenciação da ocupação.

A ocupação do espaço geográfico pelo turismo, via de regra é qualificada pela necessidade de receber bem os visitantes, considerados como consumidores, a fim de fidelizá-los. É essencial compreender que o turista não permanece em determinado posto, pois precisa, como o habitante, mas porque deseja estar ali. Por este motivo, as condições sanitárias e atmosféricas do local atrativo devem ser apropriadas para garantir a saúde e deleite dos ocupantes. Vias de acesso, rede de atendimento emergencial, disponibilidade de serviços básicos, limpeza das estruturas, conservação do paisagismo, entre outras, são condições mínimas para manutenção do fluxo de visitantes. Mas, se é verdade que o turista demanda mais serviços qualificados que o habitante, por outro lado, ele usa um espaço mais restrito para o seu “estar”. Não esperamos ter o mesmo espaço físico em uma acomodação eventual do que temos em nossa moradia permanente. Então, pode-se afirmar que, de costume, a ocupação turística apresenta alto grau de adensamento humano. Outras peculiaridades poderão ser identificadas a depender da espécie de turismo sob análise.

Na decomposição analítica da ocupação turística, os estudiosos usualmente levam em consideração formas, funções, estruturas e processos que são envolvidos na atividade, tendo como elementos de referência o homem, firmas, instituições, infraestrutura e meios ecológicos¹⁹. A avaliação dos elementos, em razão dos parâmetros enunciados, dimensiona o espaço necessário e adequado para o desenvolvimento do segmento de modo sustentável. O subdimensionamento ocupacional, com vistas a maximizar o resultado econômico sem se importar com a capacidade ecológica de absorção, poderá pressionar os recursos naturais do local onde o turismo se instala, comprometendo a qualidade sanitária e manutenção no tempo.

Todavia, a avaliação não pode cair na armadilha de avaliar o espaço pela ocupação presente, ou historicamente existente, tomando-a como ideal. Para tanto, há a necessidade de se averiguar aprioristicamente se os padrões ambientais estão sendo respeitados, se as condições humanas dos residentes são dignas e se a estrutura atual atende as necessidades dos visitantes,

¹⁹ CÉSAR, Pedro Alcântara Bittencourt. *Turismo e desenvolvimento sustentável: análise dos modelos de planejamento turístico*. Caxias do Sul: Educs, 2011, p. 27.

sem agredir os componentes ecológicos. Essa avaliação do espaço necessário e adequado é ferramenta essencial para o planejamento do turismo ecologicamente sustentável.

2.5 MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO: FALSA DICOTOMIA ENTRE DESENVOLVIMENTO E PRESERVAÇÃO

Quando o assunto é Políticas Públicas, acredita-se que, em razão do ofício escolhido, o qual demanda a defesa dos direitos inerentes a cidadania e condição humana, os profissionais da área jurídica frequentemente são questionados sobre a posição política ideológica pessoal: - Você é de esquerda ou de direita? Como se o mundo fosse uma dualidade estanque entre bem e mal, claro e escuro²⁰, conservador ou progressista, a favor do progresso e desenvolvimento ou defensor da natureza. Existe uma persistente postura social de antagonismo. Em sua aplicação prática, os limites conceituais entre direita e esquerda não são tão claros, quanto se pressupõe. Quanto menos é compreensível essa necessidade imanente do ser humano de se rotular, a si e aos outros, como se o mundo não possuísse múltiplas realidades e nuances, e que só um caminho representasse a verdade absoluta da virtude moral para atingir o bem social.

Acreditar no mercado livre como propulsor do avanço social por meio da otimização das potencialidades individuais de cada cidadão, não significaria uma negação total do estado. Já é consenso, mesmo entre o pensamento liberal, que sem algum grau de intervenção estatal, fornecendo educação básica e de qualidade à população, sem políticas que limitem o poder econômico tendente ao monopólio e a socialização de externalidades produtivas negativas, a competição de mercado pode se tornar extremamente desigual²¹.

No mesmo diapasão, não existe sociedade sem a utilização de recursos naturais, mas o desenvolvimento só se sustenta no tempo se os agentes entenderem que a natureza tem limites que necessitam respeito, sob o perigo do esgotamento, comprometendo a vida, não só das futuras gerações, como da atual. Logo, parece que, antes de ser encontrada em posições extremadas, a virtude, em se tratando de políticas públicas, está, se não exatamente no meio termo, na temperança.

No que tange a conservação do ambiente, não é diferente. Se é necessário que o homem ocupe espaços para desempenhar suas atividades, é importante que haja o adequado ordenamento desta ocupação, para que a mesma garanta a manutenção da qualidade ambiental.

²⁰ No Estado Gaúcho, vermelho (torcedor do Internacional) e azul (torcedor do Grêmio Futebol Clube).

²¹ Sobre o assunto, é extremamente interessante a leitura de Thomas Pickert, O Capital no Século XXI.

A ideia de que a ocupação dos espaços representa necessária agressão ao meio ambiente é retrógrada, inadequada à experiência moderna. Quando o poder público se omite em ordenar o solo urbano ou rural, sob o pretexto de que a ocupação não é oportuna, o que costuma ocorrer é a ocupação desordenada, sem qualquer reserva à preservação ambiental. É importante ter presente que a ocupação humana se dará de qualquer modo: seja oficializada pelo estado, exigindo-se o cumprimento das convenções sociais que a restringem por padrões sanitários, construtivos, viários, ambientais, etc.; seja clandestinamente, à revelia das mesmas.

Nesse panorama, o ideal seria que houvesse uma visão estratégica do território nacional para a articulação política e para objetivar metas de crescimento econômico e de combate à desigualdade social, aliada à conservação dos recursos naturais. O meio ambiente de modo algum é inimigo do desenvolvimento. Pelo contrário, crescimento econômico e desenvolvimento social só se sustentam no tempo com o respeito aos limites naturais. Se houvesse tal entendimento por parte da sociedade como um todo, e da classe política em especial, seria muito mais facilitada a implantação de políticas públicas de controle ambiental. Haveria maior disposição na elaboração e execução de um plano nacional e de planos de desenvolvimento regional e planejamento territorial, pela União, bem como de planos estaduais e municipais. Também seria facilitada a atuação dos entes federados na proteção do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento e da integração social.

Talvez, ainda, haja certo preconceito do setor produtivo com a ideia de proteção ambiental, o que gera um ranço por parte da sociedade contra aqueles que pregam a conservação dos recursos naturais. Dito preconceito é formado pela insuficiência de informação sobre os impactos que o homem provoca no ambiente e seus reflexos sociais. É normal associarem o termo ambientalista à pessoa radical, intransigente, “do contra”. O ser humano possui uma tendência natural a ser resistente a medidas governamentais que limitem seu direito, caso não haja a devida compreensão da razão social que justifique a restrição. Há algumas décadas, vivíamos num mundo onde tudo era possível, a natureza estava à disposição para servir-nos, por que agora seríamos nós a servi-la? Parece ser o mesmo desconforto da pessoa que vivia sozinho, numa casa isolada de vizinhos, e passa a viver em condomínio com regras de convivência mais restritas: Por que devo fazer silêncio após às 22 horas se estou no meu apartamento (propriedade)? Sou mesmo obrigado a passear com meu cão preso à guia? Por qual razão não posso fumar na área comum? Entre outros dilemas. Resta claro que essa pessoa não desenvolveu a consciência de que a liberdade, na vida social, não pode ser absoluta, caso contrário poderá prejudicar direitos dos demais.

Claro que existem exageros, e muitas vezes as regras que visam proteger o ambiente acabam por, mesmo que não o façam de maneira intencional, negar direitos básicos aos indivíduos. É o caso de restrições que inibem a moradia ou impedem de modo absoluto o exercício do trabalho, não indicando alternativas viáveis. Pelo que se absorve da instigante obra dos Professores Adir e Adivandro Rech²², a negação das necessidades básicas humanas tais como moradia, trabalho e lazer, a pretexto da conservação ambiental se traduz em maior degradação do que se o ambiente tivesse sido ocupado de modo planejado. É a situação dos moradores de favelas em encostas de morros. Aquelas pessoas não escolheram morar lá; foram empurradas por uma situação de falta de planejamento e marginalização por parte da sociedade mais abastada. Os efeitos são a degradação física do ambiente, a dificuldade de organização social, baixo índice de desenvolvimento humano com condições sanitárias precárias, proliferação de endemias e exposição dos habitantes a situações de risco como deslizamentos e incêndios.

Para ilustrar o argumento, reproduz-se abaixo a imagem da Favela da Rocinha, clássico exemplo de ocupação desordenada na Cidade do Rio de Janeiro - RJ, resultado da ausência do poder público no planejamento do espaço social.

Ilustração 1 - Adensamento ocupacional desordenado e sem planejamento da Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro



Fonte: TRIPADVISOR. *Passeio na Rocinha*. Disponível em:
<https://www.tripadvisor.com.br/AttractionProductReview-g303506-d11480504->

²² RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento*. 1ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2016.

Rocinha_Favela_Walking_Tour-Rio_de_Janeiro_State_of_Rio_de_Janeiro.html. Acesso em: 23 fev. 2021.

É importante que se repita que ninguém escolhe viver em um ambiente degradado, só o faz por absoluta falta de opção. É uma situação de verdadeira inexigibilidade de conduta diversa. Devemos entender que, para quem se encontra ao relento com sua família, passando frio e sujeito à violência, morar em um casebre, por mais que em precárias condições, já é um ganho pessoal.

Percebe-se que a falta de planejamento do espaço redundava diretamente na desestruturação social. Como bem-dito pelo filósofo Jean-Jacques Rousseau, o ser humano é resultado de seu meio. Sabendo disso, deve haver grande sensibilidade por parte dos gestores públicos no sentido de buscar a preservação do ambiente sem que isso represente a negação das necessidades prementes dos habitantes. Sabe-se que toda escolha pressupõe uma renúncia, e a adoção de uma determinada política pública deve ter por parâmetro o maior bem social, com o mínimo de prejuízo. Com este pensamento, a ocupação humana do espaço deve ser precedida, ou corrigida, por meio de um planejamento técnico que leve em conta o mínimo de agressão aos bens comuns naturais e o equilíbrio na utilização do patrimônio ambiental, evitando seu esgotamento.

Neste contexto, o Zoneamento Ambiental, introduzido através da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), pode servir como importante instrumento de apoio para adequada ocupação humana do solo urbano e rural. A partir de sua instituição, tenta-se firmar o zoneamento como base técnica e legal de ordenação do solo, principalmente como estruturação dos entes municipais, segmentando a ocupação em decorrência da conservação biológica e vocação econômica, com a criação de áreas verdes, zonas de comércio e industriais, e habitacional. O pensamento da criação de zonas específicas ao desenvolvimento do turismo é uma tendência mais contemporânea, que vai aumentando proporcionalmente ao reconhecimento por parte dos governos da importância econômica da atividade turística.

Contudo, a evolução social vem mostrando que as separações nem sempre são tão segmentadas, e que a dinâmica do ser humano acaba por não respeitar integralmente os prévios planejamentos governamentais e, em muitos casos, dar novas destinações a locais a despeito da originalmente prevista. Evidente que, sozinho, o zoneamento não garantirá a adequação ambiental da ocupação humana dos espaços. Isso não quer dizer que ele perca importância, mas que o mesmo deva estar atento à plasticidade social provocada pelo tempo, visando manter sua

efetividade. O planejamento é sempre efetuado com base numa probabilidade de cenário social futuro, o qual nem sempre se confirma com o tempo, por isso é essencial que ele preveja alternativas técnicas para eventuais mudanças de contexto social.

A exemplo do raciocínio que se desenvolve, um segmento econômico que possui a característica de rápida mutação acentuada, dificilmente respeitando imposições legais, ou respondendo obedientemente a um planejamento estático, é exatamente o turismo. Pode-se planejar o turismo, mas isso não quer dizer que a dinâmica social, obrigatoriamente, observará tal planejamento. O fluxo com que pessoas visitam lugares pode mudar por influência de incontáveis fatores que estão além do desejo governamental de planejamento estratégico. Só para dar alguns exemplos: uma taxa de câmbio favorável ao turismo de compras; uma boa safra para o enoturismo; o descobrimento de uma nova vocação esportiva do lugar para o turismo de aventura; uma data comemorativa; um evento de especial interesse; a descoberta de um novo tratamento para o turismo médico/terapêutico. Sabendo de tal característica, qualquer ação estatal de tentar organizar a ocupação pela atividade turística, deve considerar possíveis expansão rápida e contração, na mesma proporção, do fluxo de visitantes.

Há uma grande fluidez com que destinos se tornam atraentes e, com a mesma velocidade, deixam de ser. Porém, a tendência natural é que, mesmo que determinado lugar deixe de ser a referência principal para um determinado segmento do turismo, ainda assim ele mantém um fluxo mínimo. Assim ocorre, pois, inobstante novos destinos comecem a ser explorados, os antigos continuam a apresentar interesse específico, desde que haja o constante aperfeiçoamento, visto que o setor tende sempre ao crescimento devido ao seu potencial latente. Quanto mais o setor industrial e parcela dos serviços reduzem a necessidade de mão de obra em face da automação, por outro lado há uma maior “ociosidade” dos indivíduos, possibilitando o deslocamento. Logo, em números absolutos, o turismo vem crescendo mundialmente com a consolidação de destinos já conhecidos e a descoberta de novos. Assim, o que pode, efetivamente, “matar” um posto atrativo turístico, então, não seria a concorrência com novos destinos, mas eventual degradação ambiental do mesmo.

Como referido, o turismo vem aumentando exponencialmente no mundo. Por outro lado, também pode ocorrer que a ausência de planejamento faça com que um destino turístico deixe de ser atrativo, perdendo “consumidores”. Quem não conhece o caso uma praia qualquer que foi bela no passado, porém atualmente se encontra degradada, não atraindo mais visitantes como outrora. Ademais, não se pode deixar de considerar a existência da concorrência interna e externa pelo recebimento de turistas que cada vez são mais exigentes em relação à adequação

estrutural do lugar em que pretendem visitar. Logo, há uma constante necessidade de revisão de planejamentos e adequação, visando minimizar as externalidades inconvenientes que podem inclusive comprometer a sustentabilidade econômica e ambiental.

Portanto, o poder público deve manter em observação permanente a atividade turística implementando e avaliando políticas que busquem o desenvolvimento sem esquecer da conservação do ambiente para potencializar os efeitos positivos e evitar os negativos. Para tanto, deve renunciar visões ideológicas extremadas, adotando diretrizes racionais, com políticas públicas que, tanto quanto possível, já tenham demonstrado resultado em outros lugares. O planejamento institucional do turismo deve se pautar na ciência já consolidada sobre o assunto, sempre respeitando as peculiaridades sociais regionais.

Contudo, como bem destacado por Adir Rech e Karine Grassi:

Muito se tem falado sobre planejamento e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do turismo, mas muito pouco tem feito o Poder Público de concreto nesse sentido, ficando muito mais a cargo da iniciativa privada, que o faz sem diretrizes, sem critérios, sem normas e sem segurança jurídica relativamente a seus investimentos. Efetivamente o turismo é um negócio lucrativo, mas também é um instrumento de construção da dignidade, de renda, de empregos e de desenvolvimento socioambientalmente sustentável. O papel do Poder Público é mais no sentido de coordenar políticas, mediante diretrizes e normas efetivas que motivem e materializem o planejamento de políticas públicas de desenvolvimento do turismo, no espaço e no tempo de forma permanente.

