



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE NEGÓCIOS TURÍSTICOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE NEGÓCIOS TURÍSTICOS

JULIANA SOARES MONTEIRO

**A TUTELA JURÍDICA DO TURISMO NO BRASIL: ANÁLISE DOCUMENTAL DA
LEGISLAÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA VELHA À ERA VARGAS**

FORTALEZA – CEARÁ

2016

JULIANA SOARES MONTEIRO

A TUTELA JURÍDICA DO TURISMO NO BRASIL: ANÁLISE DOCUMENTAL DA
LEGISLAÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA VELHA À ERA VARGAS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Negócios Turísticos do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Gestão de Negócios Turísticos. Área de Concentração: Gestão dos negócios e dos territórios turísticos

Orientadora: Prof.^a Dra. Sandra Maia Farias de Vasconcelos.

FORTALEZA – CEARÁ

2016

JULIANA SOARES MONTEIRO

A TUTELA JURÍDICA DO TURISMO NO BRASIL: ANÁLISE DOCUMENTAL DA
LEGISLAÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA VELHA À ERA VARGAS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Negócios Turísticos do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Gestão de Negócios Turísticos. Área de Concentração: Gestão dos negócios e dos territórios turísticos

Aprovada em _____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Sandra Maia Farias Vasconcelos
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof.^a Dr.^a Antônio Duarte Fernandes Távora
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. José Solon Sales e Silva
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE

Aos meus pais, Maria Goretti e José Maria (*in memoriam*), fonte de amor inesgotável. Aos meus irmãos, João Neto e Marcos, fonte de amizade. Ao meu marido, Franco, fonte de companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Ao Divino Mestre, presença constante que de acordo com o meu merecimento me proporciona luz na consciência, paz e amor no coração, guiando meus passos por onde quer que vá.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Sandra Maia Farias Vasconcelos, pelo constante incentivo e orientação, nunca desistindo de mim durante o árduo percurso, até mesmo quando eu pensei em entregar os pontos.

Aos membros da banca, Prof.^o Dr.^o Antônio Duarte Fernandes Távora, pela disponibilidade em embarcar nessa jornada e pelas pertinentes contribuições na construção desta dissertação, e Prof. Dr. José Solon Sales e Silva, meu eterno mestre, que ao longo de tantos anos tem me inspirado.

Aos professores e colegas do mestrado, que muito contribuíram para o meu aprimoramento pessoal e profissional.

À Adriana Fonteles, secretária do mestrado, sempre disponível para auxiliar os alunos do mestrado com seus “dramas”.

À minha mãe Maria Goretti Soares Monteiro, que sempre acreditou em mim e me incentivou a buscar novos desafios, cercando-me de cuidados e amor.

Ao meu marido, Franco Costa, companheiro de todas as horas, pela compreensão e apoio.

À minha pequena, amada filha que nascerá, por se fazer presente e ter compartilhado comigo esse momento tão especial.

“A mais bela função da humanidade é a de
administrar a justiça.”

Voltaire

RESUMO

O arcabouço jurídico que tutela a atividade turística no Brasil abrange além de dispositivos Constitucionais, a Lei Geral do Turismo, marco regulatório do setor, e uma diversidade de normas infraconstitucionais direcionadas à estruturação administrativa do Estado para o planejamento e gerenciamento da atividade, bem como aos profissionais e prestadores de serviços turísticos, assim como aos próprios viajantes. Este conjunto de diplomas legais é fruto de mais de 78 anos de tutela da atividade e ao longo desse tempo, muitas foram as transformações da sociedade brasileira, de seu ordenamento jurídico, e, por consequência, da ação governamental e a repercussão dessa ação na sociedade. Para uma compreensão mais apurada do sistema jurídico do turismo vigente, faz-se fundamental um regresso ao passado para analisar os diferentes olhares que os legisladores e governadores de outrora tiveram desta atividade que hoje se encontra em evidência na economia de muitos países, inclusive do Brasil. Essa trajetória jurídica do turismo exige um olhar apurado dos estudiosos e profissionais do setor, uma vez que tais normas servem de escopo para a formulação de políticas e programas do segmento. Assim, o propósito principal da dissertação é investigar as normas jurídicas federais que tutelam o turismo no Brasil, sendo os objetivos específicos: identificar as normas jurídicas federais que regulam a prática da atividade turística no país, identificar a estrutura estatal responsável pela gestão do turismo brasileiro; identificar e efetuar a análise documental dos diplomas legais que tutelaram o turismo no Brasil da República Velha à Era Vargas. O percurso metodológico adotado se utilizou do método indutivo, com abordagem qualitativa e objetivos descritivos e explicativos. A coleta de dados se procedeu mediante a pesquisa bibliográfica e documental e os dados levantados foram tratados por meio da hermenêutica jurídica e da análise documental. Foram analisados 24 documentos editados no período investigado com expressão menção ao turismo e ao turista, os quais foram ordenados em quadros cronológicos para fins de estudo. Apesar de apresentarem-se como legislações esparsas, isto é, sem a existência de uma política nacional de turismo que as interligue, os diplomas jurídicos editados nos primeiros anos da República brasileira apresentam aspectos relevantes acerca da tutela jurídica do Turismo no Brasil, os quais carecem de investigação científica, fato que espera-se possa ser estimulado por meio desta dissertação.

Palavras-chave: Direito. Turismo. Direito Turístico. Gestão pública. Análise documental.

ABSTRACT

The legal framework that protects the tourist activity in Brazil covers besides Constitutional device, the General Tourism Law, regulatory framework of the sector, and a variety of infra-constitutional norms directed to the administrative structure of the state to the planning and management of the activity, and the professionals and providers of tourist services, as well as the travelers themselves. This set of legislation is the result of over 78 years of protection of activity and over that time, many transformations of Brazilian society, of its legal system, and therefore the government action and the impact of its action in society. For a more thorough understanding of the current legal system of tourism, it is essential a return to the past to analyze the different looks that legislators and governors once had for this activity that today is highlighted in the economy of many countries, including Brazil. This legal tourism path requires sharp eyes of scholars and industry professionals, since these standards serve as scope for the formulation of policies and programs segment. Thus, the main purpose of the dissertation is to investigate the federal legal rules that oversee tourism in Brazil, the specific objectives are: to identify the federal legal rules governing the practice of tourism in the country, identify the state structure responsible for managing the Brazilian tourism; identify and make the documentary analysis of legislation that protected tourism in Brazil from Old Republic to Vargas Period. The adopted methodological approach used was the inductive method with a qualitative approach and descriptive and explanatory purposes. Data collection was carried through bibliographical and documentary research and data collected were treated by means of legal interpretation and document analysis. It was analyzed 24 papers published in the period investigated with expression mention of tourism and tourist, which were ordered in chronological tables for study purposes. Despite presenting themselves as sparse laws, that is, without the existence of a national tourism policy that interconnects the legal acts published in the early years of the Brazilian Republic, they present relevant aspects concerning the legal protection of Tourism in Brazil, which lack of scientific research, a fact that is expected to be stimulated by this dissertation.

