**Marco legal do turismo: análise crítica da Lei nº. 12.591 de 2012**

Revista Jurisvox, n. 17, dez. 2016, 208-221 ISSN 2526-2114 (*online*)

© Centro Universitário de Patos de Minas

http://jurisvox.unipam.edu.br

*Legal framework of tourism: critical analysis of Law n. 12.591 of 2012*

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

***Edmar Luiz Xavier Neto***

Turismólogo. Acadêmico do 8º período da faculdade de Direito do Centro Universitário de Patos de Minas – UNIPAM.

E-mail: gxconsultoria.projetos@gmail.com

**Resumo:** Este artigo apresenta o estudo detalhado do direito do turismo voltado para a consolidação da regulamentação profissional e do exercício profissional do setor. A base deste estudo se dá com a análise crítica da Lei nº. 12.591 de 18 de janeiro de 2012, que trouxe, ao mesmo tempo, esperança e incredulidade aos profissionais de turismo e aos brasileiros que sonham com dias melhores. Estão abordados temas relacionados às diretrizes da sustentabilidade previstas pela Organização das Nações Unidas, por meio da Organização Mundial do Turismo.

**Palavras-chave:** Turismo. Direito do Turismo. Lei nº. 12.591/2012. ONU. OMT. Sustentabilidade.

**Abstract:** This paper presents a detailed study of tourism law aimed at consolidating professional regulation and professional practice of the sector. The basis of this study is the critical analysis of Law no. 12,591 of January 18, 2012, which at the same time brought hope and disbelief to tourism professionals and Brazilians who dream of better days. Issues related to the sustainability guidelines envisaged by the United Nations are addressed through the World Tourism Organization.

**Keywords:** Tourism. Tourism Law. Law no. 12,591/2012. United Nations. UNWTO. Sustainability.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

***1 Introdução***

A epistemologia do turismo vem ganhando vida desde o século XIII no mundo e junto com esse desenvolvimento, de forma transcendental, o direito do turismo se consolida a partir da baliza historiográfica. Navegando pela linha do tempo, a ciência se transforma em indústria verde, sem chaminés, e o turismo passa a ser visto com interesse pecuniário dentro de diretrizes que garantam a proteção social, ambiental, histórica, patrimonial e econômica.

É possível observar essa preocupação ao analisar criteriosamente os valores expostos pelo Código Mundial de Ética para o Turismo, de 1999, que procura atender princípios orientados ao desenvolvimento sustentável, formulados pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida também por Rio 92. O código supracitado, que será analisado no capítulo 4 deste artigo, cita ainda “presente o rápido e contínuo crescimento, tanto passado como previsível, da atividade turística” como pressuposto para a profissionalização do setor. É embasado nessa linha de raciocínio o conteúdo do presente artigo que tem como objetivo principal propor premissas para a criação da legislação que garanta o desenvolvimento sustentável da indústria do Turismo no Brasil, iniciando pela regulamentação profissional, servindo de espelho para aplicações legislativas futuras.

Transitar pelo direito do turismo é viver experiências oriundas da Europa medieval, traduzidas em letras legislativas que superam o peso dos séculos. Entretanto, analisar o direito do turismo no Brasil é um desafio. A gestão pública deixa de lado o pensamento em sustentabilidade para atender aspectos que colocam o país em situação de risco.

Edmar Luiz Xavier Neto

O dia 18 de janeiro de 2012 foi um dia festivo para o turismo brasileiro, porém a sensação de progresso foi temporária e logo surgiram dúvidas sobre o rumo que o setor teria. A data marca a vigência da Lei nº. 12.591, que trouxe vida à profissão do turismólogo, porém, ao regulamentar a profissão, deixou de lado a regulamentação do profissional, com um texto que pecou em diversos aspectos, trazendo vetos incongruentes com as razões apresentadas.

Assim, realiza-se, nessas presentes palavras, a análise crítica da lei supracitada, observando conceitos inerentes ao setor de turismo e diretrizes de procedimentos legislativos de vinculação internacional. A lei foi gestada de forma precária e nasceu defeituosa por não ter atendido critérios específicos, apresentando falhas de análise constitucional, e aqui serão destrinchados os vetos, apresentando então a solução para um novo destino à regulamentação legislativa do profissional responsável pelo desenvolvimento sustentável do turismo.

A meta deste texto é estimular o debate sobre a importância do desenvolvimento legislativo ao setor, refletir sobre as diretrizes da segurança jurídica do Turismo e analisar a eficácia de seu marco legal. A metodologia utilizada é pautada no modelo empírico-dedutivo, por meio de pesquisa teórica e revisão bibliográfica, sendo justificada sua produção pela inegável necessidade da ampla pesquisa, para que, no médio e longo prazo, não surjam riscos que impossibilitem o contingenciamento eficiente aos danos e prejuízos que porventura possam ser originários dos impactos da exploração do turismo aos povos, à economia e ao meio ambiente.