Ocorre que a iniciativa privada é motivada pela segurança dos investimentos, pela certeza do lucro e com base no princípio da livre iniciativa, enquanto o Poder Público, para incrementar políticas públicas de turismo, está obrigatoriamente vinculado à lei, na forma como dispõe o art. 37 da CF/88. Mas a responsabilidade pela transposição da lei para a concretização das políticas públicas de turismo é tarefa que deve ser compartilhada por ambos.²³

Do entendimento, pode-se inferir que, embora seja a mola mestra da economia, o valor determinante para determinar a ocupação de espaços não pode ser o lucro sobre a perspectiva individual, sob o risco de ocorrerem as distorções acima elencadas. O problema é que, como bem apontado pelos mencionados Professores, o Poder Público, por possuir uma estrutura burocratizada em face da necessidade de controle da *res* pública, age por lei. Destarte, o cenário mais interessante para superação da questão passaria pela conjugação de esforços entre o governo e iniciativa privada, onde o primeiro define as diretrizes básicas tendo como parâmetro o interesse público no desenvolvimento sustentável e os agentes privados envidem esforços no atingimento de metas observando tais diretrizes. Na perspectiva de Tiago Fensterseifer:

²³ RECH, Adir Ubaldo; GRASSI, Karine. *O plano diretor e o desenvolvimento do turismo socioambientalmente sustentável*. Direito e Democracia. v.13 n.1 p.85-96 jan./jun. 2012, Canoas.

[...] incumbe ao Estado, por sua vez, à luz da perspectiva organizacional e procedimental do direito fundamental ao ambiente, criar instituições e procedimentos administrativos e judiciais adequados. No entanto, para que tais valores constitucionais sejam implementados, deve-se transportá-los do universo cultural para espaço político e jurídico, depositando tal responsabilidade de ‘transposição’ a cargo não apenas do Estado, mas também dos atores privados.²⁴

O que se tem verificado na prática é que os governos de todas esferas, dificilmente têm transformado em medidas práticas as ferramentas legais à sua disposição para a garantia do desenvolvimento sustentável da atividade turística. Não se pode negar que investimentos como infraestrutura, obras de recuperação, oferta de serviços, implantação paisagística possuem um alto custo, para o qual os entes públicos não costumam ter recursos próprios para cobrir. Contudo, as medidas mais significativas para de ordenação do turismo se constituem no simples respeito às regras que definem a ocupação territorial, necessitando, tão somente, de vontade política por parte dos governantes eleitos. A definição de regras de ocupação, em si, não depende de dotação orçamentária, senão da compreensão social de sua necessidade para manutenção de uma convivência harmônica entre o desenvolvimento e o ambiente.

2.6 NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL DA ATIVIDADE TURÍSTICA

Sabe-se que o turismo é tido, popularmente, como a indústria sem chaminés, visto que, em tese, não possuiria as externalidades negativas que são inerentes à produção industrial, tomada por seu conceito clássico. Como lembrado por Cláudia Freitas Magalhães²⁵: “possibilita a geração de emprego, a fixação da população, a melhoria da infraestrutura e a criação de novas alternativas de renda e lazer para a população, tudo isso sem poluir”. Contudo, considerando as diversas modalidades que envolvem as atividades turísticas e aspectos correspondentes, seria, tal máxima, uma verdade absoluta? Será que o turismo, exercido sem planejamento, não poderia gerar prejuízos sociais e ecológicos significativos? Não haveria uma ação predatória do turismo, quando exercido de modo indiscriminado?

A experiência prática vem mostrando que o turismo, desenvolvido sem ordenação e planejamento, pode provocar danos à natureza, tanto quanto outras atividades econômicas.

²⁴ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.123-124.

²⁵ MAGALHÃES, Cláudia Freitas. *Diretrizes para o Turismo sustentável em municípios*. São Paulo: Roca, 2002, p. 24.

Veja-se que apesar de não produzir a transformação de matéria-prima, com o auxílio de máquinas, nem de ferramentas, no real sentido de fabricar, é corriqueiro denotar tal segmento econômico como “indústria do turismo”. Isto, haja vista representar uma atividade com forte impacto transformador na localidade onde se implanta. O turismo interage com o espaço, interferindo em suas relações sociais, fluxos físicos, químicos e biológicos. Um olhar mais afastado do funcionamento do turismo faz perceber que ele se assemelha, em muito, com uma planta fabril. Há uma aquisição de insumos (espaço geográfico e bens naturais), divisão mecânica de tarefas e produção de um resultado produtivo, qual seja, a satisfação do visitante. O espaço ocupado passa por transformações que tanto podem redundar em ganho de qualidade do ambiente, como mudança negativa na paisagem e degradação do meio. Na sua estada, o visitante consome água e alimentos, revertendo-os em esgoto e resíduos. Interage com a natureza poluindo, mesmo que não seja sua intenção. Se dita interação ocorrer de forma concentrada no tempo e no espaço, excedendo a capacidade de recuperação do ambiente local, a degradação se converte em dano que, no tempo, compromete a continuidade do turismo.

A grande maioria dos turistas não têm consciência dos impactos que uma ‘pequena’ atitude sua gera sobre o meio ambiente, esses jogam embalagens usadas, restos de comida, garrafas, diversos tipos de resíduos nas praias, montanhas, rios, trilhas, onde quer que estejam, sem pensar nas consequências destes atos. Certos materiais, como plásticos e alguns metais, levam anos para se degradarem, enquanto isso não acontece o acúmulo de lixo é o responsável por cultivar bactérias, poluição, redução da qualidade ambiental, entre outros problemas, resultando na perda de atratividade do local e em problemas, como doenças, para os autóctones.²⁶

A atividade turística costuma pressupor tanto um afluxo sazonal de indivíduos, sejam do mesmo estado nacional ou estrangeiros, sobre uma determinada região, quanto um fluxo contínuo decorrente do específico interesse que um patrimônio natural ou artificial desperta em indivíduos que não pertencem àquela localidade. De um ou de outro modo, a atividade turística de praxe representa uma intensificação da ocupação humana sobre determinado local. Local este que, se prevalecer o bom senso, almeja-se preservar para a continuidade do interesse específico que o torna atraente ao ser humano. Adjetivos tal qual belo, limpo e organizado costumam qualificar os destinos mais procurados. Não que não haja destinos que apesar de certo grau de degradação, ainda assim sejam procurados, porém seu potencial turístico é reduzido em comparação com uma perspectiva do mesmo local atendido por medidas de

²⁶ MICHELIN, Rita Lourdes. *Turismo na Preservação dos Recursos Naturais: Vilão ou Solução? O caso do Parque Estadual de Itapuã - RS. IV SeminTUR – Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL. Universidade de Caxias do Sul – Mestrado em Turismo Caxias do Sul, RS, Brasil – 7 e 8 de Julho de 2006.*

conservação. Importante, também, é afastar a falsa premissa de que o acesso à visitação turística ocasiona necessária degradação. Acesso não é sinônimo de excessos. Claro que alguns ambientes são mais sensíveis, demandando maior restrição à visitação. Todavia, de forma geral, o que garante a conservação dos ambientes, sejam naturais, históricos ou artificiais, é o respeito dos empreendedores e visitantes às regras técnicas instituídas de preservação. O mundo é repleto de bons exemplos de locais turísticos que, mesmo intensamente sujeitos a visitação, preservam o patrimônio ecológico. Mas o contrário também ocorre, ou seja, locais que, mesmo pouco visitados, apresentam alto grau de degradação, seja pelo desrespeito às regras de preservação, ou sua ausência.

De outro modo, o planejamento turístico não deve apenas impedir a degradação do patrimônio local natural, histórico, artificial, mas deve também não interromper os fluxos humanos endêmicos, evitando entrar em conflito com outras atividades humanas econômicas locais como a pesca, agricultura, etc. Muitas vezes, o planejamento institucional esquece que o homem faz parte do meio ambiente, ignorando as dinâmicas sociais de renda, família ou cultura pré-existentes. O turismo se apropria de espaços naturais, bem como de artificiais, a exemplo de cidades históricas, e transforma-os em espaços de lazer e consumo, gerando impactos tanto positivos quanto negativos, seja ao ambiente, seja às formações humanas endêmicas. De que adianta implantar-se determinada facilidade turística, se essa mesma facilidade implica em significativa externalidade negativa aos habitantes preexistentes do local. O homem integra o patrimônio natural tal qual plantas e animais. Do que vale construir um embarcadero para atracagem de navios turísticos, se tal edificação afastar uma cultura secular de pesca no mesmo local. No mínimo, o projeto de implantação da infraestrutura necessita prever as alternativas locais mais adequadas para a natureza, nela incluído o ser humano, exigindo um estudo técnico prévio que indique qual opção de ocupação é mais conveniente sobre o viés ecológico e social. Neste sentido, seria muito mais prático se o poder público já contasse com um mapeamento técnico-legal, definindo tais alternativas locais aptas a receber infraestrutura e empreendimentos privados do turismo (o que entende-se por zoneamento). No *iter* licenciatório para implementação de empreendimento, a autoridade sempre pode exigir estudos complementares que garantam a aptidão técnica do local de implantação da atividade. Todavia, é muito mais eficiente, sobre a perspectiva econômica, de segurança jurídica e celeridade, que já haja um mapeamento prévio do território, com força cogente, indicativa das possibilidades locais.

Imagine-se uma cidade litorânea, com belas praias que, no verão, recebem um grande número de veranistas. Esse balneário, com certeza, se não planejar bem a ocupação por parte dos visitantes, ocasionará a deterioração do ecossistema local. A exemplo de balneários em que os veranistas adentram a orla com seus carros, utilizam embarcações a motor de modo indiscriminado, ou não dispõem o lixo corretamente por falta de orientação e infraestrutura, gerando acúmulo de resíduos, e atraindo animais vetores de doenças. Em tais situações de descaso institucional, a degradação do ambiente pode interferir nas atividades locais de subsistência como a pesca ou o lazer. Ainda, a ocupação humana sem critérios pode sobrecarregar sistemas públicos como a rede de atendimento à saúde (médico-hospitalar) ou a estrutura de esgotamento sanitário, prejudicando o abastecimento da população e suas condições de higiene.

Portanto, haja vista que o turismo é uma atividade que necessariamente se utiliza do espaço para sua existência, e que tem potencial gerador de desgastes humanos e naturais nesses espaços, a sua ordenação é imprescindível a fim de se evitar as consequências negativas de uma ocupação desordenada. O conhecido turismo “predatório” degrada o espaço ambiental, visto que não se preocupa limitar a ocupação territorial, estabelecer regras de fruição ou em manter uma infraestrutura adequada para receber o visitante de modo a preservar áreas verdes e outros patrimônios naturais.

Um exemplo claro, que merece menção, de como a sobrepujança do interesse econômico sobre a sustentabilidade ambiental pode representar externalidades negativas é o Município de Balneário Camboriú, em Santa Catarina. O balneário, como uma das mais belas regiões de Santa Catarina há muito é procurado para recreação de indivíduos e famílias pela possibilidade de usufruto da natureza, aliado às belas paisagens cênicas e boa estrutura receptiva. Entretanto, a especulação imobiliária no principal destino turístico de Santa Catarina pressionou a liberação, no Plano Diretor Municipal, da construção de prédios de quase duzentos metros de altura. O impacto mais visível dessa ausência de critério é que, pouco após o meio dia, as sombras dos prédios ocupam toda a faixa de praia do balneário como se pode ver na imagem abaixo. A sombra provocada pelo paredão de edifícios interfere negativamente no sistema ecológico, pela ausência da insolação natural, além de limitar o aproveitamento turístico da praia.

Ilustração 2 - Sombras dos prédios cobrem a faixa de praia em Balneário Camboriú - SC



Fonte: CURTO E CURIOSO. *Balneário Camboriú-SC: a praia dos prédios mais altos do Brasil ficou sem Sol.* Disponível em: <https://www.curtoecurioso.com/2015/12/camboriu-sc-praia-sem-sol-dos-predios-mais-altos-do-brasil-.html>. Acesso em 21 fev. 2021.

Outro exemplo de ocupação desordenada do espaço turístico causando degradação é a quantidade de lanchas e *jet skis* que afugentam a fauna endêmica de manguezal na Área de Proteção Ambiental (APA) Guadalupe - PE. Semelhantemente ao que ocorre em tantas outras praias brasileiras, as embarcações a motor liberam óleo e fumaça, revolvem o fundo do balneário e provocam ruído intenso. Naturalmente, praias e manguezais, para citar alguns sistemas, são locais onde a fauna (aves, tartarugas, caranguejos, etc.) encontram condições favoráveis à alimentação, formação de ninhos (nidificação), reprodução e descanso (recuperação de jornadas migratórias). Quando o equilíbrio desses postos é afetado pela ação humana desordenada, a própria vida natural entra em desequilíbrio.

Ilustração 3 - Barcos a motor afastam a fauna local na Área de Proteção Ambiental (APA) Guadalupe - Pernambuco



Fonte: OXE RECIFE. *Turismo predatório vai ter limites em PE*. Disponível em: <http://oxerecife.com.br/2019/07/12/turismo-predatorio-vai-ter-limites-em-pe/>. Acesso em 21 fev. 2021.

Outra localidade onde o turismo vem sendo desenvolvido com ocupação desordenada e predatória é o Município de Porto Seguro, no sul da Bahia. Outrora, um tranquilo balneário de águas limpas, povoado com uma vila que tirava seu sustento da pesca. Depois, da “explosão” turística da região, com o crescimento econômico, veio junto uma série de problemas ambientais como a inadequada destinação do lixo urbano, falta de infraestrutura para tratamento de esgoto, descaracterização do patrimônio histórico, comprometimento de parte da atividade pesqueira e exclusão social.²⁷

No estado do Rio Grande do Sul, a Praia do Cassino, a invasão de veículos dos veranistas na orla marítima espanta as aves que utilizam o local para descanso, formação de ninhos e alimentação na sua rota migratória. O resultado é que espécies, que antes eram comuns de se avistar no local, vão rareando, interferindo na cadeia alimentar e prejudicando a harmonia natural. Isso seria facilmente evitado caso o Município de Rio Grande/RS tivesse previsto em seu Plano Diretor lotes de estacionamento para os veranistas e passarelas de acesso aos banhistas. Com toda certeza, além de não interferir na fauna local, a praia ficaria mais

²⁷ ECO DEBATE. *Ações insustentáveis no Turismo de Porto Seguro Bahia*, artigo de Elissandro dos Santos Santana. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2016/05/23/acoes-insustentaveis-no-turismo-de-porto-seguro-bahia-artigo-de-elissandro-dos-santos-santana/>. Acesso em 21 fev. 2021.

harmoniosa paisagisticamente. Com estes aparelhamentos, mais veranistas poderiam desfrutar da orla, com menos intervenção antrópica no ambiente. Claro que toda e qualquer infraestrutura fornecida, por mais simples, possui um custo, mas o gasto costuma ser facilmente absorvido com uma ampliação da visitação decorrente do embelezamento da praia.