Key-words: Law. Tourism. Tourist rights. Public administration. Document analysis.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Relação de documentos localizados/analísados.....	16
Quadro 2 – Tipologia de normas jurídicas brasileiras federais.....	29
Quadro 3 – Evolução das Constituições brasileiras.....	30
Quadro 4 – Dispositivos da Constituição Federal de 1988 relativos ao Turismo no Brasil....	40
Quadro 5 – Legislação correlata ao Turismo na República Velha.....	62
Quadro 6 – Legislação correlata ao Turismo na Era Vargas – Governo provisório.....	67
Quadro 7 – Legislação correlata ao Turismo na Era Vargas – Governo Constitucional.....	69
Quadro 8 – Legislação correlata ao Turismo na Era Vargas – Estado Novo.....	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEDI	Associação Brasileira de Ensino de Direito
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADHEP	Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBRATUR	Congresso Brasileiro da Atividade Turística
CBTUR/CNC	Câmara Brasileira de Turismo da Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
CIC	Conselho de Imigração e Colonização
CIFaT	Comitê Interministerial de Facilitação Turística
CN	Congresso Nacional
CNT	Conselho Nacional de Turismo
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONPEDI	Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito de Óbito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTUR	Comissão de Turismo
DT	Divisão de Turismo
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emendas Constitucionais
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FPTur	Fundo de Promoção do Turismo
FORNATUR	Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
GCET	<i>Global Code of Ethics for Tourism</i>
LC	Leis Complementares
LO	Leis Ordinárias
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MP	Medidas Provisórias
MPGT	Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos

MTur	Ministério do Turismo
OCIPS	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONU	Organização das Nações Unidas
PCD	Pessoa com deficiência
PL	Projeto de lei
PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNT	Plano Nacional de Turismo
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UC	Unidades de conservação
UNWTO	<i>United Nations World Tourism Organization</i>
UN	<i>United Nations</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	3
2	PERCUSSO METODOLÓGICO	9
2.1	MÉTODOS DE ABORDAGEM E DE PROCEDIMENTO	13
2.2	NATUREZA, ABORDAGEM E OBJETIVOS DA PESQUISA	14
2.3	CORPUS INVESTIGATIVO.....	15
2.4	PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE INTERPRETATIVA DOS DADOS	16
3	A TUTELA JURÍDICA DO TURISMO NO BRASIL	20
3.1	ESTADO, SOCIEDADE E DIREITO.....	20
3.2	ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	28
3.3	DIREITO TURÍSTICO NO BRASIL.....	32
3.3.1	Constituição Federal de 1988	34
3.3.2	Marco regulatório	42
3.3.3	Diplomas jurídicos infraconstitucionais transversais ao Turismo	45
3.3.4	Regulamentação internacional	48
4	ORGANIZAÇÃO ESTATAL DO TURISMO NO BRASIL.....	53
4.1	MINISTÉRIO DO TURISMO	53
4.2	EMBRATUR.....	55
4.3	CONSELHO NACIONAL DE TURISMO	56
5	ANÁLISE DOCUMENTAL DA LEGISLAÇÃO TURÍSTICA DA ERA VARGAS À REPÚBLICA	57
5.1	REPÚBLICA VELHA (1ª REPÚBLICA)	58
5.2	ERA VARGAS.....	62
5.2.1	Governo provisório	63
5.2.2	Governo Constitucional (2ª República).....	67
5.2.3	Estado Novo (3ª República)	69
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
	REFERÊNCIAS.....	76

1 INTRODUÇÃO

O Direito, ciência que se determina a regular as condutas sociais em prol do bem comum e distribuir a justiça, permeia toda a vida comunitária, entrelaçando-se com as mais variadas práticas sociais. Sua atuação abrange a complexidade de relações estabelecidas pelos cidadãos entre si e destes com o Estado, gestor do bem estar social. Nesse sentido, é papel do Direito atuar na garantia de primazia dos interesses coletivos, porém resguardando os interesses individuais na medida em que estes não venham a ser arbitrários.

Uma das convergências do Direito é a regulamentação do Turismo, área do conhecimento destinada ao estudo dos deslocamentos humanos relacionados às práticas de lazer e suas vertentes. Apesar de abrangerem áreas de atuação distintas, o Direito e o Turismo guardam entre si semelhanças que os aproximam, como o caráter transdisciplinar de suas práticas, dialogando com diferentes áreas do conhecimento, e em decorrência dessa transdisciplinaridade, a complexidade científica de seu estudo, visto que na medida em que podem ser específicos como o Direito do Consumidor e o Turismo de Saúde¹, também podem adquirir uma abrangência cujas fronteiras são de difícil demarcação, como os Direitos Humanos e o Turismo de Lazer.

O Turismo é uma atividade abrangente que envolve a prestação de serviços de hospedagem, alimentação, entretenimento, transporte aéreo, rodoviário, ferroviário e marítimo, além de uma infinidade de outras atividades empresariais e serviços profissionais direcionados para a satisfação das necessidades do turista, tais como, guias de turismo, intérpretes, agências e operadoras de turismo e empresas organizadoras de eventos. Ainda, as práticas turísticas impulsionam a economia das comunidades receptoras, movimentando a indústria, o comércio e o setor de serviços, aumentam a capacidade arrecadatória de tributos da Administração Pública, divulgam a imagem do país no exterior, difundem a cultura local, auxiliam na preservação do meio ambiente e dos bens culturais, promove o intercâmbio entre os povos e a paz mundial.

Em contrapartida, muitos podem ser os impactos negativos de sua prática, como o processo de aculturação de comunidades tradicionais, a degradação do meio ambiente, a lapidação do patrimônio histórico e o surgimento e disseminação de patologias sociais, tais como a violência, a prostituição e tráfico de drogas e pessoas.

¹ “Turismo de Saúde constitui-se das atividades turísticas decorrentes da utilização de meios e serviços para fins médicos, terapêuticos e estéticos” (BRASIL, 2006, p. 53).

Nesse sentido, nada mais natural que desta infinidade de relações decorram problemas, os quais carecem de tutela jurídica. Diversas são as manifestações do Direito aplicado ao Turismo, tais como, os contratos de compra e venda estabelecidos entre o turista e as diferentes empresas prestadores de serviços turísticos que são fundamentais para que este viajante satisfaça suas necessidades, a ação regulatória do Estado sobre as práticas turísticas, por meio da edição de normas jurídicas de incentivo, controle e proteção da atividade, e a manutenção das relações diplomáticas entre os países com reciprocidade de fluxos turísticos. O fato é que diante de sua importância enquanto vetor de desenvolvimento para o país, a tutela do Turismo não poderia passar despercebida pela ciência jurídica, de modo que ao longo dos anos as suas diferentes nuances foram abraçadas por esta ciência.

Diante desse contexto, esta pesquisa, vinculada ao Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos (MPGT) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), na área de concentração de gestão dos negócios e dos territórios turísticos tem como objeto de estudo a tutela jurídica do turismo no Brasil.

A atuação do Direito se manifesta expressamente na sociedade por meio de normas jurídicas imperativas que orientam e delimitam as condutas dos cidadãos e do próprio Estado. No Brasil, as normas que compõem o ordenamento jurídico nacional, encontram-se escalonadas, isto é, em níveis hierárquicos distintos, porém umas se fundamentando nas outras. No ápice deste ordenamento encontra-se a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), promulgada em 5 de outubro de 1988, documento legal que expressa a vontade coletiva do povo, além de orientar a atuação de todas as normas jurídicas que estão sob sua égide.

A Constituição brasileira de 1988 foi denominada de Constituição cidadã pelo então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, na medida em que seus dispositivos buscaram resgatar direitos e garantias fundamentais aos cidadãos brasileiros, que se encontravam subjugados pelo regime ditatorial militar por mais de 20 anos. Contrapondo-se ao regime de exceção imposto pelo autoritarismo militar, a publicação de uma nova Constituição veio atender aos anseios sociais de reestruturação do governo brasileiro e marca o início do processo de redemocratização do País, com a retomada do Estado Democrático de Direito. Em seu discurso proferido no dia da promulgação, Ulysses Guimarães se refere à Constituição como possuidora de caráter pioneiro, desbravador e abridor de caminhos, em virtude da série de avanços sociais que foram incorporados ao seu texto legal (GUIMARÃES, 1988).

