

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019
(Da COMISSÃO DE TURISMO)

Altera a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que “Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, para dispor sobre as Áreas Especiais de Interesse Turístico.

Art. 2º A Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, passa a vigorar acrescida do seguinte Capítulo IV-A:

“CAPÍTULO IV-A
DAS ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE
TURÍSTICO”

Art. 20-A. Consideram-se Áreas Especiais de Interesse Turístico os territórios assim delimitados pelo Poder Público, destinados prioritariamente ao desenvolvimento do turismo.

§ 1º As Áreas Especiais de Interesse Turístico poderão abranger:

I – paisagens notáveis;

II – bens de valor histórico, arqueológico ou paleontológico;

III – manifestações culturais ou etnológicas;

IV – fontes hidrotermais;

V – condições ambientais adequadas ao repouso ou à prática de atividades de lazer e recreação;

VI – locais especiais para a prática de atividades esportivas; e

VII – outras condições apontadas como de interesse turístico pelo Poder Público.

§ 2º Nas Áreas Especiais de Interesse Turístico, além dos instrumentos de fomento previstos nesta Lei, serão aplicadas outras medidas para o desenvolvimento do turismo, tais como:

I – incentivos tributários e creditícios;

II – programas de capacitação profissional;

III – educação ambiental para empreendedores e cidadãos;

IV – ações de divulgação da Área como destino turístico nacional e internacional; e

V – projetos de restauração de áreas e bens degradados.

Art. 20-B. As Áreas Especiais de Interesse Turístico serão delimitadas e implantadas pelo órgão central do Sistema Nacional do Turismo.

Parágrafo único. A implantação das Áreas Especiais de Interesse Turístico que contenham, em seus limites, unidades de conservação, terras indígenas, bens tombados como patrimônio histórico ou outros espaços sujeitos a regime específico de proteção ocorrerá de forma integrada e em estreita colaboração com os órgãos responsáveis pela gestão desses espaços e bens.

Art. 20-C. O ato de declaração da Área Especial de Interesse Turístico deverá conter a sua poligonal, as principais características que lhe conferem potencialidade turística e os órgãos que deverão atuar na conservação dessas características.

Art. 20-D. Na Área Especial de Interesse Turístico, o Poder Público realizará:

I – a Avaliação Ambiental Estratégica dos programas governamentais de desenvolvimento do turismo, previamente à sua implantação, tendo em vista analisar seus impactos potenciais sobre as dimensões ecológica, econômica, social e cultural da

área, bem como propor alternativas técnicas e locacionais capazes de eliminar ou minimizar os impactos adversos e indicar medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos que não possam ser evitados;

II – o Zoneamento Ecológico-Econômico, com a indicação das zonas de intervenção para implantação da infraestrutura do turismo, conservação da biodiversidade, recuperação de áreas degradadas e outras necessárias para o desenvolvimento turístico sustentável e a conservação dos bens de valor natural, histórico, cultural e científico da região; e

III – o Inventário dos Bens Naturais e Culturais incluídos na Área.

Art. 20-E. Fica vedada, nas Áreas Especiais de Interesse Turístico, a implantação de empreendimentos que comprometam o desenvolvimento do turismo e a conservação dos seus bens naturais e culturais.”

Art. 2º Fica revogada a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O turismo é, atualmente, um dos mais relevantes segmentos econômicos. Dados divulgados pela Organização Mundial do Turismo (OMT) mostram que, entre 1950 e 2018, o volume de chegadas internacionais aumentou nada menos que 56 vezes, passando de 25 milhões para 1,4 bilhão de turistas. No ano passado, a receita global de divisas oriunda do turismo internacional atingiu impressionantes US\$ 1,7 trilhão, ou cerca de US\$ 5 bilhões por dia. Este montante corresponde a 29% das exportações totais de serviços ou 7% das exportações totais de bens. Estima-se que a participação direta do setor alcança 3,1% do PIB global. Quando incluídos os reflexos indiretos, chega-se a incríveis 10,2%. Não por acaso, o faturamento da indústria turística supera o de segmentos tradicionais, como o eletroeletrônico e o automobilístico.