Ilustração 4 - Fluxo de carros na praia do Cassino, RS, compromete migração de aves



Fonte: G1. *Fluxo de carros na praia do Cassino compromete migração de aves*. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/jornal-do-almoco/videos/v/fluxo-de-carros-na-praia-do-cassino-rs-compromete-migracao-de-aves/4822898/>. Acesso em 21 fev. 2021.

Na visão de Rita Cruz²⁸ “Nenhuma outra atividade consome, elementarmente, espaço, como faz o turismo e esse é um fator importante da diferenciação entre o turismo e outras atividades produtivas. É pelo processo de consumo dos espaços pelo turismo que se gestam os territórios turísticos.” Neste sentido, é interessante refletir sobre a estrutura espacial que é demandada por um turista. O indivíduo, quando fora de seu local de residência, necessita das mesmas facilidades, ou até mais. Isso, pois, como regra, ele espera que sua estadia tenha tanto ou mais comodidade do que o seu próprio lar. São locais para alimentação, higiene, dormitório, locomoção, saúde e lazer. Caso alguma dessas facilidades humanas não esteja devidamente dimensionada, além de comprometer a experiência pessoal do turista, também poderá ocasionar a degradação natural e, até conflito entre os estrangeiros e os habitantes locais.

²⁸ CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2000, p. 17.

Por tudo isso, como já referenciado, o poder público, que deseja fomentar o setor, deve ser sensível aos possíveis “efeitos colaterais” decorrentes do influxo de pessoas (visitantes), a fim de que o sonho da geração de renda não vire pesadelo. Não são raros os casos de praias, sítios arqueológicos, ecossistemas e outros locais cuja exploração turística desordenada acabou por degradar o ambiente redundando, ao mesmo tempo, em conflitos sociais. Referida circunstância sucede cada vez mais frequentemente com monumentos ao redor do mundo, vítimas da deterioração em virtude do turismo sem planejamento. Nesses lugares, os habitantes locais que antes saudavam a ocupação turística, passam a condená-la como causa de distúrbios que geram a perda da qualidade de vida. No exterior, um caso paradigmático que merece menção é o de Barcelona, na Espanha, a qual, atualmente, tenta organizar a afluência turística. A “invasão” de turistas na cidade Catalã das últimas décadas gerou prosperidade ao setor de comércio e serviços local. Contudo, não houve um adequado planejamento desse incremento turístico, e, atualmente, a cidade vem enfrentando problemas com a superocupação, tais como, excesso de lixo, descaracterização de espaços históricos, cênicos e culturais, alta inflação dos preços para locação de imóveis, piora do transporte público, etc. As imagens abaixo demonstram o excesso de visitantes em alguns pontos turísticos da cidade, e indicam a necessidade de ação governamental na regulação da atividade para mantê-la sustentável:

Ilustração 5 - Imagem da Rambla lotada por turistas - Barcelona/Espanha



Fonte: THE GUARDIAN. *How tourism is killing Barcelona* – a photo essay. Disponível em: <https://www.theguardian.com/travel/2018/aug/30/why-tourism-is-killing-barcelona-overtourism-photo-essay>. Acesso em 21 fev. 2021.

Ilustração 6 - Praia de Barceloneta completamente cheia com pichação dizendo: “Turista: sua viagem luxuosa, minha miséria diária” - Barcelona/Espanha



Fonte: HEARTLANDER OVERSEAS. *Barcelona, a City at the frontlines of Overtourism*. Disponível em: <https://heartlanderoverseas.wordpress.com/2018/11/02/barcelona-a-city-at-the-frontlines-of-overtourism/>. Acesso em 21 fev. 2021.

Por óbvio, espantar turistas não é uma opção, sabendo-se que grande parte dos habitantes locais tira seu sustento do turismo. Nem se pode imaginar que ocorra uma autorregulação do setor privado, no sentido de ordenar a ocupação dos visitantes. Não é impossível que empresários do setor se reúnam a fim de estabelecer diretrizes para a visitação, mas sem o poder imperativo do Estado, dificilmente novas regras de ordenação se fazem cumprir.

Os problemas advindos do que tem se convencionado chamar de *overtourism* não são exclusividade da capital Catalã²⁹. Também não é um problema restrito a grandes centros. No estado de Santa Catarina, o Balneário do Farol de Santa Marta, no Município de Laguna, também sofre com a ocupação desordenada. São diversas construções irregulares, sem ligação com o sistema de esgotamento sanitário.

²⁹ BBC NEWS BRASIL. *5 lugares do mundo que sofrem com o excesso de turistas*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43792070>. Acesso em 21 fev. 2021.

Ilustração 7 - A Prainha do Farol de Santa Marta - SC, frequentemente, é considerada imprópria para banho na alta temporada, em virtude do esgoto sanitário que é despejado diretamente no mar, sem tratamento



Fonte: TN SUL. *Prainha do Farol, em Laguna, volta a ficar imprópria para banho*. Disponível em: <https://tnsul.com/2018/geral/prainha-do-farol-em-laguna-volta-a-ficar-impropria-para-banho/>. Acesso em 21 fev. 2021.

Portanto, considerando que o turismo não é uma atividade infensa a eventuais efeitos degradantes do ambiente, necessitando certa ordenação pelo poder público, tanto quanto qualquer setor da economia; partindo do pressuposto de que a atividade turística representa grande potencial de desenvolvimento social, desde que exercida de modo planejado; considerando que o turismo deva implantar-se e desenvolver-se com a ocupação conveniente e oportuna do território, sob o ponto de vista ambiental, para não comprometer o equilíbrio ecológico do lugar onde se insere; procura-se, dentre as ferramentas técnico-legais à disposição do poder público, quais seriam aptas a planejar e organizar o espaço do turismo. Indo nesse caminho, vislumbra-se uma possível utilização do Zoneamento Ecológico Econômico, ou simplesmente Zoneamento Ambiental, enquanto diretriz técnica/normativa para ocupação adequada dos espaços, como instrumento hábil a tal escopo.

Como bem pontuado por Cláudia Magalhães: “Pretende-se abandonar a crença, vigente até pouco tempo atrás, de que o turismo era uma atividade milagrosa e que só trazia benefícios. Este mito estimulou, até então, a elaboração de projetos sem a mínima preocupação com as

externalidades provenientes dessa prática.”³⁰ Citada autora, ainda alerta que a falta de planejamento poder gerar “espaços segregados do turismo”, entendidos como aqueles que, por já terem cumprido sua fase evolutiva, encontram-se em declínio e excluídos das rotas comercializáveis. Eles aparecem em função da exploração mal planejada, da destruição do ambiente causada pela indução do turismo de massa, pela ação da mídia que constrói e destrói em um curto período os destinos turísticos, pelos ditames de um modismo que busca privilegiar uma classe dominante que não se mistura.

Assim, como exposto na introdução, esta singela dissertação visa abordar a possível ordenação de ocupação do solo por meio do zoneamento, enquanto instrumento de política pública ambiental, em suas peculiaridades com relação ao setor do turismo. Será que o zoneamento poderia contribuir para o desenvolvimento do turismo? Mas o que vem a ser o zoneamento ambiental? De que maneira ele poderia ajudar a manter a atividade turística de modo sustentado?

2.7 TURISMO COMO ATIVIDADE DESEJÁVEL, INDUTORA DA PRESERVAÇÃO

Indo para o fechamento do capítulo, tentando fazer um contraponto ao alerta soado sobre as possíveis externalidades negativas do turismo, é importante da mesma forma destacar que a ocupação turística tem potencial de ajudar na preservação do ambiente. O turista orientado passa a ser aliado da conservação dos sítios visitados. Isto, pois como o próprio habitante natural, ele desenvolve um apreço pelos locais visitados, não sendo raro, incorporando a cultura local à sua própria identidade. O turismo, dependendo de seu ramo, costuma agir positivamente sobre o ambiente de vários modos:

Pode conferir uma alternativa de renda às comunidades que dependem da extração natural para subsistência. Pensemos numa praia paradisíaca habitada por uma comunidade de pescadores. Se é verdade que a “invasão” turística desordenada pode prejudicar a atividade de pesca, por outro lado pode fomentar o comércio de passeios, hospedagem, gastronomia, etc. Assim, agregando valor ao produto local e libertando os habitantes da dependência de uma única fonte de subsistência, que, por vezes, é predatória. A mesma situação pode ser vivenciada em comunidades de criação, caçadoras ou extrativas minerais. É crescente o interesse dos habitantes urbanos por vivenciar a “vida no campo”, ter contato com animais ou riquezas naturais que só tem conhecimento através de uma tela. Muitas vezes, os turistas são, inclusive,

³⁰ MAGALHÃES, Cláudia Freitas. *Diretrizes para o Turismo sustentável em municípios*. São Paulo: Roca, 2002, p. 03.

integrados a ações de preservação em visita a unidades de conservação. É o caso, por exemplo, do Projeto Tamar³¹.

Outro modo é a arrecadação de taxas ou tarifas cobradas do turista pela ocupação ou visitação, quando revertidas, no seu valor, para subsidiar ações de conservação do patrimônio natural ou artificial local. É comum que unidades de conservação como parques, reservas e áreas de proteção não tenham recursos para manter a estrutura necessária de proteção, dada a conjuntura financeira do estado como um todo. Portanto, recursos provenientes de visitantes são muito bem-vindos para manter tais locais com adequada estrutura receptiva, além de poder fomentar programas de recuperação da flora, fauna ou restauração do patrimônio histórico. É o caso do Parque Nacional do Iguaçu, Parque Nacional de Aparados da Serra, Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, Parque Estadual do Turvo no RS ou Parque de Itapuã em Porto Alegre.

Por último, também vale destacar que o visitante impulsiona a conservação do patrimônio local pelo desenvolvimento do apreço, resgate do orgulho, da dignidade dos habitantes originários. Quando forasteiros congratulam as peculiaridades locais. E, ainda quando tecem críticas, induzem os habitantes da região a melhorar a apresentação dos seus monumentos. Incentivam o povo local a buscar melhorias de infraestrutura e condições gerais, como limpeza de vias, iluminação adequada, saneamento, condições próprias de balneabilidade, etc. A melhoria das condições ao turista reflete na melhoria das condições aos próprios habitantes. O dito resgate de dignidade que pode ser potencializado pelo turismo, impulsiona os habitantes a se esforçarem mais individualmente e como grupo social. Para tanto, o poder público possui papel relevante como indutor dessa motivação.

Portanto, o turismo, desde que adequadamente ordenado territorialmente, não somente mitiga eventuais efeitos negativos sobre o ambiente, assim como pode promover a melhoria de condições ambientais do local onde se insere. Mais que uma simples anulação de externalidades indesejáveis, há a possibilidade de colheita de resultados positivos.

³¹ TAMAR. *Projeto Tamar*. Disponível em: <https://www.tamar.org.br/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

3 O ZONEAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO, PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO

O Brasil, dadas as suas dimensões continentais, possui uma grande diversidade ecológica, com variados ecossistemas (os principais e mais conhecidos: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Mata dos Cocais, Pantanal, Mata de Araucárias, Mangue e Pampa), uma infinidade de espécies animais e vegetais, em diferentes estágios de conservação e peculiaridades. No campo social, nosso país também é tão diversificado quanto extenso. Possui áreas com grande grau de desenvolvimento e renda, e outras com indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica extrema. Essas diversas realidades coexistentes no mesmo País, esses muitos “Brasis” dentro do mesmo estado nacional, demandam, conseqüentemente, um tratamento heterogêneo, personalizado, das questões socioambientais. Ainda mais em face da gênese federativa da República, com preponderância de interesses políticos de ordem nacional, regional e local.

Antes de se considerar essa diversidade de patrimônio natural um entrave, deve-se tomar as diferenças regionais como potencialidades, e explorá-las a favor da sociedade. A riqueza cultural e biológica brasileira pode gerar desenvolvimento com diminuição das desigualdades. Para tanto, o Poder Público possui papel crucial na elaboração de políticas e ações que respeitem as individualidades de cada parte do território. A ordenação dos espaços não pode se efetivar homogeneamente por meio da simples “letra fria” e genérica da lei. A ocupação do território deve observar as características ambientais e sociais locais, visando garantir que os indivíduos prosperem sem degradar o ambiente no qual estão inseridos. Portanto, um planejamento ambiental territorial que considere as condições físicas, biológicas e humanas é essencial para maximização de resultados e minimização de prejuízos. A intervenção humana, ordenada segundo as possibilidades ecológicas de cada localidade, ajudará a catalisar o desenvolvimento, ao mesmo tempo que conservará o ambiente.

Nesse diapasão, o zoneamento ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2002, tem potencial de auxiliar a implementação de políticas públicas de ordenação do setor privado, atendendo às peculiaridades ambientais de cada região. A implementação de medidas estatais e a ocupação do solo sem considerar as especificidades ambientais do local, maximiza as externalidades negativas decorrentes da ocupação humana, além de deixar de explorar adequadamente as potencialidades econômicas. Portanto, o planejamento ambiental territorial que é promovido pelo zoneamento, mostra-se muito conveniente tanto sob o viés de conservação ambiental,

quanto da exploração das potencialidades econômicas de modo sustentável. Assim, levando em consideração as diferenças físicas, econômicas, sociais, ambientais e culturais existentes, de uma região para outra, poderá o zoneamento indicar alternativas de uso e gestão que oportunizam as vantagens comparativas de cada local. Como lembra Sarlet:

Estado Socioambiental de Direito, longe de ser um Estado ‘Mínimo’, é um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambiental sustentável. O princípio do desenvolvimento sustentável expresso no art. 170 (inciso VI) da CF88, confrontando com o direito de propriedade privada e a livre iniciativa (caput e inciso II do art. 170), também se presta a desmistificar a perspectiva de um capitalismo liberal-individualista em favor de sua leitura à luz dos valores e princípios constitucionais socioambientais.³²

Contudo, como já expressei, na atual conjuntura, o Poder Estatal, tomado em todas suas esferas, ainda está muito aquém de utilizar adequadamente a ferramenta do Zoneamento Ambiental, como também não tem organizado políticas públicas de desenvolvimento do turismo socioambientalmente sustentável. Não se sabe exatamente se tal circunstância decorre da falta de conscientização dos governantes sobre a necessidade de conservação ecológica para garantia da sustentabilidade ou inabilidade técnica para uso do instrumento de zoneamento.

Neste capítulo, pretende-se perscrutar o zoneamento ambiental como ferramenta de planejamento governamental, preservação e conservação ecológica, analisando seu conceito, posituação legal nacional, natureza jurídica, e papéis dos entes federados na sua implantação.

3.1 ZONEAMENTO AMBIENTAL OU ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO: CONCEITO E PANORAMA INSTITUCIONAL LEGAL NACIONAL

Mas o que vem a ser um zoneamento? Qual seu objetivo? De modo genérico, segundo José Afonso da Silva, o zoneamento é “instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo”, sendo que, em efeito prático “consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra e do uso do solo”³³. Do conceito apresentado pelo autor, evidencia-se a ênfase de aplicação da ferramenta no espaço físico municipal. No mesmo sentido, vai Paulo de Bessa Antunes, dizendo que “o zoneamento é uma atividade que ordena o território e molda-o para um determinado padrão de desenvolvimento e ocupação”, tendo “origem tipicamente urbana, muito embora, nos dias atuais, tenha se expandido para a área agrícola, econômica,

³² SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p.22.

