

Noções de Direito e Legislação Turística

Prof. Frederico F. Oliveira

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

Refletir e estruturar os fatos que compõem a trajetória histórica sobre a institucionalização do turismo brasileiro é antes de tudo um desafio, e requer um esforço de correlacionar as diversas ações que marcam este percurso desde 1930, diante da criação do primeiro organismo público de turismo no Brasil (Divisão do turismo), que fiscalizava as atividades ligadas às agências de viagem

Notas históricas do ordenamento jurídico do turismo

1938

- Decreto-Lei nº 406, de 4 de Maio de 1938 - Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional.

Art. 48. Só as empresas de navegação registradas no Departamento de Imigração poderão transportar estrangeiros para os portos nacionais e pontos de fronteiras e desembarque a que se refere o art. 9 desta lei.

Art. 59. A venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou terrestres só poderá ser efetuada pelas respectivas companhias, armadores, agentes, consignatários, e pelas agências autorizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na forma desta lei.

Notas históricas do ordenamento jurídico do turismo

1938

- Decreto nº 3.010, de 20 de Agosto de 1938 - Regulamenta o decreto-lei n. 406, de 4 de maio de 1938, que dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional.

Art. 81. A entrada de estrangeiros será permitida:

- a) por via marítima, unicamente pelos portos do Belem, Recife, Salvador, Rio do Janeiro, Santos, São Francisco do Sul ou Florianópolis, e Rio Grande ;
- b) por via terrestre, fluvial ou aérea, nos pontos onde houver Inspetorias Federais de Imigração ou postos do Departamento de Imigração.

Art. 82. A visita a bordo, para efeito da fiscalização e desembarque de passageiros, será feita conjuntamente pelas autoridades sanitárias, imigratórias, policiais e aduaneiras.

Notas históricas do ordenamento jurídico do turismo

1940

- **DECRETO-LEI Nº 2.440**, de 23 de Julho de 1940
- Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo.

Art. 1º Os estabelecimentos de assistência remunerada aos viajantes são distribuídos em tres categorias:

I - Agências de viagem e turismo: os que exercem todas ou grande parte das seguintes atividades:

[...]

II - Agências de turismo: os que exercem apenas as atividades seguintes:

[...] III - Companhias e agências de navegação e de passagens marítimas, fluviais e aéreas: os que limitam sua atividade a fornecer informações e vender bilhetes de passagem para os serviços de navegação fluvial, marítima e aérea.

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

Percebe-se que o turismo neste momento inicial **não captava um significativo empenho do Estado**, fato expresso pelos inúmeros decretos de lei, dotados de conteúdos frágeis e **sem articulação entre si e/ou entre outras políticas setoriais**, que só ratificavam que o turismo não era área de preocupação estatal quando comparado à Educação, Saúde, Segurança, e de igual modo, quando nivelado a outras atividades econômicas, como agricultura e indústria (Cruz, 2000).

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

Paralelo a esta conjuntura, surgia certo consenso sobre quais recursos naturais, poderiam ser associados à prática da atividade.

Para (Cruz, 2000, p. 62) “o binômio sol-praia e ecossistemas como Amazônia e Pantanal”, revelavam naquele momento para o mundo e para os gestores brasileiros, um vasto campo natural, repleto de particularidades por onde a gestão e o planejamento do turismo poderia iniciar no Brasil.

Notas históricas do ordenamento jurídico do turismo

1966



- DECRETO-LEI Nº 55, de 18 de novembro de 1966 - Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências.

Recomendava a criação dos seguintes órgãos e instrumentos oficiais:

- (a) Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) - de caráter normativo;
- (b) Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) - órgão executor; e
- (c) Primeiro Plano Nacional de Turismo (Plantur), que continha atribuições e direcionamentos para os operadores turísticos do Brasil.

Sobre o Plantur é importante dizer que ele sequer chegou a ser efetivado, devido à fragilidade relacional entre os agentes.

Notas históricas do ordenamento jurídico do turismo

1971



Decreto-lei nº 1.191 de 27 de outubro, Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências.

Foi estabelecido o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), demarcando certo ineditismo do turismo, que passou a assumir um lugar na gestão pública nacional (Cruz, 2000).