Apenas esses números já seriam suficientes para que todos os países buscassem expandir e consolidar o turismo em seus territórios. No caso específico do Brasil, porém, há fatores adicionais a recomendar a mais elevada prioridade para o setor turístico.

Em primeiro lugar, temos a matéria-prima por excelência para a constituição de um mercado turístico de destaque: a enorme variedade de nossos atrativos naturais, culturais e históricos, o caráter acolhedor de nosso povo, a inexistência de acidentes climáticos ou geológicos e a ausência de conflitos religiosos ou étnicos em nossas fronteiras. Além disso, deve-se observar que o turismo é caracteristicamente intensivo em mão de obra, especialmente da mais jovem e menos escolarizada, justamente os grupos sociais mais afetados em nosso país pela chaga do desemprego.

Não menos importante para o Brasil, se adequadamente conduzido, o turismo é um poderoso fator de conservação ambiental. Com efeito, os produtos ecoturísticos – nosso maior diferencial no mercado global do turismo – baseiam seu desenvolvimento na conservação das áreas naturais. Assim, a gestão ambiental dos destinos turísticos é, ao mesmo tempo, instrumento para e consequência direta do fortalecimento do segmento turístico no País.

Desta forma, acreditamos que o turismo deve ser cada vez mais incentivado no País, dada sua importância econômica e social. Esta nossa iniciativa busca, justamente, contribuir para esse esforço, por meio do aperfeiçoamento do marco legal do turismo.

Este projeto de lei reformula, atualiza e refina o conceito de Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEIT). Originalmente criadas pela Lei nº 6.513, de 20/12/77, como *“trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico”*, as AEIT nunca chegaram a ser efetivamente regulamentadas e implantadas.

Essa longa inação deve ser interpretada como uma preciosa oportunidade perdida. De fato, examinado hoje, o texto da Lei nº 6.513/77 revela-se surpreendentemente inovador, ao antecipar em mais de quarenta anos

algumas das modernas diretrizes do aproveitamento turístico, como a concessão de prioridade ao planejamento integrado em um espaço dedicado à atividade turística. Mais ainda, ao preconizar a conservação, a manutenção e a valorização dos atrativos turísticos ambientais e culturais e ao estipular a harmonização da atividade turística com a paisagem em que ela se desenvolve, a ideia de Áreas Especiais de Interesse Turístico antecipou em algumas décadas alguns dos princípios hoje reconhecidos como basilares para o turismo operacionalmente eficiente e ambientalmente responsável.

Creemos que se deve, então, aproveitar os fundamentos das AEIT, adaptá-los à realidade atual e incorporar o conceito ao principal instrumento legal do turismo brasileiro, a Lei nº 11.771, de 17/09/08, mais conhecida como Lei Geral do Turismo.

Neste sentido, sugerimos a introdução a esta Lei de um Capítulo IV-A, inteiramente devotado às Áreas Especiais de Interesse Turístico. O novo capítulo mantém o conceito geral dessas áreas, expresso na Lei nº 6.513/77, e atribui a sua gestão ao órgão central do Sistema Nacional de Turismo. Mas reafirma que ele deve atuar de forma integrada e em estreita colaboração com os órgãos gestores das unidades de conservação, do patrimônio histórico e de outras áreas sujeitas a regime especial de proteção. Desse modo, corroboramos as diretrizes da Lei nº 6.513/77, que, em todo o seu texto, determina aos órgãos públicos que atuem de forma colaborativa, respeitadas as suas respectivas esferas de competência.