***2 Afinal, o que é o Turismo?***

Para introduzir uma definição sensata, tem-se o entendimento que o turismo se trata de um fenômeno social, político, cultural e econômico, pontuando como características primordiais a emissão e a recepção de indivíduos. Badaró (2005, p. 97), analisando a amplitude de atuação dessa ciência, que vem se firmando como novo ramo de desenvolvimento sustentável da economia ao longo dos três últimos séculos, afirma que “o turismo atual movimenta 52 setores diferentes da economia”.

Essa afirmação permite que o turismo, em sua percepção de abrangência, seja estratégico para Estados soberanos que utilizam de suas premissas para desenvolver sua sociedade e promover o crescimento econômico, além de garantir a proteção do patrimônio histórico, cultural e ambiental. Badaró (2005) ainda afirma que há um debate sobre os custos e os benefícios fictos do turismo para a população, a gestão pública, o meio ambiente, a cultura e a sociedade, afirmando ainda que não são discutidas apenas premissas econômicas da atividade do setor, o que permite inovações nas atitudes relacionadas ao turismo em âmbito mundial.

De acordo com Lohmann e Netto (2012, p. 92), “turismo significa muito mais do que a simples palavra pode expressar e pode ser visto como o reflexo de práticas sociais e que envolve também representações sociais”. Para a sociedade em geral, ao se falar de turismo, o primeiro impacto com a opinião formada na percepção de seus interlocutores se dá em torno das relações pragmáticas do lazer e da recreação. Viagens, diversão, descanso e tantos outros posicionamentos intrínsecos ao psicológico humano quando se relacionam sentimentos com períodos de ausência laboral, pensamentos decorrentes do desenvolvimento setorial no século XVIII devido ao início do pensamento jurídico e da criação legislativa do turismo no direito francês.

Marco legal do turismo: análise crítica da Lei nº. 12.591 de 2012

As visões mais comuns do turismo são de férias, viagens, descanso, lazer e prazer, fuga da realidade, gerador de emprego e renda, difusor de cultura entre os povos, soma dos fenômenos resultantes das viagens, deslocamento para fora do lugar habitual de residência, atividade econômica, mas elas também não expressam, por sim mesmas, a complexidade do fenômeno. (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2012, p. 92)

Porém, o turismo vai além do que a sociedade percebe. É um sistema e aborda áreas multidisciplinares para sua perfeita sincronia com o desenvolvimento social, econômico e ambiental. É uma indústria verde, sem chaminés, e detém incrível potencial de mudanças históricas com a regionalização estrutural planejada sem prejuízo de seu contexto.

O turismo é uma atividade transcendental, extremamente ágil, em constante transformação, acompanhando as últimas tendências do mundo [...] Essa disciplina surgiu na Europa, na segunda metade do século XX, e hoje encontra-se consolidada graças a diversas medidas e políticas da União Europeia (UE). A Organização das Nações Unidas (ONU), percebendo a importância do turismo, não hesitou em atribuir, em 1975, amplas competências nessa matéria à Organização Mundial do Turismo (OMT), para que houvesse amparo em âmbito internacional a suas deliberações. (BADARÓ, 2005, p. 15-16)

A setorização do turismo transformou a disciplina em ciência, que tem tematizado estudos ao longo de todo o século XX, sofrendo transformações relevantes no início do século XXI devido à era da informação. De acordo com Badaró (2005, p. 19), “diferentes escolas europeias buscaram conceitos para o turismo, de acordo com as circunstâncias vividas no momento, calcando-os ora em aspectos econômicos, ora em aspectos sociais”.

Aprofundando na sua história, o primeiro conceito do que é o turismo surge nos estudos de economia iniciados pela Universidade de Berlim, em 1911, que considerava, primitivamente, o turismo como “o conceito que compreende todos os processos, especialmente os econômicos, que se manifestam na chegada, na permanência e na saída do turista de um determinado município, estado ou país” (BADARÓ, 2005, p. 19).

A Alemanha foi a grande precursora do desenvolvimento conceitual do turismo no início do século XX, porém todos seus estudos fixam exclusivamente no âmbito econômico, abrindo espaço para as hermenêuticas inclusivas dos aspectos sociais, políticos, culturais e legais à ciência. O conceito mais amplo de turismo, que pode ser apresentado neste momento é o abordado pelo autor mexicano e importante referência do turismo internacional, Oscar de la Torre Padilla (1994, p. 19):

Edmar Luiz Xavier Neto

el turismo es un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas que, fundamentalmente por motivos de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia social, económica y cultural.[[1]](#footnote-1)

Nesse ponto, é interessante observar as mudanças conceituais do setor, pois a definição mundialmente aceita é a formulada pela Organização Mundial do Turismo, que tem o turismo como “a soma de relações e de serviços resultantes de um câmbio de residência temporário e voluntário motivado por razões alheias a negócios ou profissões” (UNWTO, 2005, s.p.). Esse conceito apresenta que o exercício de atividade lucrativa e remunerada, atualmente, vincula ao setor, principalmente observando o turismo de negócios, o agroturismo, entre outras áreas dessa indústria, ativa e viva dentro do Brasil.

O turismo no século XXI deixa de ser visto apenas como um fenômeno e passa a desempenhar um importante papel na vida dos brasileiros, consolidando atividades em diversos ramos do conhecimento humano, como ressalta a influente obra Teoria Geral do Turismo, de Guilherme Lohmann e Alexandre Panosso Netto.