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

É pertinente dizer que de 1971 até os primeiros anos da década de 1980, o **modelo turístico** adotado pelo Brasil sinalizava para um **caráter centralizado e intervencionista do Estado**, alinhado com a expectativa do crescimento econômico que estava atrelada ao setor, uma vez que o **discurso do turismo como uma atividade que gera emprego e renda**, e que favorece a produção e circulação de divisas, florescia no Brasil (Endres, Oliveira & Oliveira, 2012).

Notas históricas do ordenamento jurídico do turismo

1991



LEI Nº 8.181, DE 28 DE MARÇO DE 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências

Reestruturação da EMBRATUR, que se torna uma autarquia, e modifica sua denominação para Instituto Brasileiro de Turismo, passando a atuar na formulação, coordenação e execução de uma até então inédita Política Nacional de Turismo (PNT).

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

Paralelo a esta conjuntura, surgia certo consenso sobre quais recursos naturais, poderiam ser associados à prática da atividade.

Para (Cruz, 2000, p. 62) “o binômio sol-praia e ecossistemas como Amazônia e Pantanal”, revelavam naquele momento para o mundo e para os gestores brasileiros, um vasto campo natural, repleto de particularidades por onde a gestão e o planejamento do turismo poderia iniciar no Brasil.

Notas históricas do ordenamento jurídico do turismo

Instâncias públicas que regularam o turismo no Brasil de 1939 até 2003	
Período	Instância
1939 -1945	Divisão de Turismo e Departamento de Imprensa e Propaganda - Presidência da República;
1945 – 1946	Departamento Nacional de Informação - Ministério da Justiça e Negócios Interiores;
1951-1958	Departamento Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
1958-1961	Comissão Brasileira de Turismo - Presidência da República;
1961-1966	Divisão de Turismo e Certames, do Departamento Nacional do Comércio do Ministério da Indústria e do Comércio;
1966-1990	Ministério da Indústria e do Comércio; EMBRATUR e CNTur;
1990-1992	Secretaria de Desenvolvimento Regional e EMBRATUR;
1992-1996	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, e EMBRATUR;
1996-2002	Ministério de Esportes e do Turismo, e EMBRATUR;
Desde 2003	Ministério do Turismo e Conselho Nacional de Turismo.

Quadro 01: Instâncias públicas que regularam o turismo no Brasil de 1939 até 2003

Fonte: Elaborado com base em Fratucci (2008, p. 43) e Cerqueira *et al* (2009, p. 7).

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

Diante das informações apresentadas no Quadro 01, nota-se que no período de mais de seis décadas (64 anos), o **turismo transitou por 10 instâncias estatais diferentes**, ratificando a dificuldade de compreensão de sua complexidade.

Destaca-se certa instabilidade até o ano de 2003, período que foi instituído um ministério específico

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

Entende-se que a década de 1980, mesmo diante de algumas dificuldades, promoveu o “credenciamento” do **turismo**, enquanto área estratégica e geradora de possibilidades para o poder público, com vistas na geração de divisas.

Na opinião de (Oliveira *et al*, 2012, p. 392) “[...] o Estado buscou novas alternativas para a retomada do crescimento econômico [...] O turismo assumiria à condição de estratégia central do governo”.

Fica nítido que havia uma busca por soluções de curto prazo, devido à dificuldade vivenciada na época.

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

Em razão disso, o Estado acabava desrespeitando alguns prazos e etapas do planejamento, assumindo um papel de controlador da atividade.

Nota-se que é de forma apressada, que o turismo passou a ser, expressivamente, inserido nas metas públicas do Brasil, gerando rebatimentos que reverberam até a contemporaneidade.

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

Centralizada no viés econômico, a **expansão da atividade turística no Brasil durante os anos 90** ultrapassa as fronteiras nacionais, e o Estado inicia o **fomento de políticas públicas, já visando à projeção do Brasil no cenário internacional.**

Justifica-se este posicionamento, diante da dificuldade do fluxo doméstico fazer uso dos diversos setores que movimentavam as divisas no turismo, como: agências, operadoras de turismo e meios de hospedagem, fator que acabava fragilizando a geração de dinheiro projetada pelos agentes (Cruz, 2000).