³³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

ecológica, marítima e até mesmo aérea”³⁴. José Afonso da Silva ressalva, porém, que o zoneamento ambiental, muito embora amplie o conceito de zoneamento urbano, não muda a sua essência nem a sua natureza. De acordo com o Autor, o zoneamento ambiental apenas e tão somente enfatiza de maneira mais efetiva a proteção de “áreas de significativo interesse ambiental, mas ainda assim continua a ser zoneamento de uso e ocupação do solo, sempre no interesse do bem-estar e da realização da qualidade de vida da população”.³⁵ De forma mais simplificada, Paulo Afonso Machado³⁶ define-o como modo de divisão do território em parcelas, nas quais restam autorizadas ou proibidas, absoluta ou relativamente, o desempenho de certas atividades.

Sob o enfoque de natureza administrativa, pode, ainda, ser definido genericamente como uma medida não jurisdicional, oriunda do poder de polícia outorgado à administração pública, com dois fundamentos: a repartição do solo e a designação de seu uso, havendo diferentes espécies em face da finalidade e função da atividade antrópica que visa ordenar: como zoneamento urbano, zoneamento industrial ou zoneamento ambiental, sempre visando à efetivação do interesse da coletividade.³⁷ Segundo Bessa Antunes:

[...] é uma importante intervenção estatal na utilização dos espaços geográficos e no domínio econômico, organizando a relação espaço produção. Alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas etc. O zoneamento é fruto da arbitragem entre diferentes interesses de uso dos espaços geográficos, reconhecendo e institucionalizando os diferentes conflitos entre os diferentes agentes. Ele busca estabelecer uma convivência possível entre diferentes usuários de um mesmo espaço.³⁸

Assim, independente da modalidade, o zoneamento irá ordenar a ocupação do território em razão da função social. E por este motivo, porque almeja atingir o interesse público, sua implementação não pode ser discricionária, dependendo da conveniência estatal, mas um exercício do poder vinculado da administração. Zelar pela proteção natural é dever de toda sociedade e do Estado, segundo a Constituição. Por isso, o zoneamento se configura em instrumento de planejamento de observância obrigatória.

³⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12. Ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

³⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 268.

³⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 187.

³⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 274.

³⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12. Ed. Revista e atualizada. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 185.

Interessante notar que, em relação à modalidade ambiental, a previsão normativa do zoneamento não se dá em um único documento, mas em diversas normas legais. Inicialmente previsto legalmente como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938/1981), e previsto implicitamente pela Constituição na Política de Desenvolvimento Urbano (art. 182 da Constituição Federal de 1988), com a previsão da instituição de planos diretores municipais. Posteriormente, também inserido no Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985/2000), vindo a ser regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2002, que equipara a denominação “zoneamento ambiental” com o termo Zoneamento Econômico-ecológico (ZEE). Muito embora haja divergência quanto a essência do zoneamento previsto na norma, de modo objetivo, foi efetivamente com o Decreto Federal que veio a se estabelecer seu conceito legal, escopo e parâmetros gerais a serem considerados na elaboração do instrumento, consoante art. 2º e 3º do Decreto.

Em síntese, o Zoneamento Ambiental, legalmente nominado Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE, consiste em instrumento de arranjo territorial, planejamento eficiente do uso do solo, e efetiva gestão ambiental, por intermédio da delimitação de zonas e correspondente atribuição de usos e atividades compatíveis, de acordo com as características específicas do território, permitindo, restringindo, ou impossibilitando determinadas destinações. Logo, o zoneamento, em qualquer de suas qualificações, tem o escopo de encontrar lugar para todos os usos essenciais do solo e das edificações na comunidade, colocando cada coisa em seu local adequado. No caso do ZEE, busca-se a racionalização da ocupação do território, mitigando consequências negativas ambientais, com a reserva de espaços destinados a conservação dos fluxos ecológicos e indicação das atividades mais adequadas às particularidades de cada região, garantindo maior eficiência dos programas e políticas públicas e planos privados, que incidem sobre um determinado território, alocando-os de acordo com as especificidades observadas.

Sob semelhante enfoque, o zoneamento ambiental ainda pode ser compreendido como a regulamentação sobre ordenação do uso do território, que resulta de estudos e planejamentos que visam compatibilizar a proteção do meio ambiente (aspectos naturais) e o desenvolvimento da atividade humana (aspectos socioeconômicos). Trata-se de ferramenta de legislação ambiental e urbana que estabelece medidas e padrões de proteção ao meio ambiente, visando assegurar a conservação da biodiversidade, a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo, e assegurar, ao mesmo tempo, o desenvolvimento sustentável da economia e a melhoria

da qualidade de vida da população. Ou seja, o zoneamento é um dos meios de se buscar o equilíbrio entre a proteção do meio ambiente e o uso e a ocupação do território tendo em vista o desenvolvimento de atividades econômicas. Constitui verdadeira ferramenta de planejamento integrado a serviço da administração pública, ao passo que propõe a solução de problemas contemporâneos ligados ao conflito constante entre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade ecológica sobre o território. Genericamente, pode-se dizer que o zoneamento busca viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental. Visando atingir tal fim, promove diagnóstico dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes programáticas legais para cada unidade territorial identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos.

O meio pelo qual o zoneamento ambiental atinge seu escopo é através do estudo técnico do ambiente local, estabelecendo prioridades de uso, restrições, reservando espaços de preservação ou conservação ecológica na área urbana ou rural, assegurando o equilíbrio sustentado da ocupação humana. Sua relação com as demais formas de zoneamento, urbanístico e agrário, se estabeleceria pela complementaridade. Como esclarecem Adir e Adivandro Rech:

Todos os zoneamentos têm a mesma natureza, isto é, dar a função social à ocupação do solo e dos espaços do planeta. A partir do meio ambiente preservado e conservado, que garanta a biodiversidade e a sustentabilidade, podemos definir a finalidade social e econômica dos espaços e do solo, com vistas a ocupação humana e à produção de alimentos e bens.³⁹

Ainda, segundo os mencionados professores, a gestão do espaço geográfico se daria compondo um zoneamento ambiental, no qual seriam estabelecidas restrições totais de ocupação, com os demais zoneamentos (urbanístico e agrário), nos quais seriam trabalhadas as restrições parciais.

Por último, cabe a advertência de que o zoneamento ambiental não se restringe somente ao meio ambiente natural, tal como o solo, água, ar, flora e fauna. Também se aplicando ao meio ambiente artificial, que é aquele construído por meio da intervenção humana, tal como os prédios, construções, ruas, praças.

³⁹ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento*. 1ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2016, p. 87.

3.1.1 A inserção do ZE na Política Nacional do Meio Ambiente e estrutura administrativa dos entes federados

Tal como referido no item precedente, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi instituída no início dos anos 1980 (Lei Federal nº 6.938/1981), com o objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental, tornando-a adequada à vida sadia. Nesse mister, estabeleceu, entre seus instrumentos de execução, o zoneamento ambiental, posteriormente regulamentado sob a denominação de Zoneamento Ecológico-econômico (Decreto Federal nº 4.297/2002). O Zoneamento Ambiental também foi previsto no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei Federal nº 7.661/1988) como instrumento de gestão da zona costeira.

Contudo, na efetivação da PNMA, nem todos seus instrumentos de preservação foram priorizados, quando da definição de políticas públicas concretas por parte da administração, como é o caso do zoneamento ambiental. Apesar da falta de vontade política/administrativa na sua concretização, o ZA apresenta grande potencial, podendo desempenhar papel fundamental para se atingir o escopo do desenvolvimento sustentável. Veja-se que a regulamentação desse instituto lhe confere poderes para organizar, de forma vinculativa, a distribuição espacial das atividades econômicas, levando em consideração fatores como a importância ecológica, as limitações e fragilidades dos ecossistemas, ao mesmo tempo em que estabelece vedações, restrições e alternativas de exploração territorial. Quando se implanta concretamente um Zoneamento Ambiental técnico, confere-se legitimidade ao Estado para ordenar a ocupação de modo a melhor atender ao interesse social. Portanto, o zoneamento ambiental, na conjuntura da Política Nacional do Meio Ambiente, é ferramenta hábil a permitir a convivência da sustentabilidade ecológica, econômica e social, e compatibilizar o crescimento econômico desejado pela sociedade com a proteção dos recursos naturais.

Dentro da repartição de competências, consoante o artigo 21, inciso IX, da Constituição da República: é dever da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, o que pode ser executado através do ZA. Assim, caberia ao Governo Federal a elaboração de um zoneamento macro, de âmbito nacional, e/ou a sistematização dos zoneamentos das demais unidades da Federação. Ainda na Constituição, em relação à esfera de poder público estadual, segundo o artigo 25, § 3º, “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” Citado

dispositivo dá abertura a que os estados promovam a ordenação urbana das regiões metropolitanas.

Por último, nos termos do artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição, competiria aos Municípios a edição de lei prevendo o zoneamento local, por ser competência dos Municípios a promoção do adequado ordenamento territorial, quando se tratar de matéria de interesse local. Os incisos VIII e IX do mesmo art. 30 definem a competência dos Municípios em:

- a) promover o adequado ordenamento territorial, mediante e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- b) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Destarte, nas cidades, a ordenação territorial urbana será determinada na lei específica do Plano Diretor.

Embora o PD não seja obrigatório em todas as cidades (artigos 182, §1º, da CF e *caput* do 41 do Estatuto da Cidade), mesmo os Municípios menores costumam constituí-lo legalmente. As cidades “integrantes de áreas de especial interesse turístico” deverão obrigatoriamente estar ordenadas territorialmente por Plano Diretor. Lembre-se que é o Plano Diretor que orientará o poder público e sociedade quanto às diretrizes para atendimento da função social da propriedade urbana (artigos 182, §2º, da CF).

Seja na esfera pública da União ou dos Estados Membros, a elaboração e implementação do ZEE ficará a cargo do Poder Executivo, como se pode inferir dos artigos 7º, inciso IX, e 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes da Federação, no exercício da competência comum relativa ao meio ambiente, prevista no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. Assim, em consonância com o pacto federativo e com o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) seria realizado em parceria entre União, estados e municípios. Delimitando tais competências, de acordo com a Lei Complementar nº 140/2011, constitui ação administrativa da União a elaboração do ZEE de âmbito nacional e regional, cabendo aos estados elaborar o ZEE de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional, e aos municípios a elaboração do Plano Diretor, observando os ZEE's existentes.

Todavia, embora o poder executivo federal, por meio do Decreto nº 4.297/2002, tenha regulamentando o processo de implementação do ZEE em território nacional, estabelecendo objetivos, diretrizes e conteúdo, na prática, não foi, até agora, concretizado um zoneamento abrangente do território nacional. Ao menos, não de forma unitária. Ao que se tem notícia, a União tem se limitado à reunião, pela gestão do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama),

das informações referentes a zoneamentos e unidades de conservação nas esferas dos demais entes federativos, estados e municípios, visando promover a gestão integrada de conservação do patrimônio natural no território nacional.

Inobstante ter sido subutilizado, para não dizer esquecido, pelas demais esferas governamentais, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o zoneamento ambiental passa a ser, além de instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, ferramenta de planejamento municipal na Política de Desenvolvimento Urbano, a qual visa ordenar o desenvolvimento das diversas funções da cidade e promover o bem-estar da população. Com base nos artigos 23, I e §1º, e artigo 182, da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade estipula normas gerais, válidas em todo o território nacional, e organiza os instrumentos a serem utilizados para atender a política de desenvolvimento urbano. A promoção do bem-estar da população presume a garantia do “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, bem como disposto no Caput do Art. 225 da CF/88. Esse direito, por sua vez, pode ser garantido com a ajuda de um adequado zoneamento urbanístico. Portanto, o zoneamento ambiental torna-se, também, um dos meios de promover a Política de Desenvolvimento Urbano. Assim, dentre os instrumentos a serem utilizados no planejamento municipal, por se tratar de matéria de peculiar interesse local, está o zoneamento ambiental, nos termos do artigo 4º, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 10.257/2001.

Em sua versão municipal, o Zoneamento Ambiental é o procedimento por meio do qual se constituem áreas de atuação especial, visando à preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Comumente, os planos diretores criam Zonas de Proteção Ambiental, conhecidas como ZPA's, sendo áreas nas quais as características do meio físico restringem o uso e ocupação do solo urbano com vistas à proteção, manutenção e recuperação dos aspectos paisagísticos, históricos, arqueológicos e científicos.

3.1.2 Zoneamento ambiental e seu possível conflito com a autonomia do direito de propriedade

Como já salientado, toda forma de zoneamento busca dar função social à ocupação do solo. Naturalmente, quando consideramos a organização territorial provocada por um zoneamento, inferimos que novas ocupações deverão respeitar as diretrizes impostas, adequando-se aos usos estabelecidos segundo o mapeamento efetuado. Mas e quanto às ocupações preexistentes ao Zoneamento? Imagine-se um pequeno município com uma indústria de curtimento de couro, há muitos anos instalada, em uma zona cujo o novo plano diretor a

define como exclusivamente residencial. Caso o imóvel não esteja sendo usado de acordo com a destinação especificada, deverá haver a alteração do uso, ou haverá um direito adquirido ao uso do modo prévio? Ainda que obrigatória a alteração, limitando a propriedade, caberia indenização?

Para responder a tais indagações, antes de tudo, cabe notar, que é da própria natureza do zoneamento administrativo, em qualquer de suas formas, ambiental, industrial, residencial, urbano ou rural, constituir limitação de uso do solo pelo proprietário, incidindo diretamente na restrição do domínio, sendo verdadeiros meios de intervenção estatal na propriedade. Neste sentido, equiparar-se-ia a qualquer outra forma de limitação administrativa que se justifique em face do Princípio da Supremacia do Interesse Público contraposto ao interesse particular. Lembremos que a Magna Constituição prescreve em seu art. 182, parágrafo segundo que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Cumprir a função social é, materialmente, atingir o interesse público primário. Portanto, considerando sua natureza de limitação administrativa, podendo redundar em restrição do direito individual de propriedade, é prudente que haja sua previsão em lei, no sentido formal, em face do princípio constitucional da Legalidade previsto no art. 5º, II, da CF/88, que norteia a administração pública na sua relação vertical com os cidadãos administrados, conferindo legitimidade pela origem, abstração e generalidade da regra. No geral, não sendo, as regras de zoneamento ambiental, concretas e específicas, mesmo que representem condicionantes ao uso, gozo e disposição da coisa, tal circunstância não justificará, de modo automático, um dever de indenização por parte do Estado. Isto, pois se trata, como regra, de norma que afeta a generalidade, não havendo individualização dos prejuízos, que serão suportados por toda a coletividade.