Então, afinal, o que é o Turismo? O turismo é o presente e o futuro do desenvolvimento sustentável na economia brasileira, sustentando a bandeira da preservação da população (em toda sua variedade cultural devido à miscigenação étnica) e da biodiversidade. O turismo é a cara do Brasil e dos brasileiros.

***3 A Lei 12.591 de 2012 e a Incongruência dos Vetos***

A Lei 12.591 de 18 de janeiro de 2012 inaugura oficialmente a profissão relacionada ao setor do turismo, recebendo o título de Turismólogo os profissionais que lutaram por décadas pela sua regulamentação. É um marco na história do desenvolvimento sustentável do turismo no Brasil, apesar da legislação nascer totalmente ineficaz por não ter funcionalidade prática.

Para entender melhor sobre a legislação que regulamenta a profissão do setor no país, é importante observar de modo geral o desenvolvimento do direito do turismo no mundo. Historicamente, a legislação do turismo se apresenta pela primeira vez na Itália em 1282, com o primeiro grêmio dos proprietários de pousadas em Florença, onde suas atividades crescentes, influenciando o sistema de hospedagem, levam ao decreto que instituiu regras para padronização e classificação do que pode ser chamado de primeiro ramo da hotelaria. Badaró (2005, p. 64) salienta que “nessa época deu-se início ao intercâmbio de professores e alunos entre as universidades europeias, o que contribuiu para a expansão dos serviços de hospedagem por todo o continente”. Porém, o turismo tem sua expansão e expressivo desenvolvimento dentro do âmbito do direito na França, que preocupa em estabelecer o direito do setor não só para a proteção eficiente do turista, mas como forma de assegurar o profissional e a programação estratégica do Estado.

Marco legal do turismo: análise crítica da Lei nº. 12.591 de 2012

Ao lado da proteção eficiente do turista, é preciso atentar para os aspectos trabalhistas e empresariais, assegurando, desse modo, a correta regulamentação profissional, a fim de evitar a proliferação de falsos profissionais do setor turístico, protegendo o setor comercial da concorrência desleal e garantindo, assim, a competência, a honestidade e a solvência dos prestadores de serviços e empresa. [...] Assim, a França criou, em 1909, por intermédio de A. Millerand, a primeira lei orgânica do turismo do mundo, instituindo, em seguida, o Office National du Tourisme por meio da lei de 8 de abril de 1910. [...] É claro que o objetivo principal desse órgão foi proporcionar à França uma posição favorável na competição turística nascente. (BADARÓ, 2005, p. 108-109)

A França é o primeiro país a desenvolver uma legislação preocupada com a questão do trabalhador especializado e relaciona essa visão à expansão do turismo em seu território. No Código Napoleônico (elaborado por diversos juristas franceses), aparece em dois artigos a responsabilidade civil do agente hoteleiro, ressaltando a afirmação da preocupação da atuação profissional. Seguindo a trajetória histórica do direito do turismo francês, tem-se, em 1835, a criação de normas para a proteção, conservação e restauração de todo patrimônio francês que tivesse importância histórica ou turística, indicada pelo jurista Pierre Mérimé.

O mundo contempla hoje esse ramo do direito consolidado em toda a Europa graças ao pioneirismo francês, que instituiu a legislação que serviu como propulsora do desenvolvimento do turismo em todo continente no início do século XX.

Em 1909, a França criou, por meio de A. Millerand, então ministro de Obras Públicas, a primeira Lei Orgânica do turismo no mundo, e, em 1910, instituiu o Office National du Tourisme, pela lei de 8 de abril. Esse organismo visava: centralizar e colocar à disposição do público toda informação concernente ao turismo em suas várias formas e setores; pesquisar todos os meios próprios para o desenvolvimento do turismo; provocar e, se necessário, tomar todas as medidas tendentes a melhorar as condições de transporte, circulação e estadia. Em 1917 foi dado mais um importante passo no desenvolvimento do turismo. Pioneira nesse campo, a França criou a primeira estrutura nacional de turismo, a Chambre d’Hôtellerie. (BADARÓ, 2005, p. 73)

O século XX foi importante para o turismo. Apesar dos nefastos resultados do totalitarismo na Europa, o setor trouxe inovações legislativas de relevante importância à sua estabilização no mundo pós-guerra. O fascismo europeu exerceu grande influência no desenvolvimento do setor, principalmente por abordar o turismo junto ao direito do trabalho. Para nutrir a força mantenedora do status dado aos regimes totalitários, o amplo acesso ao turismo e ao esporte foi tido pela sociedade como feitos dados ao modelo de gestão a que estavam submetidos. Tanto que, em 1925, Mussolini acrescenta o “dopolavoro”[[2]](#footnote-2) à Carta do Trabalho italiana e, em 1933, Hitler cria o Kraft durch Freude, com a mobilização cultural dos trabalhadores alemães, destacando a importância do lazer e da diversão para a dignidade do trabalho.