Impregnada com ideais de liberdade, igualdade e justiça, além de fundada em princípios e objetivos fundamentais, a Constituição de 1988 passou a tutelar de forma expressiva um conjunto de institutos que até então obtiveram pouca ou nenhuma atenção dos poderes constituintes e legisladores anteriores, como, a família, o meio ambiente e a cultura. Dentre essa série de atitudes vanguardistas, a Constituição de 1988 contemplou, em seção específica, o desenvolvimento da atividade turística, cuja tutela nunca fora explicitamente efetuada pelas constituições antecedentes. A inclusão do Turismo enquanto bem jurídico passível de amparo no citado diploma legal, revela, por si só, o reconhecimento de sua importância para a sociedade brasileira.

Este fato marca o início de uma reestruturação da regulamentação jurídica da atividade, que até então era realizada por meio de normas infraconstitucionais² cuja aplicação acompanhava a instabilidade política do país. Nesse sentido, as normas jurídicas que regulam a atividade turística no Brasil passaram por diversas transformações até o presente regime jurídico, convergindo com publicação da lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, conhecida como Lei Geral do Turismo.

Este diploma legal é a culminância de 78 anos de tutela da atividade turística, tendo como referência o decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938, considerado por Ferraz (1992), estudioso do regime jurídico do turismo no Brasil, como a norma legal que inaugura o interesse do Estado em disciplinar as atividades relacionadas ao turismo no Brasil. Ao longo desse tempo, muitas foram as transformações da sociedade brasileira, de seu ordenamento jurídico, e, por consequência, da ação governamental e a repercussão dessa ação na sociedade.

O arcabouço jurídico que regula a atividade turística no Brasil, hoje, além da Lei Geral, contempla normas direcionadas à estruturação administrativa do Estado para o planejamento e gerenciamento da atividade, bem como aos profissionais e prestadores de serviços turísticos, assim como aos próprios viajantes.

A despeito de abordar uma atividade de importância econômica e social para o país, o estudo das leis turísticas ainda é timidamente realizado pelos pesquisadores brasileiros, sendo poucos os que se aventuram nessa jornada. Apesar de existir uma profusão de normas que se vinculam à atividade turística, em se tratando especificamente dessa nuance jurídica, no Brasil existe uma quantidade reduzida de autores, sobretudo do Direito, que se dedicam a análise do tema. Não obstante existam obras de excelência no mercado, o número ainda é mínimo e algumas apresentam uma abordagem superficial do assunto em tela. Inclusive, é

² Documentos legais de hierarquia inferior à Constituição Federal, a qual estão subordinadas.

possível identificar obras que se limitam a reproduzir o texto dos dispositivos legais estudados, sem se aprofundar em sua análise e, o mais importante, a sua repercussão material na sociedade.

Convém ressaltar, que para uma compreensão mais apurada do sistema jurídico do turismo vigente, faz-se fundamental um regresso ao passado para analisar os diferentes olhares que os legisladores e governadores de outrora tiveram desta atividade que hoje se encontra em evidência na economia de muitos países, inclusive do Brasil. Essa trajetória jurídica do turismo exige um olhar apurado dos estudiosos e profissionais do setor, uma vez que tais normas servem de escopo para a formulação de políticas e programas do segmento. Tal análise é requisito fundamental para compreender o atual cenário do turismo, assim como para projetar as perspectivas de um desenvolvimento futuro.

Ainda que exista uma diversidade de normas jurídicas já revogadas, seu estudo e interpretação se fazem relevantes para compreensão do cenário jurídico atual do turismo, sobretudo as normas jurídicas editadas nos primeiros anos da República brasileira, período em que foram forjados os primeiros traços da sociedade brasileira contemporânea. Tais normas demandam um olhar mais retido do pesquisador, de modo que se analisadas à luz do contexto social de sua publicação, podem ser identificadas diferentes ações governamentais direcionadas ao setor. Há que se considerar ainda, que muitas destas normas são desconhecidas pelos gestores, profissionais, acadêmicos e docentes da área, o que finda por dar uma parcela de contribuição no despreparo do mercado para ser mais competitivo e prestar serviços de qualidade.

Ainda mais preocupante é a carência de informações sobre tais regras jurídicas dentro da academia, cuja razão de existir é incentivar a produção do conhecimento e difundir-lo. Há uma preocupação em conhecer o conteúdo técnico da norma, mas são reduzidas as investigações aprofundadas no intuito de identificar a intenção do legislador ao editar o texto jurídico e interpretar o que está por trás da norma escrita, como o cenário político, econômico, social que serviu de escopo para sua edição, as perspectivas, paradigmas que se apresentam, dentre outras nuances.

Nesse sentido, esta dissertação se faz relevante, pois se propõe a lançar um olhar investigativo a esse passado, extraindo do texto legal vestígios que contribuiriam para a construção do cenário jurídico do turismo que hoje se apresenta constituído. Por fim, considerando que as normas que compõem esse ordenamento jurídico do turismo desempenham papel fundamental no planejamento e na gestão da atividade, nesse sentido, é pertinente que as pesquisas existentes relativas ao tema sejam atualizadas e ampliadas

mediante a realização de novas pesquisas. Destacamos que o incremento de uma ciência está diretamente atrelado à capacidade dos agentes envolvidos com sua prática em investigá-la cientificamente, de modo a esmiuçar as suas especificidades, conhecer sua essência e fronteiras, produzir novas perspectivas para sua atuação e projetar sua direção futura. Assim, considera-se que o Turismo deve ser investigado em suas especificidades, mas também em sua transversalidade, dentre elas a convergência com o Direito.

Diante do contexto apresentado, elaboraram-se os seguintes questionamentos:

Quais normas jurídicas federais tutelam o turismo no Brasil? Qual a estrutura estatal responsável pela gestão do Turismo no país? Que normas jurídicas tutelaram o turismo nos primeiros anos da República brasileira, sobretudo durante a República Velha e a Era Vargas?

Assim, o propósito principal da dissertação é investigar as normas jurídicas federais que tutelam o turismo no Brasil, sendo os objetivos específicos: identificar as normas jurídicas federais que regulam a prática da atividade turística no país, identificar a estrutura estatal responsável pela gestão do turismo brasileiro; identificar e efetuar a análise documental dos diplomas legais que tutelaram o turismo no Brasil da República Velha à Era Vargas.

A dissertação está dividida em seis partes assim dispostas: a parte inicial consiste no marco introdutório que apresenta o objeto de estudo, problematização, objetivos, justificativa e a estrutura da pesquisa. Segue-se o marco metodológico, com a descrição do percurso científico transcorrido para o alcance dos objetivos traçados, detalhando os meios e procedimentos utilizados, bem como o *corpus* da pesquisa. Em seguida, o marco teórico deste estudo, abrangendo 3 sessões investigativas conforme descrição a seguir.

A terceira sessão aborda a tutela jurídica do turismo no Brasil, abrangendo as conceituações e a vinculação entre Estado, Sociedade e Direito, a estrutura e funcionamento do ordenamento jurídico brasileiro e o Direito Turístico, área específica da ciência jurídica destinada a tutela desta atividade. Utilizou-se como fonte de pesquisa obras dos autores Badaró (2003), Beni (2001), Bittar (2015), Boiteux (2008), Bonavides (2008), Brancatto (2011), Cretella Junior (1993), Del Vecchio (1957), Diniz (2010), Dorta e Pomilio (2003), Ferraz (1992), Filomeno (2015), Garcia (1993), Lenhart e Cavalhero (2008), Machado (2004), Magalhães Filho (2003), Magalhães (2009), Mamede (2002), Meirelles (2008), Nader (2011), Reale (2002), Silva (2005), Telles Junior (1977) e Venosa (2007) e Veronese (2009).