Por outro lado, também é adequado dizer que nenhuma regra de zoneamento ambiental poderá anular a funcionalidade da coisa, ou seja, a aptidão natural do bem imóvel em conjugação com a destinação social que cumpre, sob efeito de ensejar a reparação indenizatória do Estado. Em outras palavras, as regras de zoneamento podem até gerar prejuízos econômicos, mas não podem aniquilar a vocação natural e econômica total inerente à posse qualificada, o que feriria o próprio direito de propriedade, justificando a indenização por parte de quem lhe deu causa. Em realidade, caso ocorra a anulação da funcionalidade, ainda que tal regra seja denominada de zoneamento ambiental, estaremos tratando, na realidade, de uma desapropriação indireta, a qual enseja reparação pelo valor do bem expropriado.

Em relação à propriedade rural, como ocorre com a propriedade urbana, sua função social será cumprida quando atendidos os requisitos previstos no Plano Diretor (uma vez que esse instrumento normativo se aplica, também, a área rural) conjugado com outros requisitos previstos no artigo 186 da Constituição Federal de 1988, com especial destaque aos incisos I e II. Os dispositivos indicados exigem que tal propriedade seja exercida com o uso razoável e adequado do solo, respeitando os recursos naturais e preservando o ambiente. Conseqüentemente, paralela às demais hipóteses legais, a propriedade rural também deixará de atender sua função propriedade rural social caso haja inobservância das regras do zoneamento ambiental, por não haver o uso sustentável da propriedade rural. Tal violação, inclusive, pode fazer com que o Poder Público declare, segundo os parâmetros previstos na Constituição e nas leis que tratam da desapropriação, que a propriedade será expropriada para fins de reforma agrária. Ainda, no perímetro rural, o ZA pode ser um dos critérios utilizados para definir a localização da área de reserva legal do imóvel rural. Reserva legal é a porcentagem de área do imóvel rural que deve manter a cobertura da vegetação nativa, nos termos do artigo 12, do Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012).

Percebe-se que, em comparação com a urbana, a propriedade rural sofre uma maior influência de restrições. A tal conclusão se chega haja vista a possível conjugação de várias espécies de limitações incidentes, como a existência, na mesma propriedade, de Área de Proteção Permanente, necessidade de constituição de Reserva Legal e, ainda, regulamentação do uso do solo pelo Plano Diretor Municipal. Conclusivamente, evidenciamos que o Zoneamento, como toda e qualquer limitação administrativa que se justifica na primazia do interesse público primário sobre a vontade privada civil, pode redundar em restrição do direito de propriedade que deve ser compulsoriamente observada e, a princípio, não deve ser ressarcida pelo erário. Todavia, a depender do grau de intervenção, caso esteja configurada uma desapropriação indireta, poderá resultar no nascimento de direito de indenização ao particular. Tudo depende se a restrição chega ao ponto de anular qualquer fruição decorrente do domínio.

3.1.3 Zoneamento ambiental: natureza de estudo técnico prévio ou norma imperativa?

Neste ponto, importa definir em qual acepção o zoneamento é tomado com efeito de instrumento de ocupação do solo. Se tomado como o estudo técnico prévio à elaboração da norma que disciplina a ocupação, ou se considerado apenas como lei formal. Dizendo de outro modo, o Zoneamento é o conteúdo técnico que avalia parâmetros físicos, naturais e sociais para determinar a vocação da ocupação espacial de cada região interna do ente federado; ou é a

norma instrumental que, pela vontade política, define a ordenação de ocupação territorial. Parece que, na prática, o zoneamento como compreendido na política na PNMA abarca ambas acepções. Em realidade seriam as duas faces, material e formal, de uma mesma “moeda”. Assim entendendo, devemos tomá-lo como ato complexo, compreendendo tanto o estudo técnico prévio ao processo legislativo, a fim de verificar as características físicas, vocações naturais, tensões de desenvolvimento, expansão social, como, também, sua positivação legal, essencial à legitimação social, dotando o instituto de imperatividade, sob risco de constituir se em mera indicação técnica, sem força coercitiva.

Então, podemos considerar “zoneamento” o processo, ou procedimento, que parte da formulação técnica sobre a ocupação do solo e que se exaure com sua gênese normativa formal, com a promulgação de lei, de modo independente ou associado a outro instrumento normativo. Naturalmente, em decorrência da organização administrativa prescrita pelo Estatuto da Cidade, o zoneamento costuma se positivar no universo jurídico por meio dos planos diretores municipais.

Todavia, não obstante se possa compreender o zoneamento tanto pelo seu conteúdo técnico, quanto pela sua redução formal em lei; se a lei de zoneamento não estiver consubstanciada em estudos que avaliem as condições naturais e sociais, teremos somente um zoneamento político, que veicula os interesses estatais secundários. É como um médico, advogado ou engenheiro que somente ganhou o diploma, sem nunca ter efetivamente cursado a graduação. Pela lógica inversa, mesmo que não esteja inserido no plano diretor, ou outra lei formal, a diretriz técnica que disciplina a ocupação de solo será parte material do zoneamento, sem força imperativa se não estiver escorada na legislação.

Na mesma linha argumentativa, para a qualificação substancial, material, um zoneamento como ambiental, o meio ambiente (inclusive o homem nesse universo) deve ser efetivamente analisado. Do contrário, teremos apenas um zoneamento “que se diz ambiental”, um engodo. É o caso da legislação de muitos municípios que apenas reproduzem (eufemismo para cópia) genericamente a legislação de outros municípios, sem adequá-la tecnicamente às características locais, apenas para atender a exigências constitucionais e legais.

3.2 ZONEAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL E O FALSO CONFLITO COM DEMAIS ESPÉCIES DE ZONEAMENTO (INDUSTRIAL, RESIDENCIAL, URBANO OU RURAL)

Ao longo da pesquisa realizada, verificou-se que o Zoneamento Ambiental, por vezes, é tomado por gênero, abarcando as demais espécies de zoneamento (industrial, residencial,

urbano ou rural); mas, em outras ocasiões, é tomado tão somente por espécie, destinada à constituição de áreas de proteção (preservação, conservação, manejo sustentável, etc.). A primeira posição é majoritariamente adotada pelos autores do Direito Ambiental e parece estar em sintonia com o previsto nos artigos 2º e 3º do Decreto Federal nº 4.297/2002. Entretanto, a segunda posição também estaria correta, haja vista que através do Zoneamento Ambiental também seria possível a criação de áreas de proteção.

O aparente conflito parece surgir quando, na formulação de um zoneamento conglobante, poder definir se o Zoneamento Ambiental seria ou não preponderante às outras espécies. Num conflito prático entre duas espécies de zoneamento, qual deve prevalecer? Teoricamente, tomando em consideração sua definição legal, segundo o Decreto Federal nº 4.297/2002, e entendimento de que possa ser considerado tanto em sentido amplo, quanto em sentido estrito, o Zoneamento Ambiental teria relativa prevalência sobre os demais. Isto, pois visa a garantir o direito constitucionalmente tutelado ao meio ambiente saudável. Além disso, a conservação ambiental, como regra, deve se efetuar *in loco* (preservação dos fluxos vitais existentes), enquanto as demais atividades humanas têm maior flexibilidade locacional. Eu não consigo, simplesmente, mudar um rio ou uma montanha de lugar, ou pedir para que determinada espécie animal se estabeleça em outro local.

Todavia, em exercício prático, percebemos que as demais espécies de zoneamento também podem amparar direitos constitucionalmente protegidos, como propriedade, habitação, trabalho e lazer. Logo, tal qual acontece com o conflito aparente de normas constitucionais (falsa dicotomia), deverá haver a harmonização dos interesses das várias espécies de zoneamento, sem haver preterição de uma em razão da outra. Por mais que o zoneamento ocupacional possa ser decomposto em classes, tudo faz parte da mesma razão de necessidade de ordenação territorial que visa atender o interesse social. Neste sentido, e reforçando a inexistência de distinção quanto à natureza das possíveis modalidades de zoneamento, o Prof. Fiorillo assevera:

[...] o zoneamento ambiental possui apenas uma diferença de do enfoque do urbano, uma vez que o objetivo daquele é a proteção do meio ambiente, de modo que o uso permitido será o estritamente limitado. de qualquer modo, tanto o zoneamento ambiental como o industrial constituem limitações de uso do solo particular, incidindo diretamente na limitação da propriedade, com base no preceito constitucional de que a propriedade deve cumprir sua função social, conforme verificamos nos art. 5º, XXXIII, 182, 2º e 170.⁴⁰

⁴⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 155.

No passado, não havia preocupação com o bem ambiental que é peculiar de nosso tempo. Por isso a ocupação humana antes de ser raciocinada sobre uma lógica de conservação, era pensada com a intenção de máxima fruição do ambiente, sem resguardo de preservá-lo para o futuro. Hoje, a prudência, recomenda que devamos pensar um zoneamento sobre a perspectiva ambiental, para resguardo do ambiente hígido, dado seu poder de influência sobre as necessidades humanas.

O zoneamento não pode mais ser visto como categorias estanques que se aglutinam para formar o todo. O zoneamento é um todo único formado pela construção de uma adequada ocupação sobre diversas perspectivas técnicas que garantam a conservação do patrimônio natural sem com isso negar os direitos sociais básicos. Ocorre que, em face de um iminente esgotamento dos recursos naturais, que pode comprometer a própria vida no planeta, a perspectiva de conservação ambiental deve ser o alicerce para embasar as demais camadas de interesse locacional.

3.3 A POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE ÁREAS DE INTERESSE TURÍSTICO EM MUNICÍPIOS COMO ESPÉCIE DO GÊNERO ZONEAMENTO AMBIENTAL

Até agora, observamos de um lado a relevância econômica da atividade turística e sua complexidade e, exemplificadamente, possíveis impactos no meio ambiente; e, de outro, delineamos, na generalidade, a ferramenta do zoneamento ambiental como instrumento técnico-normativo de ordenação ecológica da ocupação do solo. Como até aqui sugerido, o zoneamento garantiria a conservação dos recursos naturais aliada ao desenvolvimento sustentável em áreas de usos múltiplos. Mas quando falamos em zoneamento do turismo, ao que exatamente estamos nos referindo? O que compreende atividade turística que demande controle de ocupação do solo urbano ou rural? No caminho da resposta, é instigante o pensamento de Nara Valverde:

É interessante também observar que, ao mesmo tempo em que a atividade turística para se desenvolver necessita de estabelecer seu espaço, o ‘espaço turístico’, pois precisa de elementos constituintes como: patrimônio turístico, empreendimentos e infra-estrutura turística, para desenvolver a atividade específica, por outro lado, quando não encontra tais elementos é capaz de criar a possibilidade do surgimento destes, e isso é facilmente visualizado, pois em diversos lugares que não possuem tais elementos à disposição imediata, a necessidade da própria atividade turística acaba por desenvolvê-los, provocando mais uma vez um exemplo claro de apropriação do espaço local, transformando-o assim no novo espaço, o ‘espaço turístico’.⁴¹

⁴¹ VALVERDE, Nara Polino. *Sustentabilidade Local e Turismo: por uma compreensão do “turismo sustentável”*. IV SeminTUR. Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL Universidade de Caxias do Sul. Mestrado em Turismo Caxias do Sul, RS, Brasil. 7 e 8 de Julho de 2006.

Logo, devemos partir do princípio de que, independentemente do segmento, toda e qualquer forma de receptivo hoteleiro demandará que ocorra a ordenação da ocupação, assim como qualquer atividade humana. A característica peculiar do turismo, é que esta ocupação humana, normalmente, envolve indivíduos de outras culturas, com possíveis necessidades específicas, além de se dar em tempo dinâmico.

Recorde-se, como melhor exposto acima, que em razão da Lei Complementar nº 140/2011, deve haver a cooperação entre os entes federativos em relação às competências comuns de proteção das paisagens naturais notáveis, do meio ambiente, do combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 1º). Na divisão destas competências, coube à União, a elaboração do zoneamento de âmbito nacional e regional (art. 7º, inciso IX); aos Estados federados, o zoneamento de âmbito estadual (art. 8º, inciso IX); aos Municípios, *elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais; e definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos*; (art. 9º, incisos IX e X). Portanto, a ordenação a ser regulada pela União e Estado se dá sob um enfoque mais amplo. Ocorre que, nem a região sul, nem o Estado do Rio Grande do Sul possuem um zoneamento territorial turístico e, por isso, não fixam normas específicas de proteção, preservação, ocupação e incentivo a nenhum espaço. Vê-se que, na “vida real”, restou aos Municípios, por meio dos respectivos Planos Diretores (instrumento jurídico para planejamento urbano e rural), definir os espaços e locais de interesse turístico, aproveitando e preservando as potencialidades ambientais naturais ou criadas, propiciando infraestruturas adequadas e socioambientalmente sustentáveis.

Na visão de Ruschmann⁴², a utilização de técnicas de zoneamento ambiental para planejamento de novos destinos turísticos e adaptação daqueles já implantados vem crescendo. Contudo, como se pode perceber da amostragem, que no próximo capítulo será apresentada, ainda muito poucos municípios abarcam, de modo efetivo, a atividade turística em seus planos diretores, visando estimular seu desenvolvimento de modo sustentável. No entendimento de Magalhães⁴³, haveria um descaso da administração local, principalmente quanto se tratam de problemas criados pelo turismo, acabando por beneficiar poucos empresários, os quais agem, muitas vezes, consoante critérios e interesses próprios, sem cautela com o social e o ambiental. Imagina-se que o empreendedor privado ainda é muito pautado em uma visão pouco sistêmica

⁴² RUSCHMANN, Doris van de Meene. *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. Campinas/SP: Papirus, 1997.

⁴³ MAGALHÃES, Cláudia Freitas. *Diretrizes para o turismo sustentável em municípios*. São Paulo: Roca, 2002.

e colaborativa, limitada a buscar o lucro imediato para o seu negócio. Do mesmo modo, o Poder Público se vê premido pela obtenção de arrecadação suficiente para cobrir as despesas correntes, deixando metas de sustentabilidade em segundo plano.

De modo geral, o desempenho da atividade turística é avaliado pelas prefeituras utilizando exclusivamente o volume de visitantes e o gasto realizado por eles. Externalidades negativas nunca entram no balanço como passivo ou depreciação de ativo patrimonial, quando muito, são contabilizadas como custos. Considerando o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que deve, necessariamente, ser precedido por um zoneamento ambiental técnico, o Prof. Dr. Adir Rech⁴⁴ identifica que os Planos Diretores Municipais não definem os índices construtivos compatíveis e a adequada acessibilidade aos espaços e locais turísticos; não incentivam ou restringem atividades econômicas, evitando impactos ambientais que possam degradar as próprias belezas e potencialidades naturais desses espaços; não estabelecem zoneamentos especiais para o desenvolvimento do turismo; não regulamentam a forma de ocupação, com as atividades permitidas e proibidas, com a preservação e conservação do meio ambiente natural e do criado; nem a proteção dos patrimônios histórico, cultural, artístico, arquitetônico, paisagístico e arqueológico.