A consolidação do setor na Europa se dá com o tratamento do turismo de forma profissional, regulamentando as atividades por ele proporcionadas e relacionando esse ramo do direito com o direito administrativo e o direito do trabalho. É perceptível que a França é o palco principal do direito do turismo e junto de outros países da União Europeia tem contínua contribuição à evolução científica contínua desse novo ramo do direito.

Edmar Luiz Xavier Neto

Entrando na seara do direito brasileiro, são observadas orientações legislativas no direito do turismo anteriores à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, porém, para compactar a presente análise crítica, temos como base as diretrizes normativas constitucionais. Os notáveis autores Mendes e Branco (2016, p. 56) apresentam um pensamento que serve de crítica e base exordial para explorar a hermenêutica dos vetos dados à Lei n. 12.591 de 2012, ao discriminar que “a integração política a que visa a Constituição não pode prescindir da verificação de que a sociedade em que atua é plural e que o atendimento das necessidades vitais de todos os seus membros configura objetivo indeclinável para a subsistência da comunidade política”.

A Lei 12.591 de 2012 foi um marco na história do turismo, pois regulamentou a profissão que está estabelecida no Brasil desde a década de 1970. Entretanto, a legislação supracitada foi desenvolvida atendendo interesses políticos e não sociais. Nos seus cinco artigos, três foram vetados, trazendo ao país uma legislação que aborda apenas as considerações das atividades do Turismólogo e a entrada em vigor da lei. Uma lei pífia, que teria a obrigação de ser tratada com mais zelo pelos resultados econômicos, de desenvolvimento social e preservação ambiental, apresentados pela exploração do turismo no país[[3]](#footnote-3).

A referida legislação é resultado do Projeto de Lei n. 290 de 2001, originário do Senado, que, na Câmara dos Deputados, é consagrado como Projeto de Lei n. 6.906 de 2002. Os vetos da legislação se deram nos artigos 1º, 3º e 4º, que explanavam sobre o exercício profissional e seu registro em órgão federal. Regulamentaram a profissão sem regulamentar o profissional e seu exercício. Utilizando as diretrizes constitucionais estabelecidas no artigo 66, parágrafo primeiro, a Câmara dos Deputados vetou por inconstitucionalidade os referidos artigos, tendo como razão dos vetos: “a Constituição, em seu art. 5º, inciso XIII, assegura o livre exercício de qualquer trabalho, oficio ou profissão, cabendo a imposição de restrições apenas quando houver a possibilidade de ocorrer algum dano à sociedade” (BRASIL, 2012).

A razão dos vetos interpretou o artigo 5º em seu inciso XIII parcialmente, deixando de analisar a parte final do inciso que diz “atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Além da hermenêutica falha, por assim dizer, o veto explana que o exercício das atividades do Turismólogo não oferece risco de dano à sociedade, quando não é isso que preceitua o dispositivo constitucional invocado.

Marco legal do turismo: análise crítica da Lei nº. 12.591 de 2012

Vale dizer, o que o veto afirma, na verdade, é que o exercício das atividades de Turismólogo não oferece risco de dano à sociedade e, por isto, não devem sofrer qualquer restrição legal, como seriam os pré-requisitos aprovados pelo Legislativo. Logo, a razão dos vetos foi política, e não jurídica, sem embargo de terem sido propostos, também, por órgãos jurídicos do Executivo, como o Ministério da Justiça e a Advocacia-Geral da União, tornando incorreta, até, a própria ementa da lei, pois, como sancionada, apenas reconhece, mas não disciplina o exercício da profissão de Turismólogo (FERRAZ, 2012, s.p.).

O veto apresentado na legislação em tela poderia ser registrado de forma análoga ao disposto no artigo 170 da Constituição, que assegura “a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Porém, esse dispositivo isomorfo ao referenciado nos vetos, apresenta com clareza a facilidade da hermenêutica extensiva quando se torna necessária nova matéria legislativa para cercear possíveis danos ou prejuízos à sociedade em seu todo.

Ao analisar os números dispostos pelo Ministério do Turismo, a crítica social em relação à economia já basta para a observância da incongruência na razão dos vetos apresentada pelos parlamentares. Em 2014, o turismo movimentou R$492 bilhões, os desembarques internacionais aumentaram, em 10 anos, 35% e os nacionais, 55% (BRAGA, 2015). A movimentação internacional de passageiros em aeroportos do Brasil mostram 10.658.185 embarques de passageiros estrangeiros e 95.251.860 embarques de passageiros nacionais. Atualmente, o turismo brasileiro representa 9,6% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, empregando diretamente no país mais de 10 milhões de pessoas (EURYCO, 2015).

É falso o posicionamento apresentado nos vetos, uma vez que a regulamentação do exercício profissional do turismólogo é de extrema necessidade e importância para a manutenção das diretrizes sustentáveis geradas e almejadas internacionalmente pelo setor. Expor que a regulamentação do profissional não trará impactos para a sociedade é deixar o país fadado aos danos e prejuízos causados por essa ausência legislativa. O artigo 180 da Constituição é considerado norma pragmática e trata exatamente do assunto, ao relatar que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”. O setor tem a necessidade de regulamentação infraconstitucional para atender as necessidades expostas pela própria Carta Magna nacional.