A quarta sessão destinou-se ao estudo da gestão pública do Turismo no Brasil, apresentando a organização estatal estruturada a partir da legislação nacional para gerir a

atividade turística no país. Utilizou-se como referência os diplomas jurídicos federais e documentos institucionais do Ministério do Turismo (MTur) e do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR). A quinta sessão abordou as normas jurídicas que regularam a atividade turística no Brasil entre os anos de 1889 até 1945, abrangendo os períodos políticos da República Velha e Era Vargas. Utilizou-se como subsídio teórico os escritos de Abreu (2015), Allis (2006), Buzelin (2002), Fulgêncio (2014), Levy (1974), Giesbrecht (2009), Luna e Klein (2016) e Saviani Filho (2013), bem como diplomas jurídicos federais.

Por fim, a derradeira sessão apresenta as considerações finais da pesquisa, almejando que os apontamentos indicados estimulem a realização de novas pesquisas sobre a tutela jurídica do Turismo no Brasil.

2 PERCUSSO METODOLÓGICO

Uma das principais preocupações do homem é desvendar os mistérios que cercam a origem e evolução da vida humana na Terra. Essa inquietação tem acompanhado a humanidade ao longo do tempo, desde períodos arcaicos. A cada época e em cada civilização diversas teorias surgiram para justificar a existência humana, sendo tais conjecturas marcadas por diferentes características, como os mitos criados pela civilização egípcia, a teoria da criação divina sustentada por várias religiões, as profundas indagações filosóficas gregas e as teorias científicas dos evolucionistas.

Na persecução deste objetivo, o homem buscou conhecer e compreender as manifestações da natureza, bem como as dinâmicas sociais sob diferentes prismas, dentre eles, o enfoque científico, caracterizado pela reflexão crítica por meio da qual é efetuada a investigação que cerca o objeto estudado e, sobretudo, pela utilização de métodos de estudo, quais sejam, os procedimentos e técnicas rigorosos que auxiliam a execução da investigação, sistematizando o conhecimento e conferindo cientificidade aquilo que está sendo investigado.

Nesse sentido, Cervo, Bervian e Silva (2007) sinalizam que a ciência é a busca constante de explicações e soluções sobre um objeto, que investiga a verdade dos fatos por meio de métodos rigorosos que proporcionam maior controle, sistematização, revisão sobre seus resultados e Fachin (2006), complementa que o conhecimento científico prende-se aos fatos, porém transcende-os, buscando formular respostas para os problemas propostos, por meio de pesquisas metódicas e sistemáticas da realidade.

A complexidade de fenômenos existentes e a incansável necessidade do homem em estudá-los para compreendê-los e explicá-los levou o universo científico a ser segmentado em diferentes ramos de estudo e ciências (LAKATOS; MARCONI, 2007). Essa segmentação permite o desenvolvimento de métodos e técnicas de pesquisa específicos para cada área do conhecimento, de acordo com suas características e especificidades dos objetos de estudo que lhe são pertinentes, garantindo-lhes maior acuidade.

Assim, Bunge (1979) apresenta uma das mais tradicionais divisões da ciência, classificando-as em formais e fatuais, considerando seus objetos, enunciados e métodos. As ciências formais tratam de entes ideais, que só existem na mente humana e não nos dão informações sobre a realidade, além disso, seus enunciados consistem em relações entre os signos e seu método se contenta apenas com a lógica para demonstrar seus resultados. Esta tipologia de ciência engloba a Matemática e a Lógica. Já as ciências fatuais tratam de objetos

materiais (fatos), seus enunciados se referem a eventos e processos e seu método necessita mais do que a lógica formal para confirmar suas conjecturas, utilizando-se da observação e do experimento. Nesta tipologia enquadram-se as ciências naturais, como a Biologia e a Química, e as ciências culturais (sociais), como a Sociologia e a Economia.

Para Trujillo Ferrari (1982), as ciências fatuais apresentam características próprias, quais sejam: são fatuais (lidam com a ocorrência de fatos), analíticas (procuram compreender os fatos de forma global, investigando seus componentes), gerais (suas investigações permitem a elaboração de leis ou princípios que sirvam de modelo), sistemáticas (utilizam-se de sistemas de referência, teorias e hipóteses, seguindo uma diretriz lógica), acumulativas (novos conhecimentos se condensam aos conhecimentos previamente adquiridos e selecionados), falíveis (o conhecimento produzido não é definitivo, sendo passível de superação), verificáveis (suas premissas são passíveis de serem testadas para a devida comprovação ou negação de suas verdades), explicáveis (são elucidativas), preditivas (atua no plano do provável, do previsível) e úteis (busca resultados que possam ser aplicados).

É precisamente no campo das ciências fatuais sociais que o Direito e o Turismo, áreas do conhecimento objeto de investigação desta pesquisa, se enquadram. Para fins metodológicos, também consideramos a classificação das áreas do conhecimento do ensino superior utilizada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) formulada em conjunto com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que classifica tanto o Direito, quanto o Turismo como Ciências Sociais Aplicadas (BRASIL, 2012). Considerando as ciências sociais como o conjunto de áreas do conhecimento que se destinam à investigação das manifestações da sociedade relacionadas às atividades e comportamentos humanos, sua investigação científica requer a escolha cuidadosa dos métodos e técnicas a serem empregados para consecução de seus objetivos em virtude da complexidade de seus objetos.

Para Minayo (2001), as ciências sociais são históricas, isto é, vivem o presente, com marcas do passado e projetam um futuro; seu objeto de estudo apresenta consciência histórica, no sentido de que não é somente o investigar que dá sentido ao trabalho intelectual, mas também os sujeitos e as sociedades; existe uma identidade entre o sujeito e o objeto, existindo um substrato comum entre investigador e objeto de estudo; são intrínseca e extrinsecamente ideológicas, estabelecendo uma relação entre o pesquisador e seu campo de estudo por meio de interesses e visões de mundo historicamente construídas; por fim, o objeto de estudo destas ciências são essencialmente qualitativos, transbordando de significados cuja riqueza é melhor explorada por meio de estudos que buscam a qualidade dos dados

apresentados e não sua expressão quantitativa. Além destas características gerais das ciências sociais, é preciso considerar as características específicas das áreas do conhecimento envolvidas nesta pesquisa, a fim de delinear as melhores escolhas metodológicas para a abordagem da realidade estudada.

Nestes termos, o Turismo, área do conhecimento³ que estuda o deslocamento humano atrelado ao lazer e outras vertentes, apesar de ser uma prática antiga, apresenta uma produção científica emergente, ampliando-se consideravelmente nos últimos anos, tendo em vista que o despertar para o seu estudo científico é recente, remontando ao fim do século XIX e início do século XX⁴ (ANDRADE, 2002). A complexidade de abordagens que envolvem o estudo do turismo tem levado os pesquisadores à discutirem ao longo dos anos diversas de suas nuances, desde a etimologia do termo turismo, perpassando por suas conceituações, características, abrangência, estrutura, incluindo e excluindo elementos ao seu estudo, criando uma produção científica que sedimenta conhecimentos, porém suscita novos questionamentos. É essa busca incessante de formulação de uma base científica que tem impulsionado o incremento da atividade, pois a exemplo de outras áreas do conhecimento, o desenvolvimento da atividade turística está estreitamente vinculado à pesquisa e ao ensino, sendo a pesquisa a mola propulsora que permite o fluxo contínuo de conhecimento e maturação do setor (REJOWSKI, 1996).