Claramente, a Lei nº 6.513/77 preceitua que conservar e valorizar nosso patrimônio natural e histórico/cultural é medida básica para o desenvolvimento do turismo, pois ele é a matéria-prima dessa atividade econômica. Outro preceito claro da Lei é o planejamento prévio: os órgãos públicos atuantes na área devem combinar e harmonizar suas ações levando em consideração as características do espaço, estabelecer normas de uso e ocupação do solo e orientar os proprietários, tudo no sentido de otimizar o aproveitamento dos recursos sem degradá-los.

Seguindo esses princípios, propomos a aplicação de dois instrumentos na gestão das AEIT: o Zoneamento Ecológico-Econômico e a Avaliação Ambiental Estratégica, ambos a cargo do Poder Público.

O Zoneamento Ecológico-Econômico visa ao ordenamento territorial e indica o aproveitamento mais racional dos recursos de uma área, consideradas as suas características e potencialidades. Baseado no diagnóstico de suas condições ecológicas e socioeconômicas, o zoneamento delimita as zonas de intervenção, as atividades a serem fomentadas em cada uma, bem como as que devam ser evitadas ou impedidas. Nas Áreas Especiais de Interesse Turístico, o zoneamento constitui importante instrumento de prevenção à implantação de atividades incompatíveis com o turismo e, ao mesmo tempo, de proteção a áreas ecologicamente frágeis que devam ser conservadas. O zoneamento ainda indica as áreas degradadas onde devam ser realizados projetos de restauração.

A Avaliação Ambiental Estratégica visa à análise de impactos ambientais de programas governamentais previamente à sua implantação. Delimitada a AEIT, o Poder Público deverá planejar as ações e a infraestrutura a serem implantadas na área. A Avaliação Ambiental Estratégica faz parte desse planejamento, complementando o Zoneamento Ecológico-Econômico. Sua execução orientará as melhores escolhas quanto aos tipos de empreendimento a implantar; às medidas a serem intensificadas, que promovem impactos positivos; às ações negativas a serem evitadas; e às medidas mitigadoras e compensatórias de eventuais impactos negativos.

Realizados em escala regional e em fase anterior à implantação de projetos específicos, os dois instrumentos possibilitam incorporar as questões ambientais no momento em que as escolhas sobre alternativas técnicas e locacionais ainda não foram feitas. Essa antecipação evita a sinergia e a cumulatividade de impactos que podem ser bastante prejudiciais ao desenvolvimento do turismo, especialmente nas regiões ecologicamente mais frágeis.

Além disso, consideramos que o bom planejamento é um forte redutor de conflitos. Especialmente na gestão ambiental, a não aplicação de

instrumentos como o Zoneamento Ecológico-Econômico e a Avaliação Ambiental Estratégica tem desembocado em sérios problemas na implantação de empreendimentos específicos. Como, em muitos casos, o Poder Público não organiza adequadamente seus programas, considerando um bom diagnóstico ecológico e socioeconômico das áreas objeto de ação, toda a análise de impactos ambientais recai sobre o empreendedor, no momento do licenciamento ambiental. Agrava essa situação o fato de que muitos empreendimentos são feitos em áreas remotas, com pouca disponibilidade de dados, os quais deverão ser coletados nos Estudos de Impacto Ambiental. Nos empreendimentos turísticos, essa é uma realidade comum.

As AEITs, seguindo-se as diretrizes aqui propostas, serão antecipadamente providas dos diagnósticos e análises necessários ao bom ordenamento das atividades econômicas a serem implantadas. Essas medidas aumentarão a eficiência na implantação dos projetos, garantindo-se o uso sustentável dos seus recursos.

Somos o país com a maior diversidade biológica do planeta. No mundo, dentre outros atributos significativos, somos detentores da maior floresta tropical (a Amazônia), da savana com a maior biodiversidade (o Cerrado) e do rio mais caudaloso (o Amazonas). Nosso território detém mais de oito mil quilômetros de ecossistemas marinhos. O turismo é um aliado desse imenso patrimônio e pode ser um dos principais fatores de desenvolvimento do Brasil.

Contamos, pois, com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2019.

Deputado NEWTON CARDOSO JR.
Presidente da Comissão de Turismo