Essas normas impõem uma tarefa para os poderes públicos, dirigem-lhes uma dada atividade, prescrevem uma ação futura. Jorge Miranda ressalta-lhes a característica da “aplicação diferida”, realçando que “não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos as invoquem já (ou imediatamente após a entrada em vigor da Constituição) [...] As normas programáticas, como informa Canotilho, não são “simples programas, exortações morais, programas futuros, juridicamente desprovidos de qualquer vinculatividade. Às normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição”. As normas programáticas impõem um dever político ao órgão com competência para satisfazer o seu comando, condicionam a atividade discricionária dos aplicadores do direito, servindo de norte teleológico para a atividade de interpretação e aplicação do direito. Impedem comportamentos contrários a elas mesmas, podendo gerar pretensões e abstenção. Revogam normas anteriores incompatíveis com o programa que promovem e, se atritam com normas infraconstitucionais posteriores, levam à caracterização de inconstitucionalidade. O dever de agir decorrente dessas normas marca-se, caracteristicamente, pela margem de discricionariedade dilatada, reconhecida aos poderes públicos para satisfazê-las em concreto, estando a sua eficácia dependente não apenas de fatores jurídicos mas também de fatores econômicos e sociais. Algumas normas programáticas obrigam ou se desenvolvem por meio de edição de leis. [...] Muitas vezes serão necessários esforços materiais e produção legislativa (MENDES; BRANCO, 2016, p. 70-71).

Edmar Luiz Xavier Neto

Como se nota, os vetos não têm fundamentação constitucional para confirmar a interpretação realizada. A hermenêutica utilizada pelos parlamentares salientou apenas a confirmação do cunho político aos vetos, bloqueando o progresso do país, que ainda não encontra perspectivas para desenvolver profissionalmente o setor de turismo. Há quase meia década de desenvolvimento profissional com a primeira graduação de turismo em território nacional, a luta pela regulamentação legislativa do turismólogo e do setor de turismo no Brasil retrata a falta de estrutura do Estado em garantir a ordem e o progresso do país. Os vetos são incongruentes e não possuem estrutura constitucional para garantir a razão apresentada.

***4 O Código Mundial de Ética para o Turismo***

O Código Mundial de Ética para o Turismo consolida o reconhecimento desse novo ramo do direito, fornecendo as diretrizes sustentáveis para o pleno desenvolvimento do turismo no século XXI. Aprovado o conceito intrínseco ao código, em abril de 1999, na cidade de Nova York, teve seu processo completo em outubro do respectivo ano na cidade de Santigo do Chile, aprovando por unanimidade seus dez artigos na Assembleia Geral da OMT.

O objetivo desse código é gerar desenvolvimento responsável e sustentável para o turismo, minimizando “os efeitos negativos do turismo sobre o meio ambiente e sobre o patrimônio cultural, aumentando, simultaneamente, os benefícios para os residentes nos destinos turísticos” (BADARÓ, 2005, p. 129). Encontra-se no normativo internacional princípios de direito internacional de numerosas declarações e códigos profissionais, ressaltando a importância do desenvolvimento profissional do setor para a estruturação e exploração consciente do turismo, evitando gerar danos e prejuízos às sociedades subordinadas ao setor.

O notável jurista brasileiro, especialista em direito do turismo, com impecável currículo acadêmico internacional voltado ao setor, Ruy Aurélio de Lacerda Badaró, indica os diversos instrumentos legais de cunho internacional ao qual o Código Mundial de Ética para o Turismo embasou ao compor seus dez princípios. Esses mesmos instrumentos estão dispostos no próprio código e, para ampliar o entendimento, são estes:

Marco legal do turismo: análise crítica da Lei nº. 12.591 de 2012

* Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948;
* Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966;
* Pacto Internacional dos Direitos Civis e Públicos, de 1966;
* Convenção de Varsóvia, sobre o transporte aéreo, de 1929;
* Convenção Internacional da Aviação Civil de Chicago, de 1944, bem como as Convenções de Tóquio, Haia e Montreal, a ela relacionadas;
* Convenção sobre as facilidades alfandegárias para o turismo, de 1954, e protocolo associado;
* Convenção sobre a proteção do patrimônio mundial cultural e natural, de 1972;
* Declaração de Manila sobre o Turismo Mundial, de 1980; Resolução da 6ª Assembleia Geral da OMT, em Sófia, que adotou a Carta do Turismo e o Código do Turista, de 1985;
* Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1990;
* Resolução da 9ª Assembleia Geral da OMT, em Buenos Aires, relativa às matérias de facilidades para viagens e segurança dos turistas, de 1991;
* Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de junho de 1992;
* Resolução da 11ª Assembleia Geral da OMT, no Cairo, sobre a prevenção do turismo sexual organizado, de 1995;
* Declaração de Estocolmo contra a Exploração Sexual de Crianças com Fins Comerciais, de 1996;
* Declaração de Manila sobre os Efeitos Sociais do Turismo, de 1997; convenções e recomendações adotadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em matéria de convenções coletivas, de proibição do trabalho forçado e do trabalho infantil, de defesa dos direitos dos povos autóctones, de igualdade de tratamento e não-discriminação no trabalho.