Diante desse contexto, dois aspectos devem ser considerados na investigação científica do Turismo, a sua transversalidade com outras áreas do conhecimento, levando o Turismo a ser uma área complexa e de rico substrato investigativo, possuindo matéria a ser estudada em abundância de forma multidisciplinar, transdisciplinar e interdisciplinar⁵ (VEAL,

³ Acerca do caráter científico do Turismo, convém sinalizar os apontamentos de Lohmann e Panosso sobre o assunto, conforme segue: “O debate se o turismo é ou não uma ciência também se encontra no campo da epistemologia. São três as correntes a respeito deste tema. A primeira diz que o turismo não é uma ciência, mas está trilhando o caminho para tornar-se uma, pois está passando pelas mesmas fases de outras ciências que surgiram no início do século XX, tais como a Antropologia e a Etnografia. A segunda corrente diz que o turismo não é e nunca será uma ciência, pois se constitui apenas de uma atividade humana, e é auxiliado pelas ciências em seus estudos. A argumentação deste grupo diz que os estudos turísticos não possuem um objeto de pesquisa claro e definido, nem um método de estudo particular, o que o inviabiliza de se tornar uma ciência. O terceiro grupo de pesquisadores diz que o turismo é uma ciência por possuir um corpo teórico maduro e relativamente grande; todavia, esses pesquisadores ainda não conseguiram comprovar esta afirmação por meio de seus estudos. (LOHMANN E PANOSSO NETTO, 2008, p.23)

⁴ Segundo o autor, muitas das conceituações e descrições acerca do Turismo propostas nesse período se perderam por fraqueza de fundamentação ou por autoria duvidosa, sendo a mais antiga conceituação datada de 1910 e de autoria do economista austríaco Herman von Schullard. Os estudos sistematizados do turismo somente vieram a ganhar novo fôlego e adquirir consistência a partir de 1929 na Faculdade de Economia da universidade de Berlim, onde foi criado o Centro de Pesquisas Turísticas, cuja doutrina passou a ser conhecida como Escola de Berlim (ANDRADE, 2002).

⁵ Multidisciplinar: uso de pesquisas de diferentes áreas. Transdisciplinar: uso de teorias, conceitos e métodos comuns a mais de uma disciplina. Interdisciplinar: uso de campos secundários de pesquisa que não se enquadram perfeitamente em nenhuma disciplina em particular (VEAL, 2011).

2011); e a sua natureza sistêmica, onde o Turismo é investigado como um conjunto de elementos que interagem entre si e o meio em que está inserido (BENI, 2001).

Enquanto vetor de desenvolvimento econômico e social, o Turismo é objeto de interesse de todas as sociedades na atualidade, sendo fundamental para o seu desenvolvimento que sua atuação seja matéria de estudo de pesquisadores em toda a sua abrangência, seja ela econômica, cultural, social, jurídica, dentre outras. Deste modo, o estudo aprofundado da atividade turística permite a produção de conhecimentos que sirvam de suporte na formulação de diretrizes para o segmento, especificamente na definição de políticas, planejamento e gestão do setor, direcionando-o para o seu desenvolvimento.

No que tange ao Direito, ciência que atua na regulação das condutas humanas em prol do bem comum, o déficit científico é atenuado, sobretudo porque na ciência jurídica há uma tradição na existência de doutrinadores, pesquisadores que se dedicam ao estudo, análise e compreensão dos elementos que compõem o Direito e sua manifestação na sociedade, uma vez que essa produção doutrinária é utilizada como fonte do Direito⁶, servindo de fundamentação para as decisões dos tribunais pátrios. Ademais, de acordo com Bittar (2015), iniciativas do Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), Associação Brasileira de Ensino de Direito (ABEDI), Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP) e Capes contribuíram para promover a cultura da pesquisa científica jurídica no país, sobretudo na formação acadêmica dos juristas.

Na pesquisa jurídica é preciso considerar as especificidades do Direito na escolha dos métodos e técnicas mais adequados à investigação científica, sobretudo o caráter interdisciplinar que esta área do conhecimento apresenta, relacionando-se às mais variadas ciências e manifestando-se em diferentes práticas sociais, conformem aponta Bittar (2015, p.43):

Isto é importante, pois amplia a capacidade de formação e melhora a qualidade da reflexão jurídica, estimulando o nascimento de normas jurídicas mais justas, operadores do direito com uma visão de mundo mais ampla, estudiosos capazes de uma reflexão crítica sobre o direito, bem como o desenvolvimento de uma pesquisa mais reconhecida pela capacidade de interconexão com outras áreas do conhecimento. É pluralizando os olhares sobre o direito que se promove, hoje, um movimento de compreensão mais aberto, dilatado e qualificado sobre os múltiplos aspectos envolvidos nas discussões do direito.

Traçadas essas considerações, a seguir apresenta-se o percurso metodológico adotado para a execução da presente pesquisa e consecução dos objetivos delineados.

⁶ “A fonte do Direito é aquilo que o produz, é algo de onde nasce o Direito” (MACHADO, 2004, p. 70).

2.1 MÉTODOS DE ABORDAGEM E DE PROCEDIMENTO

Toda e qualquer pesquisa científica faz uso de métodos para alcançar as finalidades a que se propõe, sendo o método o caminho a ser percorrido pelo pesquisador na busca de seus objetivos científicos. De acordo com Lakatos e Marconi (2007, p. 83), método nada mais é do que “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”. Assim, método diz respeito às escolhas mentais e técnicas que orientaram o pesquisador na busca pela veracidade dos fatos.

Com o fito de efetuar uma análise documental da tutela jurídica do turismo no Brasil, utilizou-se o método de abordagem⁷ indutivo, que segundo Gil (2008) inicia-se com a observação de fatos ou fenômenos, para em seguida compará-los no intuito de desvelar as relações existentes entre eles e por fim efetuar uma generalização, com base nas relações observadas.

Ademais, considerando que os documentos jurídicos objetos deste estudo foram analisados acompanhando a evolução política e jurídica do Brasil, utilizou-se os métodos de procedimento⁸ histórico-evolutivo e comparativo. O método histórico-evolutivo coloca o objeto de estudo sob uma perspectiva histórica, considerando a sua evolução através do tempo, por sua vez o método comparativo promove o cotejamento do objeto, de modo a constatar semelhanças e diferenças e estabelecer relações entre suas nuances (MEZZAROBA, 2014).

O uso dos métodos de procedimento citados se fez relevante, pois atuaram como apoio na concretude da pesquisa, delimitando o percurso metodológico e estrategicamente garantindo objetividade do estudo, especialmente considerando que o método científico não é algo isolado e absoluto, mas que pode e deve se comunicar com outros métodos na busca pelos objetivos da pesquisa.

⁷ Métodos de abordagem possuem alto grau de abstração e dizem respeito aos procedimentos lógicos adotados pelo pesquisador no processo de investigação, orientando as decisões acerca do alcance da investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade das generalizações (GIL, 2008).

⁸ Métodos de procedimento são restritos às ciências sociais e constituem-se em etapas mais concretas da pesquisa, com a finalidade de explicar os fenômenos investigados (LAKATOS; MARCONI, 2007)

2.2 NATUREZA, ABORDAGEM E OBJETIVOS DA PESQUISA

Diante do contexto metodológico apresentado e adotando a classificação dos tipos de pesquisa proposta por Severino (2007), apresenta-se a seguir os aspectos metodológicos da dissertação no que tange a sua natureza, abordagem e objetivos.

A tipologia de pesquisa quanto à natureza diz respeito a fonte de onde provêm os dados investigados e o tratamento de seu objeto. Assim, a dissertação apresenta natureza bibliográfica e documental. Ferrari Trujillo (1982) indica que a pesquisa bibliográfica tem a finalidade de conhecer as contribuições científicas já efetuadas sobre o assunto investigado e consiste em prática rotineira para o pesquisador. Segundo o autor, a pesquisa bibliográfica não se confunde com a pesquisa documental, sendo esta a investigação que tem como fonte de dados materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou que receberam, mas carecem de reforço ou reformulação.