Tal qual já referido, a Lei Federal 6.513, em 1977, já previa normas gerais para a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico. Contudo, mencionada lei não especifica as regras a serem observadas em tais postos. No mesmo passo, o Rio Grande do Sul, por meio da Lei Estadual 8.108, de 19 de dezembro de 1985, estabeleceu diretrizes para a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico, delimitando, no seu art. 2º, como locais de interesse turístico, as paisagens notáveis, as localidades que apresentam condições climáticas favoráveis, os bens de valor histórico, artístico e arqueológico, e as manifestações religiosas e culturais. Mas, do mesmo modo que a lei federal, não esmiuçou as condições para se atingir a proteção e preservação de tais locais. Como bem observam Rech e Grassi:

O Estado faz de conta que tutela as áreas e locais de interesse turístico, mas, apesar das leis, os melhores locais e áreas de interesse turístico estão sendo degradadas, descaracterizadas e ocupadas sem nenhuma preocupação socioambiental. Não há dúvida que as áreas e locais de interesse turístico são espaços que exigem preocupação com o meio ambiente natural e com o criado e sobre os quais o Estado pode propiciar, incentivar e assegurar o desenvolvimento do turismo, instrumento

⁴⁴ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento de sustentabilidade*. 1ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2013.

valioso de construção da dignidade e crescimento humano social e econômico, com efetiva qualidade de vida de forma sustentável.⁴⁵

Pelo até aqui exposto, viu-se que as cidades podem criar zonas/áreas/locais especiais e de interesse turístico, previstas legalmente, normalmente inseridas nos planos diretores municipais, seja da área urbana como da rural. Mas será que a inserção de referidas áreas de fato acontece? E elas concretamente restringem a ocupação dos locais turísticos, estabelecendo normas de proteção e preservação voltadas à sustentabilidade? Como o poder público municipal vem utilizando a ferramenta de zoneamento ambiental do turismo?

⁴⁵ RECH, Adir Ubaldo; GRASSI, Karine. *O plano diretor e o desenvolvimento do turismo socioambientalmente sustentável*. Direito e Democracia. v.13 n.1 p.85-96 jan./jun. 2012, Canoas.

4 ZONEAMENTO AMBIENTAL TURÍSTICO APLICADO

Analisado o turismo, enquanto fenômeno social com possíveis efeitos positivos e negativos, e verificada a possibilidade de ordenação do mesmo, com a ocupação do solo determinada de modo técnico por meio de um estudo que considere aspectos físicos naturais, sociais e econômicos, e positivamente legal do Zoneamento Ambiental, voltamos o olhar à atual aplicação prática de um zoneamento ambiental do turismo. Como percebido nos capítulos precedentes, o ente federativo que tem, de fato, positivado legalmente o zoneamento ambiental em relação ao turismo é a municipalidade. Contudo, como bem ressaltado pelo Professor Pedro de Alcântara:

A cidade não corresponde às dimensões de seus planejamentos. Essa condição reforça a necessidade de a sociedade exigir seu reconhecimento nas relações urbanas e aplicações da inclusão. Acredita-se que, em um planejamento municipal, deve-se apresentar a ordenação das 'excelências' existentes, para a inserção ou ordenação da atividade turística. Deve-se, em contrapartida, apresentar ações sociais para a inserção das comunidades periféricas nos circuitos de produção das cidades, beneficiando-as com a atividade turística e com outras atividades econômicas inseridas na localidade.⁴⁶

Diante de tal conjectura, nesta parte, busca-se, através de amostragem da legislação municipal das Capitais brasileiras e cidades com maior interesse turístico do estado do Rio Grande do Sul, verificar a existência, natureza, elementos formadores, instrumentos de coercibilidade do zoneamento ambiental de áreas de interesse turístico. Com os dados coletados, pretende-se traçar panorama da situação legislativa referente ao planejamento e ocupação do solo para desenvolvimento do setor do turismo, evidenciando os eventuais avanços em relação à proteção ambiental. Também, espera-se encontrar eventuais falhas e omissões, tanto na formalização como no conteúdo, das normas que institucionalizarem o zoneamento ambiental de áreas turísticas, ao final, traçando, com o cruzamento dos dados coletados, o atual estágio de implementação do Zoneamento Ambiental de Áreas Turísticas, pela ótica do município, no Rio Grande do Sul e no Brasil, possivelmente indicando avanços e retrocessos, bem como destacando as experiências positivas.

Evidente que a pesquisa às legislações municipais não irá abordar eventuais discussões parlamentares e estudos técnicos que fundamentaram a gênese normativa dos planos diretores. Isto, em virtude da complexidade de tal encargo, o que poderia demandar muito mais tempo de pesquisa. Não obstante, caso a lei municipal ou plano diretor façam referência à

⁴⁶ CÉSAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. *Turismo e desenvolvimento sustentável: análise dos modelos de planejamento turístico*. Caxias do Sul: Educs, 2011, p. 62-63.

regulamentação, mapeamento ou outro instrumento complementar de complementação, tal documentação auxiliar será avaliada para efeito composição da análise e produção dos resultados.

4.1 ZONEAMENTO AMBIENTAL TURÍSTICO MUNICIPAL: INSERÇÃO NORMATIVA NOS PLANOS DIRETORES

Segundo revisado no capítulo precedente, a Carta Magna (artigo 30, incisos VIII e IX) atribui ao Município o dever de promoção do adequado ordenamento territorial, mediante e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; em conjunto com a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Neste sentido, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), prevê o zoneamento ambiental como instrumento de planejamento municipal da Política de Desenvolvimento Urbano, a qual busca ordenar o desenvolvimento das diversas funções da cidade e promover o bem-estar da população. Deste modo, temos o zoneamento ambiental como um dos meios de promover a Política de Desenvolvimento Urbano. Dentre os instrumentos a serem utilizados no planejamento municipal, nos termos do artigo 4º, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 10.257/2001, está o zoneamento ambiental. Este é instituído no corpo do Plano Diretor ou por legislação municipal dele derivada.

Sobre a origem dos Planos Diretores é elucidativo o resgate histórico do Professor Leandro Andrade:

Variando no tempo e no espaço, em cada cidade e em cada época, a expressão ‘plano diretor’ é utilizada no Brasil desde a década de 1930. Muito embora não houvesse algum consenso sobre os aspectos de forma e conteúdo do Plano Diretor, o surgimento da expressão remete à fase do planejamento técnico e científico do urbanismo brasileiro, quando esse começou a levar em consideração todos os aspectos da cidade, inclusive os sociais e econômicos. Assim, surgem planos diretores na perspectiva de diagnosticar problemas urbanos, com coleta e análise de dados, além de proposição de alternativas. [...] A previsão constitucional do plano diretor como instrumento jurídico e político apto a dinamizar a política urbana, vinculada ao cumprimento da função social da propriedade, que, por sua vez, está constitucionalmente obrigada a ser normatizada no plano diretor, de acordo com as especificidades de cada município, demonstra um empenho constitucional de minoração dos acentuados antagonismos sociais, econômicos e espaciais dos centros urbanos brasileiros. Além disso, sua posterior regulamentação, com o Estatuto da Cidade oferecendo os parâmetros mínimos e critérios técnicos e formais para sua elaboração, aprovação, aplicação, validade e vigência, centralizou o plano diretor enquanto grande instrumento

adequado à reforma urbana e à realização do direito à cidade nos municípios brasileiros.⁴⁷

Pode-se inferir, portanto, que o plano diretor contempla a positivação em lei dos estudos técnico-científicos interdisciplinares que visam a ordenar a ocupação do solo municipal, a fim de garantir os direitos fundamentais do cidadão. Conforme Fiorillo⁴⁸, a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes os direitos fundamentais. Como o meio ambiente equilibrado é um desses direitos consagrados constitucionalmente, entende-se que o zoneamento ambiental deva ser compreendido como etapa de estudo técnico ecológico necessária e fundamental a embasar o PD. O plano diretor que, na sua formulação, deixar de realizar, ou desconsiderar, os devidos estudos técnicos ambientais, com profissionais do meio físico (geólogos, geógrafos) e biológico (biólogos), não estará cumprindo com um de seus objetivos que é a garantia da saúde e bem-estar de seus habitantes nos parâmetros indicados no Estatuto da Cidade.

Espera-se que o plano diretor de desenvolvimento urbano seja um estudo que retrate a situação do solo urbano e ambiental da terra e preveja as tendências de utilização futura, criando políticas de zoneamento, adensamento, circulação, reservas ambientais, exploração do solo, lazer e recreação na localidade, que de uma forma genérica solucione problemas urbano e ambientais.⁴⁹

Tal qual referido supra, o município, comumente, na lei do plano diretor define o Zoneamento Ambiental através da criação de “Zonas de Proteção Ambiental”, conhecidas como ZPA’s. São áreas nas quais as características do meio físico podem restringir o uso e ocupação do solo urbano com vistas à proteção, manutenção e recuperação dos aspectos paisagísticos, históricos, arqueológicos e científicos. Como já manifestado, é sobre o zoneamento ambiental que serão assentadas as demais formas de ocupação (zoneamento urbano e rural), visando a ocupação humana sustentável. A definição de zonas turísticas, com regras especiais de ocupação, pode ser feita com sua inserção nas ZPA’s, integrando estas, como subespécies, ou paralelamente, como zonas autônomas destinadas ao incentivo do turismo⁵⁰, enquanto atividade

⁴⁷ ANDRADE, Leandro Teodoro. *Manual de direito urbanístico*. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

⁴⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 622.

⁴⁹ SWARBROOKE, John. *Turismo sustentável: meio ambiente e economia*, vol. 2. (tradução Esther Eva Horovitz). São Paulo: Aleph, 2000, p. 73.

⁵⁰ Adir Ubaldo e Adivandro preveem a criação de “Zonas Prioritárias para o Desenvolvimento do Turismo (ZPDT)” como “locais ou áreas com potencialidades turísticas, com paisagens notáveis, cascatas, montanhas, belezas naturais que instigam a visitação, a admiração e a contemplação, ou podem ser locais históricos, com beleza arquitet nica, significado religioso, que atraem visitantes. O município deve definir espaços específicos para

desejável. Seja incerto nas ZPA's, seja autonomamente, a delimitação de áreas turísticas de um ou de outro modo não altera a natureza de zoneamento ambiental. Isto, pois em ambos os casos a *mens legis* é a preservação do ambiente natural ou artificial, com a conservação do patrimônio natural, cultural, histórico, etc.

4.2 AMOSTRAGEM SOBRE A INCLUSÃO DE ZONEAMENTO AMBIENTAIS DO TURISMO NAS CAPITAIS ESTADUAIS E CIDADES TURÍSTICAS GAÚCHAS

Feitas as devidas parametrizações conceituais e legais, passa-se a verificação da positivação do zoneamento turístico, analisando a legislação municipal, tomando como espectro da amostragem, as capitais estaduais do país e cidades turísticas do Estado do Rio Grande do Sul. Importa dizer que, em relação às cidades turísticas gaúchas, restringimos a pesquisa aos municípios com menção de destino no site da Secretaria Estadual do Turismo do RS⁵¹, cuja população fixa fosse igual a superior aos vinte mil habitantes, haja vista a obrigatoriedade de possuírem plano diretor, segundo o Estatuto da Cidade.

Na análise das legislações municipais, utilizou-se como critérios de observação os seguintes parâmetros:

- a) haver previsão da possibilidade de instituição de zonas de proteção, conservação ou uso sustentável considerando o interesse turístico;
- b) a existência objetiva de áreas de interesse/proteção do turismo - reserva nominada de locais ou áreas;
- c) o turismo possuir tratamento específico, diferenciando-se em relação às demais atividades econômicas;
- d) definição de regras de restrição/limitação à ocupação ou uso das áreas de interesse turístico;
- e) previsão de políticas públicas de incentivo, adequação de infraestrutura para o turismo.

o turismo, com potencialidades preservadas, ocupação adequada, pois o turismo é a denominada “indústria sem chaminés”, que não polui e traz divisas. O parcelamento do solo nessas zonas deverá ser autorizado como instrumento de preservação, bem como o Código de Obras só pode autorizar construções que não descaracterizem o zoneamento. As zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo tanto podem ser criadas na área urbana quanto na área rural. Na realidade, o poder público estabelece restrições de ocupação, definindo uma função social da área.” RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento*. 1ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2016, p. 233.

⁵¹ RIO GRANDE DO SUL. *Turismo RS*. Disponível em: <https://www.turismo.rs.gov.br/> Acesso. Acesso em: 23 fev. 2021.

Utilizando-se dos quesitos acima como parâmetro, procedeu-se o estudo e decomposição dos elementos que abordassem o zoneamento do turismo nas legislações municipais objeto da amostragem. Nesse intuito, elaborou-se as planilhas abaixo, as quais indicam a base legal municipal consultada, se tal legislação possui previsão de zoneamento do turismo e se foram instituídas zonas, locais ou áreas turísticas. Poderiam ter sido adicionados às planilhas outros quesitos que envolvem características especiais referentes ao zoneamento do turismo municipal, mas, dadas as especificidades constatadas na colheita de dados, dificilmente se poderia agrupá-las em gêneros visando a demonstração didática. Assim, preferiu-se manter a divisão em grupos principais que exprimissem o estágio de evolução protetiva do município pesquisado.

Tabela 1 – Legislações por capital estadual

(continua)

	<i>CAPITAL ESTADUAL</i>	<i>ZONEAMENTO DO TURISMO</i>	<i>DESIGNAÇÃO DE LOCAIS/LUGARES</i>	<i>BASE LEGAL</i>
1	Aracaju - Sergipe	NÃO		LEI COMPLEMENTAR Nº 42 DE 04 DE OUTUBRO DE 2000 - INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE ARACAJU, CRIA O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(continuação)

2	Belém do Pará - Pará	NÃO		LEI COMPLEMENTAR Nº 2/99, DE 19 DE JULHO DE 1999. - LEI COMPLEMENTAR DE CONTROLE URBANÍSTICO - DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO, OCUPAÇÃO E USO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE BELÉM E DÃO OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
3	Belo Horizonte - Minas Gerais	Previsto	NÃO	LEI Nº 11.181, DE 8 DE AGOSTO DE 2019 - Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências.
4	Boa Vista - Roraima	NÃO		LEI Nº 926, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2006 - DISPÕE SOBRE O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
5	Brasília - Distrito Federal	Previsto	NÃO	LEI COMPLEMENTAR Nº 803, DE 25 DE ABRIL DE 2009 - Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.
6	Campo Grande - Mato Grosso do Sul	NÃO		LEI COMPLEMENTAR n. 74, DE 6 DE SETEMBRO DE 2005. DISPÕE SOBRE O ORDENAMENTO DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
7	Cuiabá - Mato Grosso	NÃO		LEI COMPLEMENTAR Nº231 DE 26 DE MAIO DE 2011. DISCIPLINA O USO, A OCUPAÇÃO E A URBANIZAÇÃO DO SOLO URBANO NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ
8	Curitiba - Paraná	Previsto	NÃO	LEI Nº 15511, DE 10 DE OUTUBRO DE 2019 - Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências.