O código aqui em referência ressalta a importância do turismo para o desenvolvimento sustentável no mundo, bem como a importância da atuação legislativa e da regulamentação plena do profissional atuante no setor. A atuação do Estado para o desenvolvimento do turismo é imprescindível para a eficácia do planejamento internacional, sendo o reconhecimento dos valores e premissas da regulamentação do exercício profissional as principais motivações legislativas.

Os princípios expostos no código incluem indicações de direito penal, civil e trabalhista, bem como ressalta a importância da consolidação de sistemas de saneamento básico, endemias e saúde para a estruturação eficaz do setor. Com o foco no desenvolvimento sustentável, a regulamentação da profissão e do exercício profissional está ligada de forma direta à eficácia da gestão pública, uma vez que os requisitos para ser exercida a profissão se transformam em ferramentas estratégicas para o desenvolvimento sustentável promovido pelo Estado. A regulamentação legislativa proporcionará um campo de atuação mais abrangente, possibilitando a valorização e a remuneração dos turismólogos.

Observa-se, no Artigo 3 do Código Mundial de Ética para o Turismo, os principais motivos para a organização eficaz da legislação regulamentadora do exercício profissional do turismólogo. O parágrafo quatro, do supracitado artigo, mostra que a infraestrutura e o planejamento estão ligados à regulamentação legislativa.

Edmar Luiz Xavier Neto

A infraestrutura e as atividades turísticas serão planejadas de modo a proteger o patrimônio natural que constituem os ecossistemas e a diversidade biológica, e a preservar as espécies da fauna e da flora silvestre em perigo. Os agentes do desenvolvimento turístico, e em particular os profissionais do setor, devem admitir que se imponham limites a suas atividades quando exercidas em espaços particularmente vulneráveis: regiões desérticas, polares ou de montanha, litorâneas, florestas tropicais ou zonas úmidas, que sejam idôneos para a criação de parques ou reservas protegidas (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 1999).

Não há possibilidade de estruturar e trabalhar o desenvolvimento pleno do turismo sem diretrizes técnicas e fiscalização do exercício profissional. A importância do desenvolvimento técnico e científico para a produção e a propagação do conhecimento do turismo para o aprimoramento geral das sociedades a ele submetido se ligam à prioridade da contratação de mão-de-obra local, ingressando as populações e as comunidades locais às atividades turísticas.

Há destaque no código, no Artigo 9, parágrafo 3, o principal motivo para a regulamentação do turismólogo no Brasil, anulando por completo a razão dos vetos apresentados na Lei 12.591/2012, ao expor que

sempre que demonstre possuir as disposições e qualificações necessárias, será reconhecido a toda pessoa física e jurídica o direito a exercer uma atividade profissional no âmbito do turismo, em acordo com a legislação nacional vigente. Será reconhecido aos empresários e investidores, especialmente das pequenas e médias empresas, o livre acesso ao setor turístico com o mínimo de restrições legais e administrativas (CÓDIGO MUNDIAL DE ÉTICA PARA O TURISMO, 1999).

O Código Mundial de Ética para o Turismo apresenta o turismo como fator de aproveitamento e enriquecimento do patrimônio cultural da humanidade, um princípio fundamental para os povos que não têm eficácia sem a aplicação de conhecimentos específicos, ressaltando a importância da atuação do turismólogo ao setor.

As políticas e atividades turísticas serão desenvolvidas respeitando o patrimônio artístico, arqueológico e cultural, que devem ser preservados e transmitidos às gerações futuras. Uma atenção especial deve ser concedida à preservação e à restauração dos monumentos, santuários e museus, bem como de locais históricos e arqueológicos, que devem estar abertos à frequência turística. Deve ser encorajado o acesso do público aos bens e monumentos culturais privados, resguardando-se os direitos de seus proprietários, bem como aos templos religiosos, sem prejudicar as necessidades de culto (BADARÓ, 2005, p. 139).

Marco legal do turismo: análise crítica da Lei nº. 12.591 de 2012

A regulamentação da profissão e do exercício profissional é o mínimo para restringir legalmente e administrativamente atividades que causarão danos e prejuízos à sociedade. A Lei 12.591/2012 deveria ter seguido as diretrizes legislativas internacionais para a criação e implantação da legislação regulamentadora do turismólogo, principalmente pela participação brasileira na Organização Mundial do Turismo. O Brasil é um país inserido na sociedade internacional, com relevante participação, porém detém uma visão arcaica de desenvolvimento sustentado num discurso de país periférico.

***5 Pontos chave para a Regulamentação Legislativa do Turismólogo***

O turismo é um setor totalmente incluso nas diretrizes sustentáveis e serve de apoio para o crescimento econômico, para o desenvolvimento social e, também, para a proteção ao patrimônio histórico, cultural e ambiental, sendo válido ressaltar que o âmbito de atuação é internacional. A Organização das Nações Unidas tem o turismo como uma ferramenta essencial para a manutenção da ordem e do progresso em seus estados membros, apresentando como ramificação a Organização Mundial do Turismo, com vistas a garantir e efetivar seu posicionamento e suas ações dentro do setor.