Para a composição da dissertação, a pesquisa bibliográfica se procedeu mediante a consulta às obras existentes acerca do tema investigado, por meio de revisão bibliográfica das seguintes categorias de análise para aprofundamento do assunto: direito, direito e sociedade, formação do Estado, ordenamento jurídico brasileiro, história política brasileira, direito do turismo, legislação turística, direito turístico, turismo, gestão pública do turismo. Foram consultadas fontes bibliográficas impressas e digitais, tais como livros, artigos e dissertações.

No que tange à pesquisa documental, considerando que o documento escrito é uma fonte preciosa para os pesquisadores das ciências sociais, sendo insubstituível em qualquer pesquisa que se destine à reconstituição do passado, uma vez que permite a compreensão do social ao longo do tempo (CELLARD, 2012), para a elaboração da dissertação foram consultadas normas jurídicas federais em formato digital que regulam a prática do turismo no Brasil e estão descritas de forma detalhadas no subitem a seguir que trata do *corpus* da pesquisa.

Quanto à abordagem, a pesquisa é qualitativa, visto que buscou um contato aprofundado com o objeto de estudo no intuito de compreendê-lo e interpretar a sua realidade, não se limitando à sua quantificação, mas sim à sua valoração. Nesse sentido, a análise das normas jurídicas em foco não se restringiu a quantificá-las, mas sim a valorar o seu conteúdo, buscando no seu texto e no contexto de sua publicação a intenção do legislador. Para Minayo (2001, p. 21-22),

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja,

ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Por fim, referente aos objetivos da pesquisa, trata-se, de estudo descritivo e explicativo. De acordo com Gil (2008, p. 28), as pesquisas descritivas “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”, já as pesquisas explicativas “têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos”. Nestes termos, este estudo buscou pormenorizar o conteúdo das normas investigadas, descrevendo o contexto político e jurídico existente ao tempo de sua publicação, no intuito explicar o propósito contido na norma ao tutelar a atividade turística, compondo um cenário cronológico acerca da regulamentação da atividade no país.

2.3 CORPUS INVESTIGATIVO

Etimologicamente a palavra *corpus* advém do latim e significa corpo, a junção de partes para constituir um todo. No processo de investigação científica o *corpus* investigativo da pesquisa se materializa no cruzamento entre a problemática proposta e o embasamento teórico elaborado para assentar o objeto de estudo (DAHLET, 2000). Para a realização desta investigação científica elegeu-se como *corpus* da pesquisa as normas jurídicas federais direcionadas à tutela do Turismo que atendessem a três critérios específicos: tipológico, conteúdo e temporal.

Tratando acerca do critério tipológico, diante da profusão de tipos de normas jurídicas existentes no Brasil, optou-se por analisar cinco categorias específicas: Constituições, leis, decretos, decretos legislativos e decretos-leis, uma vez que estes documentos jurídicos encontram-se hierarquicamente em posição elevada no ordenamento jurídico brasileiro⁹, constituindo-se a forma mais usual de legislação no país e apresentando maior robustez de conteúdo no que tange à tutela do turismo.

⁹ O ordenamento jurídico brasileiro está organizando de forma escalonada, em uma estrutura hierárquica piramidal onde as normas posicionam-se uma sobre as outras por ordem de importância, mantendo entre si uma relação de subordinação. Essa teoria No topo do ordenamento encontra-se a Constituição Federal que fundamenta e valida as normas que se encontram abaixo dela, as quais devem ser elaboradas sem contrariar os preceitos constitucionais e assim sucessivamente. Essa visão estrutural é de autoria do alemão Adolf Merkel e foi popularizada pelo jurista austríaco Hans Kelsen, ficando conhecida como “pirâmide de Kelsen” (MAGALHÃES FILHO, 2003).

No que tange ao critério de conteúdo, optou-se por analisar as normas jurídicas que expressamente trazem em seu bojo referências ao turismo ou ao turista. Cabe ressaltar que as Constituições analisadas foram os únicos diplomas legais que não atenderam a este critério, pois ocupam posição hierarquicamente superior no ordenamento jurídico nacional, servindo de diretriz para toda e qualquer outra norma jurídica vigente. Nesse sentido, a sua inclusão no *corpus* da pesquisa, independente da previsão expressa de tutela ao Turismo, se faz essencial para o atendimento dos objetivos propostos.

Por fim, o critério temporal diz respeito ao lapso de tempo demarcado para a escolha das normas jurídicas investigadas, nesse sentido, limitou-se a pesquisa às normas que foram publicadas desde a instauração da República no país, em 15 de novembro de 1889, até 29 de outubro de 1945, culminando com o fim da Era Vargas.

Para a busca da legislação em estudo utilizou-se o site da Câmara dos Deputados¹⁰ e do Planalto Central¹¹ no período de agosto de 2015 a agosto de 2016. Como resultado, foram identificados 74 documentos, dos quais foram analisados 24 considerados pertinentes aos objetivos da pesquisa.

Quadro 1 – Relação de documentos localizados/analísados.

Período		TURISMO		TURISTA	
		Documentos localizados	Documentos analisados	Documentos localizados	Documentos analisados
1ª República República Velha	15 de novembro 1889 a 24 de outubro de 1930	5	2	-	-
2ª República Era Vargas	Governo provisório 3 de novembro de 1930 a 20 de julho de 1934	7	5	3	1
	Governo Constitucional 20 de julho de 1934 a 10 de novembro de 1937	2	2	2	1
3ª República Era Vargas Estado Novo	10 de novembro de 1937 a 29 de outubro de 1945	41	11	14	2
TOTAL PARCIAL		55	20	19	4

Fonte: elaboração da autora, 2016.

2.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE INTERPRETATIVA DOS DADOS

Analisar significa depurar, esmiuçar, investigar sob lentes microscópicas um objeto de estudo e interpretá-lo buscando extrair sua riqueza e possibilidades. Em uma

¹⁰ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/pesquisa/avancada>

¹¹ Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

pesquisa científica a análise é a etapa em que os dados apurados são decompostos e examinados com referência em critérios previamente determinados, recebendo tratamento científico. Para Leite (2008), “a análise é uma forma prática de interpretação em que obras são retalhadas, agrupando as idéias [sic] com sentidos semelhantes, organizando-as hierarquicamente de modo que o conteúdo seja transmitido e resumido sem fugir da realidade pretendida pelo autor”. Por ser um processo intelectual, a análise exige do pesquisador criticidade e o uso de técnicas que lhe permitam atingir os objetivos estabelecidos, demandando a tomada de estratégias metodológicas para que não seja realizada levianamente, sob pena de comprometer os resultados almejados.

Considerando os objetivos da dissertação e a natureza qualitativa da pesquisa, buscou-se analisar os documentos jurídicos em estudo, forçando o olhar investigativo para além do texto escrito e da rigidez da norma, perscrutando outros elementos que exerceram influência em sua elaboração, para assim extrair a essência de seu conteúdo. Em termos metodológicos para o tratamento dos dados da dissertação utilizou-se a combinação de duas técnicas de análise interpretativa¹²: a hermenêutica jurídica e a análise documental.

A hermenêutica é a ciência que se destina a desvendar a arte de interpretar as obras humanas. A origem da palavra remonta à mitologia grega e provém do deus Hermes, considerado o intérprete da vontade divina (VENOSA, 2007). Sua aplicação na área jurídica trata do uso de técnicas para interpretar as prescrições do Direito, buscando seu sentido e alcance, além do preenchimento de possíveis lacunas. Considerando que via de regra a ciência jurídica se expressa em sociedade por meio de normas jurídicas escritas, a interpretação destes diplomas é tarefa fundamental para a materialização dos direitos e deveres dos indivíduos.