(continuação)

9	Florianópolis - Santa Catarina	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 482, DE 17 DE JANEIRO DE 2014. INSTITUI O PLANO DIRETOR DE URBANISMO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, O PLANO DE USO E OCUPAÇÃO, OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E O SISTEMA DE GESTÃO
10	Fortaleza - Ceará	Previsto	NÃO	LEI Nº 7987 DE 23 DE DEZEMBRO DE 1996 (LEI CONSOLIDADA). DISPÕE SOBRE O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA, E ADOTA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
11	Goiânia - Goiás	NÃO		LEI COMPLEMENTAR Nº 31, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1994 Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana do Município de Goiânia, e estabelece outras providências urbanísticas.
12	João Pessoa - Paraíba	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 3, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1992 - INSTITUI O PLANO DIRETOR DA CIDADE DE JOÃO PESSOA.
13	Macapá - Amapá	Previsto	SIM	Lei Complementar no 026/2004, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e LEI COMPLEMENTAR no 029/2004 - DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ
14	Maceió - Alagoas	Previsto	SIM	LEI MUNICIPAL Nº 5486 de 30/12/2005 - INSTITUI O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ, ESTABELECE DIRETRIZES GERAIS DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
15	Manaus - Amazonas	Previsto	SIM	LEI Nº 1838, DE 16 DE JANEIRO DE 2014 - DISPÕE SOBRE AS NORMAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE MANAUS E ESTABELECE OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(continuação)

16	Natal - Rio Grande do Norte	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 082, DE 21 DE JUNHO DE 2007 - Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências.
17	Palmas - Tocantins	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 155, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007. DISPÕE SOBRE A POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE PALMAS, FORMULADA PARA ATENDER AO PLENO DESENVOLVIMENTO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE E A GARANTIA DO BEM-ESTAR DE SEUS HABITANTES, CONFORME ESTABELECE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88, EM SEUS ARTS. 182 E 183, E O ESTATUTO DA CIDADE, LEI FEDERAL Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. e LEI Nº 85, DE 16 DE JANEIRO DE 1991 - INSTITUI A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE PALMAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS
18	Porto Alegre - Rio Grande do Sul	Previsto	NÃO	LEI COMPLEMENTAR Nº 434/1999. DISPÕE SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
19	Porto Velho - Rondônia	NÃO		LEI COMPLEMENTAR Nº 97 DE 29 DE DEZEMBRO DE 1999. DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO.
20	Recife - Pernambuco	Previsto	NÃO	LEI Nº 16.176/96 - ESTABELECE A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DA CIDADE DO RECIFE.

(conclusão)

21	Rio Branco - Acre	Previsto	SIM	LEI Nº 1611 DE 27 DE OUTUBRO E 2006. APROVA E INSTITUI O NOVO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
22	Rio de Janeiro - Rio de Janeiro	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 111 DE 1º DE FEVEREIRO DE 2011. DISPÕE SOBRE A POLÍTICA URBANA E AMBIENTAL DO MUNICÍPIO, INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
23	Salvador - Bahia	Previsto	SIM	LEI Nº 9148/2016 - Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências.
24	São Luís - Maranhão	Previsto	NÃO	LEI Nº 4669, DE 11 DE OUTUBRO DE 2006. DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
25	São Paulo - São Paulo	Previsto	NÃO	LEI Nº 16.402, DE 22 DE MARÇO DE 2016. DISCIPLINA O PARCELAMENTO, O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DE ACORDO COM A LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014 - PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO (PDE).
26	Teresina - Piauí	NÃO		Lei Complementar Nº 3560 DE 20/10/2006. DEFINE AS DIRETRIZES PARA O USO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS
27	Vitória - Espírito Santo	Previsto	SIM	LEI Nº 6705 INSTITUI O PLANO DIRETOR URBANO DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Obs.: Consulta às legislações municipais efetuada a partir do site Leis Municipais, disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>, entre os dias 02 e 16 de janeiro de 2021.

Tabela 2 – Legislações por município gaúcho

(continua)

	<i>CIDADE TURÍSTICA GAÚCHA</i>	<i>ZONEAMENTO DO TURISMO</i>	<i>DESIGNAÇÃO DE LOCAIS/LUGARES</i>	<i>BASE LEGAL</i>
1	Alegrete	Previsto	NÃO	LEI COMPLEMENTAR Nº 21 DE 16 DE OUTUBRO DE 2006. INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE.
2	Bagé	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 25, DE 08 DE AGOSTO DE 2007. INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE BAGÉ.
3	Bento Gonçalves	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 200, DE 27 DE JULHO DE 2018. DISPÕE SOBRE A ORDENAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES E SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E DE EXPANSÃO URBANA, APROVA O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
4	Caçapava do Sul	Previsto	SIM	LEI Nº 2.004, DE 05 DE SETEMBRO DE 2006. DISPÕE SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE CAÇAPAVA DO SUL, INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
5	Cachoeira do Sul	NÃO		LEI ORDINÁRIA Nº 1983, DE 04 DE NOVEMBRO DE 1983. DISPÕE SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO DA SEDE DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, INSTITUI O NOVO PLANO DIRETOR, DÁ NOVA REDAÇÃO À LEI Nº 1649 DE 29 DE JUNHO DE 1977 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(continuação)

6	Cambará do Sul	NÃO		LEI MUNICIPAL Nº 3.313, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2016. DISPÕE SOBRE O ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE CAMBARÁ DO SUL E DÃO OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
7	Canela	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 32, DE 19 DE JUNHO DE 2012. DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR MUNICIPAL - PDM, QUE ABRANGE TODO O TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO DE CANELA, RIO GRANDE DO SUL.
8	Carlos Barbosa	NÃO		LEI Nº 1963, DE 06 DE ABRIL DE 2006. INSTITUI O PLANO DIRETOR URBANO DO MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA E DISPÕE SOBRE DIRETRIZES E MEDIDAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO.
9	Caxias do Sul	Previsto	NÃO	LEI COMPLEMENTAR Nº 290, DE 24 DE SETEMBRO DE 2007. INSTITUI O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
10	Chuí	NÃO		LEI Nº 101, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997. DISPÕE SOBRE O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DO CHUÍ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
11	Erechim	Previsto	NÃO	PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º/2019. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano, sobre o zoneamento de uso do solo urbano e revoga a Lei n.º 6.256/2016, e suas alterações.
12	Farroupilha	Previsto	SIM	LEI MUNICIPAL Nº 4.176, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2015 - Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial Integrado do Município de Farroupilha - PDDTI.

(continuação)

13	Garibaldi	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 3, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2008 - INSTITUI O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE GARIBALDI E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
14	Gramado	Previsto	NÃO	LEI Nº 3296, DE 21 DE JULHO DE 2014 - DISPÕE SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO E RURAL DO MUNICÍPIO DE GRAMADO, INSTITUI O NOVO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PDDI), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
15	Guaíba	Previsto	SIM	LEI Nº 2146/2006 - DEFINE OS OBJETIVOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, RURAL, SOCIAL, AMBIENTAL, ECONÔMICO, HISTÓRICO - CULTURAL E INDUSTRIAL E INSTITUI O PLANO DIRETOR DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
16	Ijuí	Previsto	NÃO	LEI COMPLEMENTAR Nº 6.929, DE 21 DE JANEIRO DE 2020 - Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí, consolida a legislação urbanística; revoga legislações que menciona, e dá outras providências.
17	Jaguarão	Previsto	SIM	LEI 4683/2007 - Institui a Lei de Usos e Ocupação do Solo, parte integrante do Plano Diretor Participativo de Jaguarão (PDPJ).
18	Lajeado	NÃO		LEI Nº 11.052, DE 26 DE AGOSTO DE 2020. Institui o Plano Diretor de Lajeado.
19	Nova Petrópolis	Previsto	SIM	LEI Nº 3925, DE 18/12/2009. DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL - PDDM, ABRANGENDO O TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO DE NOVA PETRÓPOLIS/RS.

(continuação)

20	Nova Prata	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 7289/2008 DE 31 DE DEZEMBRO DE 2008. CRIA O NOVO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE NOVA PRATA EM CONFORMIDADE COM OS PRINCIPIOS E DIRETRIZES ESTABELECIDAS PELA LEI FEDERAL 10.257/2001-ESTATUTO DA CIDADE.
21	Novo Hamburgo	Previsto	SIM	LEI Nº 1216, DE 20/12/2004 - INSTITUI O PLANO DIRETOR URBANÍSTICO AMBIENTAL - PDUA DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
22	Osório	Previsto	SIM	LEI Nº 3902, DE 06 DE OUTUBRO DE 2006. INSTITUI O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO.
23	Passo Fundo	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 170 DE 09 DE OUTUBRO DE 2006 - DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO - PDDI DO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO.
24	Pelotas	Previsto	SIM	LEI Nº 5.502, DE 11 DE SETEMBRO DE 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências.
25	Rio Grande	NÃO		LEI Nº 6588, DE 20 DE AGOSTO DE 2008. ESTABELECE O REGIME URBANÍSTICO DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE, NORMATIZANDO O ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, OS DISPOSITIVOS DE CONTROLE DAS EDIFICAÇÕES, EQUIPAMENTOS URBANOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS.
26	Santa Cruz do Sul	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 741, DE 12 DE ABRIL DE 2019. Institui o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul e dá outras providências.

(continuação)

27	Santa Maria	NÃO		LEI Nº 2096, DE 10.01.1980 - INSTITUI A LEI DE USO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
28	Santa Rosa	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 118, DE 28 DE AGOSTO DE 2017. Institui o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Sustentável do Município de Santa Rosa, estabelecendo diretrizes de ordenamento, orientação e controle do desenvolvimento em todo o seu território municipal e dá outras providências.
29	Santana do Livramento	Previsto	SIM	LEI COMPLEMENTAR Nº 45 DE 10 DE OUTUBRO DE 2006. Institui o Plano Diretor Participativo como Instrumento básico de Planejamento do Município, cria o Conselho de Planejamento da Cidade e dá outras providências.
30	Santo Ângelo	Previsto	NÃO	LEI Nº 3.526, DE 27 DE JUNHO DE 2011. Institui o PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO e dá outras providências.
31	São Borja	NÃO		LEI COMPLEMENTAR Nº 8, DE 01 DE AGOSTO DE 1997. Institui o Plano Diretor do Município de São Borja e dá outras providências.
32	São Francisco de Paula	Previsto	SIM	LEI Nº 3.499 DE 21 DE NOVEMBRO DE 2019 - Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental Integrado - PDDUAI do Município de São Francisco de Paula e determina outras providências.

(continuação)

33	São José dos Ausentes	Previsto	NÃO	LEI Nº 811 DE 12 DE MARÇO DE 2009 - INSTITUI O CÓDIGO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL, QUE CONTÉM O PLANO DIRETOR, DEFINE PRINCÍPIOS, POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DISPÕE AS NORMAS DE PERÍMETRO URBANO, SISTEMA VIÁRIO, USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS AUSENTES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
34	São Leopoldo	Previsto	NÃO	LEI Nº 9.041, DE 12 DE AGOSTO DE 2019. Institui o Plano Diretor Municipal - PDM e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa do Município de São Leopoldo.
35	São Miguel das Missões	Previsto	SIM	LEI 2.451/2016, DE 12 DE ABRIL DE 2016. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes de desenvolvimento urbano no Município de São Miguel das Missões, RS.
36	Torres	Previsto	SIM	LEI Nº 2902, DE 12 DE JULHO DE 1995. SANCIONA E PROMULGA O PROJETO DE LEI Nº 2949/95 DE 26/06/95 QUE DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DE TORRES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
37	Uruguaiana	Previsto	NÃO	Lei Complementar nº 03/2014, dispõe sobre Desenvolvimento do Município e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Rural e Ambiental.

(conclusão)

38	Vacaria	Previsto	NÃO	LEI COMPLEMENTAR Nº 37/2014 - DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE VACARIA.
39	Veranópolis	Previsto	SIM	LEI MUNICIPAL Nº 5.056, DE 25 DE MAIO DE 2007. DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL INTEGRADO - PDDAI DO MUNICÍPIO DE VERANÓPOLIS, ESTABELECE AS DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
40	Viamão	Previsto	SIM	LEI Nº 4154/2013 - INSTITUI O PLANO DIRETOR, DEFINE PRINCÍPIO, POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO MUNICÍPIO DE VIAMÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Obs.: Consulta às legislações municipais efetuada a partir do site Leis Municipais, disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>, entre os dias 02 e 16 de janeiro de 2021.

4.3 CONSTATAÇÕES DECORRENTES DA ANÁLISE DA BASE DE DADOS (ZONEAMENTO AMBIENTAIS DO TURISMO NA LEGISLAÇÃO DAS CAPITAIS ESTADUAIS E CIDADES TURÍSTICAS GAÚCHAS)

Após analisar as legislações dos municípios elencados nas planilhas acima, encontrou-se alguns padrões que merecem ser destacados. Acredita-se que os caracteres notados podem ajudar a traçar a conjuntura atual da ocupação territorial do turismo em face da efetiva utilização do zoneamento como ferramenta técnica apta a ordenar atividade a fim de torná-la sustentável.

O primeiro parâmetro analisado se refere à existência, ou não, de previsão nas normas municipais da possibilidade de instituição de zonas de proteção, conservação ou uso sustentável considerando o interesse turístico. Quanto a este quesito, importa informar que a diferença entre as leis municipais se deu não em função da dimensão do município, do número de habitantes, índice de desenvolvimento humano, renda per capita ou outro indicador geográfico. Tampouco, a relevância turística do município justificou, por si, a previsão da possibilidade de instituição de zonas destinadas à proteção e incentivo ao turismo. De fato, o que se mostrou determinante para tanto, foi o ano em que promulgada a lei que veicula o plano diretor da cidade. Constatamos

se que, como regra, os planos diretores que foram elaborados após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, em 10 de outubro de 2001, como regra, possuem a previsão da possibilidade de criação normativa de zonas turísticas ou de desenvolvimento do turismo. Contudo, também se constata que a mera previsão da possibilidade de criação de áreas de interesse ao desenvolvimento e proteção do turismo não implica na criação efetiva de tais áreas.

Como mencionado, nos planos diretores promulgados posteriormente a outubro de 2001, em regra quase absoluta, há a possibilidade de designação de áreas/zonas destinadas ao turismo. Entretanto, são poucos os planos diretores que designam áreas específicas da cidade (bairros, logradouros públicos ou acidentes geográficos) como de interesse ao desenvolvimento e proteção do turismo. No que tange a previsão objetiva de áreas de interesse/proteção do turismo, verifica-se que as cidades têm o hábito de pronunciar os sítios com patrimônio arquitetônico, cultural, natural como zonas turísticas. Trata-se de proclamação em lei de locais que, no histórico das cidades, foram reconhecidos como seu patrimônio identitário e possivelmente tombados⁵² administrativa ou legalmente. É o caso de monumentos, ruas pitorescas ou belezas naturais como montanhas, cachoeiras, rotas cênicas etc. O que não se verifica nas leis pesquisadas é a instituição de novas zonas ou ordenação da ocupação em face do afluxo de pessoas promovido pelo turismo atual ou futuro. Considerando que as legislações estudadas, como dito, tendem a apenas reconhecer o patrimônio histórico das cidades como zonas turísticas, sem efetivamente ordená-las, não se percebe que haja medidas efetivas que confirmem tratamento específico ao turismo, além do dever genérico de preservação, em relação às demais atividades econômicas.