O Brasil é membro efetivo da Organização Mundial do Turismo e tem a possibilidade de se tornar um Estado estratégico pelo seu potencial de expansão relacionado ao setor. O fortalecimento que o turismo tem gerado à economia nacional é relevante dentro do setor terciário, expressando potencialidades na seara do sistema internacional. Salientando que o Brasil é um país de extensão continental, desenvolver novos setores econômicos e novos nichos de mercado é de suma importância, pois cria espaços para a melhoria contínua da qualidade de vida da população e para o planejamento de técnicas utilizadoras de diretrizes sustentáveis para a manutenção ambiental do planeta.

Regulamentar a profissão e o exercício profissional do turismólogo em uma nova estrutura legislativa é garantir que os danos e prejuízos causados pela não profissionalização nesse curto prazo deixe de se estender ao médio e longo prazo. A regulamentação é necessária para garantir a aplicabilidade do direito internacional inerente ao setor e acompanhar o alargamento do direito do turismo já registrado na Europa, garantindo a aplicação dos princípios do código ético mundial para o turismo, previsto em seu artigo 10.

***6 Conclusão***

A Lei nº 12.591 de 18 de janeiro de 2012 é falha por criar a profissão de turismólogo e deixar de regulamentar o exercício profissional e de instituir o conselho responsável pelo setor e seus profissionais. Os vetos apresentados são de cunho político e não expressam o verdadeiro teor de inconstitucionalidade apresentado em suas razões. O artigo mencionado em parte deixa de ter validade para consolidar o argumento e se põe a favor da regulamentação do exercício profissional. A opinião parlamentar de que o exercício profissional do turismólogo não causará dano ou prejuízo à sociedade é incongruente com o desenvolvimento sustentável do setor, pois não é contrário ao entendimento do direito do turismo europeu, das diretrizes da Organização Mundial do Turismo e do Código Mundial de Ética para o Turismo, indo na contramão do exposto pela Organização das Nações Unidas.

A incongruência dos vetos distorce até mesmo o exposto no Plano Nacional do Turismo 2013-2016, nas ações previstas no item 6.3, que visa fomentar, regular e qualificar os serviços turísticos. O ilustre Dr. Sérgio Massaru Takoi (*apud* MARTINEZ *et al.*, 2014) informa que “cabe ao Ministério do Turismo estabelecer a Política Nacional de Turismo, planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional”.

Edmar Luiz Xavier Neto

Para consolidar a regulamentação legislativa dos profissionais de turismo, é necessário verificar a criação de uma nova lei, contendo, primeiramente, o acréscimo da categoria profissional de Turismólogo no Grupo da Confederação Nacional das Profissões Liberais, constante no Quadro de Atividades e Profissões, em anexo com a Consolidação das Leis do Trabalho. É importante estabelecer nesse contexto a inclusão dos direitos e prerrogativas dos diplomados em curso superior, com a revalidação dos diplomas no Ministério da Educação para profissionais que tiverem completado seus cursos superiores no exterior. Não há como criar a legislação sem acrescentar os profissionais não diplomados ou diplomados em cursos diversos do Turismo que atuem a mais de cinco anos em atividades relacionadas ao campo profissional do Turismólogo.

O aproveitamento do artigo 2º da Lei 12.591/2012 é imprescindível, pois é regulamentador das atividades do Turismólogo. Dar cunho privativo ao profissional mencionado é essencial, pois garante a eficiência legislativa e regulamenta o exercício da profissão. Tanto o bacharel quanto o tecnólogo devem entrar nesse contexto do exercício privativo da profissão. A inclusão dessas prerrogativas não pode prejudicar quem já ocupa cargos relacionados, esses devem usufruir de todos os direitos e das prerrogativas inerentes à nova letra legislativa, garantindo a constitucionalidade do novo procedimento normativo.

É importante garantir a apresentação do diploma em turismo para o cuidado e o exercício de cargos técnicos inerentes à profissão, sejam eles públicos ou privados. Essa apresentação do diploma não deve dispensar o profissional na submissão de concurso, quando houver a exigência do mesmo para ocupar o cargo.

Um ponto imprescindível, que se fez ausente na vigência da Lei 12.591/2012, é a criação do conselho federal e dos conselhos regionais para estabelecer as diretrizes profissionais. A ABBTUR – Associação Brasileira dos Turismólogos e Profissionais de Turismo – há 38 anos, atua de forma direta nos direitos dos profissionais de turismo, a instituição tem que ser considerada para se transformar em autarquia atribuída de personalidade jurídica de direito público, com emancipação técnica, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho. Tanto o conselho federal quanto os regionais devem apresentar sede fixa, conteúdos de finalidade e outros detalhes importantes, a fim de garantir os direitos e deveres inerentes a elas. A gestão da autarquia deve ser disposta também no planejamento da legislação que regulamente a profissão e o exercício profissional do Turismólogo, garantindo a aplicabilidade e eficácia legislativa. A criação da autarquia veda o exercício da profissão caso os profissionais não estejam devidamente registrados, o que garante o desenvolvimento sustentável do setor previsto nos estatutos da Organização Mundial do Turismo e no Código Mundial de Ética para o Turismo. É importante que todos os profissionais e entidades dotadas de direito que explorem de forma técnica o setor devem ser registrados no conselho profissional obrigatoriamente, estabelecendo um caráter de atuação nacional a todos os cadastrados.