De acordo com Soares (2013, p.15),

A hermenêutica jurídica pode ser entendida como uma modalidade de conhecimento que busca problematizar os pressupostos, a natureza, os caracteres, a metodologia e o escopo da interpretação do direito, aqui considerada como uma atividade de mediação comunicativa estabelecida entre o ordenamento jurídico e a sociedade, por meio da qual os cidadãos, os estudiosos e os profissionais do direito definem o sentido e o alcance das expressões linguísticas das normas jurídicas.

Para o alcance de seus fins, a hermenêutica jurídica adota diferentes técnicas de interpretação, que para fins didáticos se subdividem em duas categorias: quanto à natureza a interpretação pode ser gramatical ou literal, lógica, sistêmica, filosófica, histórica, teleológica, sociológica; e quanto aos efeitos a interpretação pode ser declarativa ou extensiva

¹² Segundo Severino (2007) o objetivo da análise interpretativa “é superar a estrita mensagem do texto, é ler nas entrelinhas, é forçar o autor a um diálogo, é explorar toda a fecundidade das idéias [sic] expostas, é cotejá-las com outras, enfim, é dialogar com o autor”.

(MAGALHÃES FILHO, 2003). Convém sinalizar que no exercício de decodificar as normas jurídicas o intérprete não se utiliza de uma técnica hermenêutica isoladamente, mas sim do uso combinado das diferentes técnicas existentes para atingir sua finalidade.

Com fulcro na metodologia escolhida para esta pesquisa e descrita anteriormente, fez-se uso da interpretação das normas jurídicas para fins científicos utilizando-nos enfaticamente da interpretação sistêmica, considerando as normas investigadas não como elementos isolados, mas sim à luz da Constituição e demais normas vigentes ao tempo de sua publicação; da interpretação histórica, que segundo Magalhães (2003, p. 39) considerando a norma investigada como uma “objetivação do espírito de uma época” e, portanto, analisada à luz de seu contexto histórico; bem como da interpretação teleológica, que segundo Venosa (2007), busca a *ratio legis*, isto é, o sentido da norma, seu objetivo prático dentro do ordenamento jurídico e para a sociedade.

Assim, a tarefa que se buscou empreender foi a de decodificar a mensagem contida nas normas analisadas, uma tarefa exegética realizada considerando a ordem jurídica um sistema cuja atuação se dá por conexões estabelecidas entre as diferentes normas existentes, bem como o elemento histórico, uma vez que o Direito como produto cultural do ser humano não se desvincula da História, se modificando ao longo do tempo na busca de corresponder aos anseios sociais e a essência da norma, buscando sua razão de ser.

A interpretação da norma jurídica adquire diferentes implicações no seio da sociedade. De acordo com Bittar (2015), o discurso jurídico se divide em quatro categorias: normativo, destinado a prescrever condutas; burocrático, com o fito de procedimentalizar atos; decisório, direcionado a decidir sobre fatos; e científico, objetivando atribuir sentido ao texto normativo. Este último foi o objeto desta pesquisa, visto que se buscou analisar a textualidade da norma e seu contexto, produzindo um sentido jurídico para a mesma, construindo interpretações científicas, não havendo persecução de sua aplicação material. Nestes termos, assinala-se que o discurso científico de uma norma é voltado para sua interpretação, buscando conhecimento, bem como transmitindo conhecimento.

Juntamente com a hermenêutica, utilizou-se a análise documental, sendo esta o tratamento metodológico de documentos com o fito condensar as informações e transformar a sua forma de apresentação original, conferindo-lhe novo formato. De acordo com Bardin (2011, p. 51), “o propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo)”. A despeito de assemelhar-

se à análise de conteúdo¹³, convém sinalizar que a análise documental diferencia-se por não abranger a realização de inferências sobre os documentos analisados, restringindo-se à análise categorial. Nesta pesquisa o sentido do conteúdo das normas investigadas foi aferido por meio das técnicas de hermenêutica, conforme indicado anteriormente.

A análise documental pressupõe uma fase preliminar de exame e crítica do documento, a qual abrange cinco fases: a realização de uma análise do contexto no qual o documento foi produzido, conhecimento acerca da identidade do autor do documento, avaliar a autenticidade e a confiabilidade do texto, assegurando-se da qualidade da informação transmitida, o exame da natureza do texto e a identificação dos conceitos chaves presentes no texto, bem como a análise de sua lógica interna. Superada a fase preliminar, inicia-se a análise documental propriamente dita, momento em que o pesquisador efetua a junção entre a problemática da pesquisa e os elementos extraídos dos documentos, estabelecendo relações significativas entre os documentos para enfim categorizá-los. (CELLARD, 2012).

Nesse sentido buscou-se categorizar as normas analisadas em quadros temáticos de acordo com os períodos históricos do Brasil, facilitando a visualização do leitor acerca das normas vigentes em cada período, identificando a data de edição, o conteúdo, a Constituição vigente ao tempo de sua publicação, a sua situação jurídica (revoga ou vigente).

¹³ “Conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens” (BARDIN, p. 48).

3 A TUTELA JURÍDICA DO TURISMO NO BRASIL

Nesta sessão traçam-se considerações acerca da relação entre sociedade, Estado e Direito, discorrendo sobre o ordenamento jurídico brasileiro, bem como a interface entre Direito e Turismo, identificando a legislação que tutela a atividade turística no Brasil.

3.1 ESTADO, SOCIEDADE E DIREITO

O ser humano distingue-se dos demais animais por sua capacidade cognoscente, isto é, a habilidade de conhecer e produzir conhecimento. Além deste traço característico, outro elemento inerente à espécie humana é a necessidade de viver em companhia de seus semelhantes, associando-se a outros seres humanos de modo a viver coletivamente, desenvolver suas aptidões e aprimorar-se. Como já preceituava Aristóteles, o homem na condição de animal político, carece do convívio social, caso contrário se enquadraria na condição de um ser brutalizado ou um ser divino. No mesmo sentido, sinaliza Nader (2011, p. 34):

É na sociedade, não fora dela, que o homem encontra o complemento necessário ao desenvolvimento de suas faculdades, de todas as potências que carrega em si. Por não conseguir a autorrealização, concentra os seus esforços na construção da sociedade, seu habitat natural e que representa o grande empenho do homem para adaptar o mundo exterior às suas necessidades de vida.

Ocorre que em sua complexidade, o ser humano manifesta diferentes formas de compreender o que o cerca e de se conduzir no âmbito de sua vida privada, bem como na esfera coletiva. Em conjunto, as diferentes vontades geram conflitos de interesses, de modo que para uma vivência pacífica é necessário que a vida coletiva seja balizada por normas que regulem as condutas humanas, dando primazia aos interesses coletivos em detrimento do arbítrio individual, bem como se institua a quem compete a produção, aplicação e controle de tais normas de conduta. É nesse contexto que se produzem dois elementos essenciais para a vida em sociedade: o Estado e o Direito, entidades independentes, porém que atuam de forma orgânica em um regime de interdependência em prol da sociedade.

A despeito do vocábulo Estado como sinônimo de núcleo de poder politicamente organizado apenas ter surgido no século XVI com a obra O Príncipe de Maquiavel, o seu conceito remonta às civilizações clássicas da Antiguidade. Os gregos foram os primeiros a traçar os contornos do ideário de um Estado ao utilizarem a palavra *polis* para designar a

cidade-estado, encontrando no discurso de seus filósofos as bases de uma sociedade política. Em equivalência ao pensamento grego, os romanos utilizaram o termo *civitas* para designar inicialmente a cidade de Roma e posteriormente a extensão de seu império, como centro de onde emanava o poder (NADER, 2011; FILOMENO, 2015).