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

Sem embargo, e movido por um perfil competitivo, o Estado seleciona a região Nordeste para iniciar esta abertura internacional, priorizando ações que visavam adequar o território, em função das demandas estrangeiras.

A escolha da referida região ocorre em função do das altas temperaturas, da extensão da costa, da diversidade natural e da riqueza de manifestações culturais entre outros fatores (Fonseca, 2005).

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

A principal política de turismo que simboliza a década de 1990 e, que se tornou um marco na internacionalização do turismo no Brasil, é o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR).

É criado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), elaborado por uma metodologia estrangeira.

A situação caótica e sucateada que os municípios brasileiros apresentavam, principalmente considerando os quesitos econômicos e gerenciais, foi a principal causa do insucesso do Programa (Fratucci, 2008).

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

Instrumentos de Ordenação Política	Conteúdo e/ou Direcionamentos
Constituição da Divisão de turismo (1930)	Primeiro organismo público de turismo. Fiscalizava atividades das agências de viagem.
Decreto-lei nº 406 (04/05/1938)	Prevê no seu art. 59º, a venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres.
Decreto-lei 1.915 (27/09/1939)	Buscava ampliar o significado do turismo para a administração pública federal.
Decreto-lei nº 2.440 (23/07/1940)	1º diploma sobre a organização de viagens coletivas, realizadas pelas agências de viagem e turismo e similares. Impôs um registro junto aos órgãos oficiais como condição para o funcionamento.
Decreto-lei 44.863 (21/11/1958)	Cria-se a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) com funções de coordenar, supervisionar, promover entre outros.
Decreto-lei nº 48.126 (19/04/1960)	Aprova o regulamento da COMBRATUR e apresenta as metas da companhia, como: supervisionar a execução da PNT.
Lei nº 4.048 (20/12/1961)	Reorganiza o Ministério da Indústria e Comércio, e insere a Divisão de turismo.
Decreto nº 572 (02/02/1962)	Extingue a COMBRATUR
Decreto-lei nº 55 (18/11/1966)	Cria o CNTur e EMBRATUR afim de fomentar a 1ª PNT.
Resolução nº 71 (10/04/1969)	Gera elementos para a elaboração do Plano Nacional de Turismo (Plantur).
Decreto-lei 1.191 (1971)	Cria o primeiro fundo de fomento do turismo no Brasil (FUNGETUR).
Decreto-lei nº 71.791 (1973)	Dispõe sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo.
Resolução nº 64 do CNTur (1974)	Define a prestação de serviços turísticos das agências transportadoras.

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

Decreto-lei nº 1.376 (1974)	Cria os fundos de investimentos: FINOR, FINAM e FISET.
Portaria nº 3 (1976)	Departamento de Aviação Civil autoriza voos domésticos, solicitados pela EMBRATUR.
Decreto-lei nº 1.485 (25/10/1976)	Trata de estímulos fiscais ao turismo estrangeiro no Brasil.
Lei nº 6.513/77	Dispõe sobre áreas especiais (áreas naturais) e locais de interesse turístico.
Deliberação normativa nº 18 (1977)	Regulamenta excursões.
Megaprojetos turísticos (1970/1980)	Institui infraestruturas urbanas específicas visando facilitar a fluidez de pessoas e mercadorias.
Ano de 1983	Criam-se os planos: Brasil Turístico Individual (BTI) e Brasil Turístico em Grupo (BTG).
Constituição Federal do Brasil (1988)	I capítulo (Princípios gerais de ordem econômica), no título III (da ordem econômica e financeira), consta a menção do turismo pela 1ª vez na história das instituições brasileiras, como fator de desenvolvimento social e econômico.
Lei nº 8.181 (28/03/1991)	Revoga o Decreto-lei n.55/66, extingue o CNTur, e reestrutura a EMBRATUR.
Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR/1991)	Buscou sanar os enclaves de infraestrutura no Nordeste do país.
Decreto nº 448 (14/02/1992)	Trata da regulamentação da lei nº 8.181/91, que institui a finalidade da Política Nacional de Turismo.
Plantur (1992)	Instrumento de implementação da política nacional de turismo, por meio de ações do poder público federal.
Política Nacional de Municipalização do Turismo (1994)	Início do processo de construção de uma diretriz política do turismo no país, com foco no município.
1996- Política Nacional de Turismo	Continha cinco macros estratégias: implantação de infraestrutura, capacitação, modernização da legislação, descentralização da gestão e promoção do turismo.

Trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil

PROECOTUR (Final da década de 1990)	Construção de infraestrutura básica e o financiamento de empreendimentos com foco na Amazônia.
Medida provisória nº 103 (01/01/2003)	Criação do Mtur, visando: promover o turismo nacional, planejar, coordenar, supervisionar e avaliar planos, programas de incentivo ao turismo.
Programa de Regionalização do Turismo (2004)	Focando na região, se constitui como uma das principais políticas para o desenvolvimento do turismo brasileiro.
Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas (2003/2007).	Buscava consolidar o Brasil como um destino turístico mundial.
Plano Nacional de Turismo: uma viagem de Inclusão (2007-2010)	Apresentou uma série de estratégias que buscavam estimular o mercado interno.
65 Destinos indutores do turismo brasileiro	Objetiva dotar 65 destinos turísticos, de padrão internacional.
Plano Nacional de Turismo (2010-2016)	Apresenta a regionalização como uma abordagem territorial e institucional para o planejamento.

Quadro 02: Levantamento dos principais instrumentos políticos da gestão do turismo no Brasil.

Fonte: Elaborado com base em Cruz (2000, 2002), Fonseca (2005), Dias (2008), Frattucci (2008) & Endres (2012).

CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

2003



- DECRETO Nº 4.686, de 29 de Abril de 2003 - Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo e dá outras providências.

Art. 1º O Conselho Nacional de Turismo é órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura básica do Ministério do Turismo, diretamente vinculado ao Ministro de Estado, com as seguintes atribuições:

[...]

Art. 2º O Conselho é composto pelos seguintes membros e seus respectivos suplentes:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4686-29-abril-2003-496591-publicacaooriginal-1-pe.html>

CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

2008



- DECRETO Nº 6.705, de 19 de dezembro de 2008 - Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo, e dá outras providências.

Art. 1º Ao Conselho Nacional de Turismo, órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura regimental do Ministério do Turismo, compete:

[...]

Art. 2º O Conselho Nacional de Turismo será composto por um representante e respectivo suplente de cada ente a seguir indicado:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6705-19-dezembro-2008-584990-normaatualizada-pe.pdf>

CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

2010



- PORTARIA Nº 26, de 23 de abril de 2010.

MINISTÉRIO DO TURISMO
GABINETE DO MINISTRO
DOU de 26.4.2010 (Seção 2, pág. 47)

CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

2010



- PORTARIA Nº 26, de 23 de abril de 2010.

Art. 1º Designar a composição do Conselho Nacional de Turismo – CNT relativa às entidades representantes da iniciativa privada de âmbito nacional relacionadas ao turismo:

[<http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=199>](http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=199)

CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

2013



- PORTARIA Nº 225, de 30 de agosto de 2013

MINISTÉRIO DO TURISMO
GABINETE DO MINISTRO
DOU de 02/09/2013 (nº 169, Seção 1, pág. 89)

CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

2013



- PORTARIA Nº 225, de 30 de agosto de 2013

Art. 1º Ficam designadas as seguintes entidades representantes da iniciativa privada, de âmbito nacional, relacionadas ao turismo para compor o Conselho Nacional de Turismo - CNT:

http://www.turismo.gov.br/media/k2/attachments/Portaria_nx_225_d_e_30_de_agosto_de_2013.pdf

CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

2017

- Lista das entidades do CNT

[<http://www.turismo.gov.br/images/pdf/Lista_CNT_Ago_17.pdf>](http://www.turismo.gov.br/images/pdf/Lista_CNT_Ago_17.pdf)

CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

Ano	Poder Público	Iniciativa Privada	Sociedade Civil	Total
2003	19 Decreto nº 4.686, de 29 de Abril de 2003	26 Decreto nº 4.686, de 29 de Abril de 2003	00	45
2008	26 Decreto nº 6.705, de 19 de dezembro de 2008	38 Portaria nº 26, de 23 de abril de 2010.	03	67
2013	26 Decreto nº 6.705, de 19 de dezembro de 2008	39 Portaria nº 225, de 30 de agosto de 2013.	03	67