A legislação em análise vigente terá aproveitamento dos dois artigos que não sofreram vetos, o que descreve as atividades do turismólogo e o que dá a vigência da lei. É necessário criar novo procedimento legislativo para regulamentar a profissão e o exercício profissional do turismólogo no Brasil, garantindo a implantação e o desenvolvimento sadio e sustentável do turismo no país, dentro dos parâmetros traçados pela Organização das Nações Unidas.

Marco legal do turismo: análise crítica da Lei nº. 12.591 de 2012

O Brasil precisa tratar o turismo de forma séria e responsável e observar que o seu pleno estabelecimento trará benefícios e contingenciará possíveis riscos intrínsecos ao setor. Não há premissas para a gestão pública nacional continuar negando os danos e prejuízos sociais, ambientais e econômicos gerados ao setor pela não regulamentação legislativa profissional. O país encontra-se equipado com infraestrutura básica para atender às necessidades do turismo devido aos dois megaeventos internacionais que ocorreram nesta segunda década do século XXI em seu território. Agora é hora de aprimorar os serviços e difundir o Brasil como o território do turismo, resgatando o prestígio internacional, incluindo o brasileiro no mercado de trabalho, movimentando a economia e protegendo todo o patrimônio cultural, histórico e ambiental do país. O turismo brasileiro precisa entrar de vez nas perspectivas do século XXI, regulamentando legislativamente o profissional sedento por um ambiente propício à ordem e ao progresso.

***Referências***

BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. *Direito do Turismo:* História e Legislação no Brasil e no Exterior. 2. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. 342 p.

BRAGA, Gustavo Henrique. *Turismo movimenta R$ 492 bilhões no Brasil:* Estudo do Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC) considera contribuição direta e indireta do s. 2015. Ministério do Turismo. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/ultimas-noticias/957-turismo-movimenta-r-492-bilhoes-no-brasil.html>. Acesso em: 26 ago. 2016.

BRASIL. Dilma Rousseff. Subchefia de Assuntos Jurídicos. *MENSAGEM Nº 10, DE 18 DE JANEIRO DE 2012.* 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-010.htm>. Acesso em: 21 fev. 2017.

BRASIL. Ministério do Turismo. Ministério do Turismo. *Dados e Fatos:* Estudos, pesquisas e dados sobre o setor de turismo. 2016. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/home.html>. Acesso em: 20 ago. 2016.

Edmar Luiz Xavier Neto

BRASIL. Secretaria Executiva. Ministério do Turismo (Org.). *Anuário Estatístico Turismo.* 2015. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/anuario>. Acesso em: 24 ago. 2016.

BRASIL. Vinicius Lages. Ministério do Turismo (Org.). *Diretrizes Nacionais para Qualificação em Turismo.* Brasília: Ministério do Turismo, 2015. 40 p. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/noticias/todas\_noticias/Noticias\_download/mtur\_book\_>. Acesso em: 31 maio 2016.

ESPANHA. Unewto. Onu (Org.). *Susteninable Development of Tourism.* 2005. Disponível em: <http://sdt.unwto.org/content/about-us-5>. Acesso em: 28 jun. 2016.

EURYCO, Antônio. *NO BRASIL, TURISMO VALE R$ 492 BI, 9,6% DO PIB.* 2015. Disponível em: <http://www.travel3.com.br/noticia.php?quanto-o-turismo-movimenta-no-brasil---4794>. Acesso em: 26 ago. 2016.

FERRAZ, Joandre. *Turismólogo - Reconhecimento da Profissão e Disciplina do Exercício:* Lei nº 12.591, de 18/01/2012. Vetos e Breves Considerações. 2012. Disponível em: <http://www.joandreferraz.com.br/publicacoes/artigos/>. Acesso em: 15 jul. 2016.

LOHMANN, Guilherme; PANOSSO NETTO, Alexandre. *Teoria do Turismo:* Conceitos, Modelos e Sistemas. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2012. 492 p.

MARTINEZ, Regina Célia *et al*. *Direito e Turismo.* São Paulo: Saraiva, 2014. 387 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 11. ed. São Paulo: Idp - Instituto Brasiliense de Direito Público | Saraiva, 2016. 1504 p.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Organização das Nações Unidas (Org.). *Código de Ética Mundial para o Turismo.* 1999. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/651-código-de-ética-mundial-para-o-turismo.html>. Acesso em: 18 fev. 2017.

PADILLA, Oscar de La Torre. *El Turismo:* Fenómeno social. 8. ed. Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1994. 136 p.

1. Tradução livre: O turismo é um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura, ou saúde, saem de seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa nem remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, cultural e econômica. [↑](#footnote-ref-1)
2. Programa de lazer e turismo, viabilizado pelas férias pagas, instituídas pelo governo italiano. [↑](#footnote-ref-2)
3. Vide Anuário Estatístico do Turismo 2016. [↑](#footnote-ref-3)