Outro padrão que também pode ser notado, é que muitas vezes a atividade turística se encontra compreendida no zoneamento do comércio e serviços em geral, não se fazendo qualquer distinção em face de suas especificidades. Logo, não se evidenciam regras práticas de restrição/limitação à ocupação ou uso das áreas de interesse turístico que não sejam gerais ao comércio. Em outras palavras, se existem restrições impostas nos planos diretores em razão da espécie de ocupação, elas se diferenciam conforme se tratem de trechos destinados à ocupação urbana com habitação (residenciais), comércio e indústria, e rural. Os planos diretores apenas de modo genérico preveem políticas públicas de incentivo e adequação de infraestrutura para o

⁵² Tombar, segundo definição de Irene Nohara, significa “inventariar, arrolar, inscrever, cadastrar. Origina-se do direito português, designando o ato de inscrever nos arquivos guardados na Torre do Tombo, local onde se alocavam documentos oficiais do reino de Portugal. Tombamento é o procedimento administrativo que objetiva inscrever determinado bem, revestido dos requisitos necessários para integrar o patrimônio cultural brasileiro, em livro próprio, para efeitos de preservação.” NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 5ª Ed. - São Paulo: Atlas, 2015, p. 740

turismo, sem que haja especificação de tais medidas. Nenhum dos Planos Diretores analisados apresentou, especificamente em face da atividade turística, limitação de índices construtivos, proibição de determinada atividade no mesmo local, restrição de horários, necessidade objetiva de construção de infraestrutura para hospitalidade ou adequação da infraestrutura já existente, etc. A exceção que cabe menção, é o Município de Bento Gonçalves, na Serra Gaúcha, cujo Plano Diretor⁵³ cria distritos com regras específicas de ocupação do território, com proteção de elementos naturais (vinhedos e a linha do horizonte) e artificiais (edificações históricas), no sentido de preservar a vitivinicultura e o enoturismo. Um destes distritos é o muito conhecido Vale dos Vinhedos.

Por último, vale destacar o Plano Diretor de Gramado⁵⁴, na Região das Hortênsias, que ao estabelecer a possibilidade de criação de Áreas de Interesse Turístico (AIT), previu a necessidade de elaboração de estudo de impacto de vizinhança (EIV) para ocupação do solo, bem como dotou o poder público com o direito de preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (Preempção). Não obstante, não haja a imposição específica de limitações de ocupação do território, a norma já garante que os empreendimentos a se instalarem nas zonas reputadas de interesse do turismo não causem impacto negativo ambiental à vizinhança. Do mesmo modo, confere ao poder público importante ferramenta de preservação do patrimônio histórico, quando garante a preferência sobre a compra de imóveis com possível valor histórico.

⁵³ Lei complementar municipal nº 200, de 27 de julho de 2018.

⁵⁴ Lei municipal nº 3296, de 21 de julho de 2014.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão da atividade turística sobre os territórios é fenômeno desejável sob o enfoque econômico, gerando empregos e incremento da receita com a arrecadação de tributos pelo Estado. Contudo, o consumo dos espaços geográficos também pode gerar externalidades ecológicas indesejáveis, com consequências negativas para a natureza e para o homem, de forma até irreversível, caso não haja um planejamento para o uso sustentável. Neste sentido, é imprescindível o reconhecimento do espaço como elemento dotado de recursos finitos que merecem ordenamento da sua ocupação.

Depois dos elementos coletados e da análise realizada, é lamentável verificar que a utilização de zoneamento ambiental para ordenação do turismo é ainda muito incipiente. Se em âmbito federal e estadual é inexistente, nos municípios a ferramenta é subutilizada. Quando muito, o zoneamento promovido pelos Planos Diretores municipais apenas efetiva o reconhecimento do patrimônio histórico para efeito de tombamento e abrem a possibilidade de instituição de zonas de interesse do turismo, sem, contudo, regulamentar o seu uso com vistas à preservação natural.

Com base no material teórico, constata-se que a Constituição Federal estabelece a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios para a promoção e o incentivo do turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. Por sua vez, a legislação federal regulamenta, com normas de amplitude nacional, e as legislações estaduais, paralelamente com foco regional, o que são áreas e locais de interesse turístico. Contudo, tais legislações têm um caráter generalista; por conseguinte, não delimitam espaços específicos para o cumprimento das referidas áreas e locais, o que se dará conforme critérios estabelecidos pelos municípios. O instrumento jurídico que vem possibilitando o zoneamento dos espaços e das atividades de interesse turístico é o Plano Diretor Municipal, na formatação conferida pelo Estatuto da Cidade.

Vimos que o turismo se realiza num determinado espaço geográfico (urbano ou rural), em decorrência de suas características naturais ou criadas pelo homem. A ideia de que o turismo seria uma atividade limpa, incapaz de produzir externalidades é uma visão antiga, que não condiz com a atual realidade. Espaços naturais ou artificiais são apropriados pelo turismo, que, visando possibilitar o incremento de visitantes, em razão do interesse econômico, agregam facilidades voltadas à permanência e fruição dos indivíduos alienígenas. Ocorre que as facilidades implementadas e sua fruição, se não estiverem de acordo com critérios técnicos de utilização sustentada, geram resultados materiais negativos (lixo, ruído, poluição hídrica,

alienação social, depredação da fauna, flora, patrimônio natural ou artificial, etc.). Assim, é imprescindível a identificação e regulação da ocupação das áreas de interesse turístico para a minimização dos impactos ambientais sobre esses espaços e a concretização de políticas públicas de turismo, na forma do art. 180 da CF.

Conforme prescrito pelo Decreto Federal nº 4.297/2002, o Zoneamento Ambiental seria instrumento obrigatório de organização do território de observância compulsória na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, fixando medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. Ele disciplinaria a distribuição espacial das atividades econômicas, levando em consideração a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território.

Contudo, como salientado, na atual conjuntura, o Poder Estatal, tomado em todas suas esferas, não chega perto de aproveitar o potencial da ferramenta do Zoneamento Ambiental, e, da mesma forma, pouco desenvolve políticas públicas voltadas ao turismo socioambientalmente sustentável. Nesse diapasão, a colheita e análise dos dados no presente estudo nos traz algumas conclusões:

Na esfera municipal, como regra, a referência legislativa para o zoneamento é a lei do plano diretor municipal. Ocorre que em alguns casos o plano diretor remete à sua complementação através de outras normas como decretos legislativos ou executivos, ou estudos técnicos específicos, que não costumam ser efetuados, limitando a eficácia da instituição de zonas de interesse e proteção do turismo. Nos Planos Diretores, a sucessão do emprego de verbos no infinitivo que não representam aplicação concreta de medidas regulatórias, tenta, tão somente, adimplir com exigências normativas das obrigações conferidas ao município, pela lei e Constituição, sem qualquer efetividade.

Outra ilação que pode ser tirada é que as legislações municipais não se diferenciam tanto conforme a dimensão territorial, tamanho da população ou poder econômico do Município, mas muito mais pela ordem cronológica de promulgação dos seus planos diretores. Parece que há um fenômeno de cópia entre as normativas dos Municípios, sem adequá-las tecnicamente às características locais, onde, quanto mais próximas temporalmente foram promulgadas as leis, mais as normas se assemelham. Neste sentido, o marco temporal a partir do qual os planos diretores passaram a prever um zoneamento ambiental com previsão de áreas destinadas ao turismo, seja de forma independente, seja conjugadamente com outras atividades, é o advento

do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Contudo, para renomear um zoneamento como “ambiental”, o meio ambiente (neste incluído o ser humano) deve ser realmente estudado. Do contrário, tem-se tão somente um zoneamento que se intitula ambiental, um engodo normativo.

Pode-se separar os planos diretores que preveem o zoneamento ambiental e do turismo em três grandes grupos:

- a) municípios que destacam a possibilidade da criação de zonas de interesse do turismo com regulação específica;
- b) municípios cujo plano diretor estabelece a existência de zonas turísticas sem definição concreta de tais áreas;
- c) municípios que definem áreas do município como de interesse do turismo.

Contudo, o que se percebe de fato é que, não obstante o arcabouço legal existente, propiciando a constituição de áreas específicas para o desenvolvimento de turismo de modo sustentado ambientalmente, o poder público municipal não se esforça para definir áreas de ocupação adequadas e estabelecer um regramento efetivo da atividade, com limitações à ocupação. Como em muitos casos, as boas intenções legislativas restam apenas no papel. Como resultado, temos que o crescimento do turismo na condição de atividade econômica, dá-se de modo desordenado, não atingindo seu real potencial e gerando indesejáveis externalidades que poderiam ser mitigadas. Se o turismo pode proporcionar o desenvolvimento local, é crucial entender, então, como ocorre tal processo, principalmente no que tange aos aspectos inerentes a apropriação e consumo do espaço.

Não se pode negar que investimentos como infraestrutura, obras de recuperação, oferta de serviços, implantação paisagística, tão preciosos para o turismo, possuem um custo para o qual os entes públicos não costumam ter recursos próprios para fazer frente. Contudo, as medidas mais significativas para de ordenação do turismo se constituem no simples respeito às regras que definem a ocupação territorial, necessitando, tão somente, de vontade política por parte dos governantes eleitos. Restamos com a esperança de que haja a conscientização por parte dos poderes instituídos sobre o potencial do turismo de contribuição para o desenvolvimento sustentável do estado, dando a devida atenção para que o setor merece.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Leandro Teodoro. *Manual de direito urbanístico*. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12. Ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BBC NEWS BRASIL. *5 lugares do mundo que sofrem com o excesso de turistas*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43792070>. Acesso em 21 fev. 2021.

BRASIL. Governo Federal. *Cresce a participação do turismo no PIB nacional*. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/12461-cresce-aparticipa%C3%A7%C3%A3o-do-turismo-no-pib-nacional.html#:~:text=No%20total%2C%20o%20impacto%20do,cada%2010%20postos%20de%20trabalho>. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. Governo Federal. *Estratégias Territoriais para o Desenvolvimento Turístico*. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/turismo_e_sustentabilidade.pdf. Acesso em: 23 fev. 2021.

CAMBRIDGE DICTIONARY. *Wanderlust*. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/wanderlust>. Acesso em: 23 fev. 2021.

CÉSAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. *Turismo e desenvolvimento sustentável: análise dos modelos de planejamento turístico*. Caxias do Sul: EducS, 2011.

CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2000.

CORIOLANO, Luzia Neide Menezes; SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Mello. *Turismo e Geografia: abordagens críticas*. Fortaleza: UECE, 2005.

CURTO E CURIOSO. *Balneário Camboriú-SC: a praia dos prédios mais altos do Brasil ficou sem Sol*. Disponível em: <https://www.curtoecurioso.com/2015/12/camboriu-sc-praia-sem-sol-dos-predios-mais-altos-do-brasil-.html>. Acesso em 21 fev. 2021.

DW BRASIL. *População mundial chega a 7,75 bilhões em 2019*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-chega-a-775-bilh%C3%B5es-em-2019/a-51763913>. Acesso em: 23 fev. 2021.

ECO BRASIL. *Turismo*. Disponível em: <http://www.ecobrasil.eco.br/turismo>. Acesso em: 23 fev. 2021.

ECO DEBATE. *Ações insustentáveis no Turismo de Porto Seguro Bahia*, artigo de Elissandro dos Santos Santana. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2016/05/23/acoes-insustentaveis-no-turismo-de-porto-seguro-bahia-artigo-de-elissandro-dos-santos-santana/>. Acesso em 21 fev. 2021.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

G1. *Fluxo de carros na praia do Cassino compromete migração de aves*. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/jornal-do-almoco/videos/v/fluxo-de-carros-na-praia-do-cassino-rs-compromete-migracao-de-aves/4822898/>. Acesso em 21 fev. 2021.

G1. *Estudo mostra danos causados no fundo do Rio Jacuí após extração irregular de areia*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/estudo-mostra-danos-causados-por-extracao-irregular-de-areia-no-fundo-do-rio-jacui.ghtml>. Acesso em: 23 fev. 2021.

HEARTLANDER OVERSEAS. *Barcelona, a City at the frontlines of Overtourism*. Disponível em: <https://heartlanderoverseas.wordpress.com/2018/11/02/barcelona-a-city-at-the-frontlines-of-overtourism/>. Acesso em 21 fev. 2021.

ISTO É DINHEIRO. *O impacto do coronavírus no turismo*. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/o-impacto-do-coronavirus-no-turismo/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

MAGALHÃES, Cláudia Freitas. *Diretrizes para o Turismo sustentável em municípios*. São Paulo: Roca, 2002.

MICHELIN, Rita Lourdes. *Turismo na Preservação dos Recursos Naturais: Vilão ou Solução? O caso do Parque Estadual de Itapuã - RS*. IV SeminTUR – Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL. Universidade de Caxias do Sul – Mestrado em Turismo Caxias do Sul, RS, Brasil. 7 e 8 de julho de 2006.

MUNDO EDUCAÇÃO. *Acidente em Mariana (MG) e seus impactos ambientais*. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/biologia/acidente-mariana-mg-seus-impactos-ambientais.htm#:~:text=Em%2005%20novembro%20de%202015,Vale%20e%20pela%20BHP%20Billiton>. Acesso em: 23 fev. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 5ª Ed. - São Paulo: Atlas, 2015.

O ECO. *Rompimento da barragem de brumadinho e a primeira grande tragédia ambiental do ano*. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/rompimento-da-barragem-de-brumadinho-e-a-primeira-grande-tragedia-ambiental-do-ano/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

OXE RECIFE. *Turismo predatório vai ter limites em PE*. Disponível em: <http://oxerecife.com.br/2019/07/12/turismo-predatorio-vai-ter-limites-em-pe/>. Acesso em 21 fev. 2021.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. *Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento*. 1ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. *Turismo e Espaço: Rumo ao Conhecimento Transdisciplinar*. São Paulo: HUCITEC, 1997.

RUSCHMANN, Doris Van de Meene. *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. Campinas/SP: Papirus, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SWARBROOKE, John. *Turismo sustentável: meio ambiente e economia*, vol. 2. (tradução Esther Eva Horovitz). São Paulo: Aleph, 2000.

TAMAR. *Projeto Tamar*. Disponível em: <https://www.tamar.org.br/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

THE GUARDIAN. *How tourism is killing Barcelona – a photo essay*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/travel/2018/aug/30/why-tourism-is-killing-barcelona-overtourism-photo-essay>. Acesso em 21 fev. 2021.

TN SUL. *Prainha do Farol, em Laguna, volta a ficar imprópria para banho*. Disponível em: <https://tnsul.com/2018/geral/prainha-do-farol-em-laguna-volta-a-ficar-impropria-para-banho/>. Acesso em 21 fev. 2021.

TRIPADVISOR. *Passeio na Rocinha*. Disponível em: <https://www.tripadvisor.com.br/AttractionProductReview-g303506-d11480504->

Rocinha_Favela_Walking_Tour-Rio_de_Janeiro_State_of_Rio_de_Janeiro.html. Acesso em: 23 fev. 2021.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2021.

VALVERDE, Nara Polino. *Sustentabilidade Local e Turismo: por uma compreensão do “turismo sustentável”*. IV SeminTUR. Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL. Universidade de Caxias do Sul. Mestrado em Turismo Caxias do Sul, RS, Brasil. 7 e 8 de julho de 2006.