A origem do Estado é tema de estudo de diferentes ciências, porém não é objeto de investigação desta dissertação, ainda assim, considerando a estreita ligação deste com o Direito, para fins de uma melhor compreensão acerca dos fins a que se destina a ciência jurídica, esta seção adentra no estudo do Estado, porém considerando-o sob a perspectiva jurídica, sendo esta relacionada ao estudo de sua estrutura normativa desde suas constituições até sua legislação ordinária.

Nesse sentido, Nader (2011, p. 130) indica que na atualidade o termo Estado é utilizado para designar “um complexo político, social e jurídico, que envolve a administração de uma sociedade estabelecida em caráter permanente em um território e dotado de poder autônomo”. É no exercício da gestão social que se constitui o Estado de Direito, sendo este na concepção de Telles Junior (1977, *on-line*) o Estado que se caracteriza “por ser obediente ao Direito; por ser guardião dos Direitos; e por ser aberto para as conquistas da cultura jurídica”. Ainda, Del Vecchio (1957) já sinalizava que a forma de sociedade denominada Estado é forjada essencialmente por vínculos jurídicos estabelecidos entre seus membros.

Assim, o Estado de Direito é aquele regulado por normas jurídicas ordenadas de forma coerente, onde a atuação do próprio Estado, dos que o representam e dos cidadãos que o integram é limitada para que não seja exercida de forma arbitrária. O Estado enquanto ente criado pelo homem para gerir a vida em sociedade em prol dos interesses da coletividade se utiliza do Direito como ferramenta reguladora das condutas dos cidadãos que vivem sob sua égide, bem como é autorregulado pelo próprio Direito, mantendo uma relação simbiótica. Na medida em que a gestão do Estado é exercida por homens, e estes são passíveis de falhas, é preciso que a disciplina exercida pelo Direito também recaia sobre o ente estatal com o fito de garantir que sua ação seja exercida de forma proba e equilibrada.

Nestes termos, o Direito é instrumento necessário para a garantia da vida em sociedade, sem ele não se sabe quais rumos a vida coletiva tomaria. Conforme indica Nader (2011, p. 18) “a vida em sociedade pressupõe organização e implica a existência do Direito. A sociedade cria o Direito no propósito de formular as bases da justiça e segurança. Com esse processo as ações sociais ganham estabilidade. A vida social torna-se viável”. Da mesma forma, Venosa (2007, p. 6) afirma categoricamente, “o Direito é necessário. A sociedade não

existe sem ele”. Ainda, considerando a vinculação entre o homem, a sociedade e o Direito, é válido lembrar a valorosa lição de Ulpiano¹⁴: *ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi jus*¹⁵.

Definir o que vem a ser o Direito não é tarefa das mais fáceis, sobretudo diante da complexidade de acepções que esta palavra adquire, a depender do prisma em que é empregada. Conforme preconiza Venosa (2007, p. 8), “nada é tão simples e ao mesmo tempo tão complexo quanto definir Direito”, especialmente considerando as diferentes acepções que o termo pode adquirir. No senso comum a palavra direito é usualmente empregada para designar aquilo que é correto, certo, justo, porém também é utilizada para contrapor aquilo que se posiciona do lado esquerdo, que não apresenta desvios, é reto, linear, ou mesmo ao conjunto de prerrogativas que os cidadãos possuem. Etimologicamente, a palavra advém do latim *directus* e significa aquilo que está reto, sem desvios ou curvaturas, porém não era utilizado pelos romanos, visto que estes se utilizavam das expressões *jus* para indicar o que era lícito e *injuria* designar o ilícito (NADER, 2011).

As diferentes compreensões acerca da terminologia possuem em comum a vinculação entre direito e justiça, sendo esta a essência do direito. A justiça é um valor de conduta humana, um ideário axiológico que transcende o direito e é perseguido por ele, se manifestando como virtude pessoal de cada indivíduo, bem como nas relações sociais dos indivíduos entre si e destes com o Estado. É a justiça que legitima a ordem jurídica de um país ao se incorporar em suas normas e ser efetivamente exercida nas vivências da sociedade. Assim, a noção de direito está essencialmente ligada ao que é justo, equilibrado, equitativo.

No que tange à ciência jurídica, Machado (2004, p. 23), sinaliza que o Direito é o “instrumento da partilha da liberdade”, isto é, um sistema de limites fruto e instrumento da racionalidade humana, albergando ideais de legitimidade e justiça cuja finalidade essencial é restringir as liberdades individuais como meio para garantir a liberdade de todos e ao qual o homem se submete para que a vida em sociedade seja possível. Nesse sentido, a finalidade essencial do Direito é a preservação de valores fundamentais, como a segurança e a justiça, para garantir a convivência em sociedade, bem como promover o seu constante progresso.

Diante de sua complexidade, o estudo do Direito enquanto ciência é amplo e a profusão de autores clássicos e contemporâneos que ao longo dos anos tem se dedicado ao seu estudo por vezes divergem em suas opiniões e teorias. Conforme sinaliza Venosa (2007, p. 21),

¹⁴ Jurista romano

¹⁵ Em tradução livre: onde está o homem, está a sociedade; onde está a sociedade, está o Direito.

[...] a magnitude do Direito reside, justamente, no fato de muitas teorias, com ou sem excessos, exporem convenientemente e logicamente o pensamento jurídico sem que nenhuma seja definitiva. Em Direito não há pensamento totalmente concluído. Em cada ponto, em cada exame da fenomenologia jurídica, preponderará um ou outro pensamento, mas todos terão sua parcela importante e integrante na ciência.

Assim, os teóricos teceram elucubrações acerca das diferentes nuances do Direito, elaborando classificações acerca de sua manifestação em sociedade, das quais, considerando os propósitos da dissertação, faz-se necessário o estudo de duas destas facetas, quais sejam, a distinção entre direito natural e direito positivo, bem como a segmentação entre direito público e direito privado. Convém salientar que o Direito em si é uno e indivisível, porém para sua melhor compreensão desde os tempos mais remotos sua investigação se dá por meio de categorizações.

O direito natural é compreendido como uma forma abstrata de Direito, representada por um conjunto de princípios universais e imutáveis cuja criação não se deu pela mão humana, mas é fruto espontâneo da razão e da natureza social do homem. É um direito que antecede as leis criadas pelo homem e por isso é superior a elas e as influencia. Por sua vez, o direito positivo é aquele institucionalizado pelo Estado, expressando-se por meio de um conjunto de normas que tratam de regular as condutas sociais ou indicar padrões de organização social, com o fito de garantir a convivência equilibrada dos homens em sociedade.

Nestes termos, Nader (2011, p. 76) sinaliza que o Direito “é o conjunto de normas de conduta social, imposto coercitivamente pelo Estado, para a realização da segurança, segundo critérios de justiça”. No intuito de garantir a ordem social e a convivência pacífica entre os seus membros, o Direito deve eleger quais condutas humanas irá regular, uma vez que a dinâmica social produz uma infindável quantidade de atos e manifestações, sendo impossível tutelar a todas. Assim, delinea-se a área de atuação do Direito, tutelando as condutas mais relevantes da sociedade com vistas a garantir o bem estar social. Ainda, em face das constantes transformações sociais, o Direito empreende uma constante busca em acompanhar a dinâmica dos comportamentos humanos, esforçando-se em abarcar sobre sua proteção a maior diversidade de condutas possíveis e positivar sua tutela.

Ante o exposto, abstrai-se o entendimento de que o Direito possui como elemento celular de sua constituição a norma jurídica, sendo esta a prescrição de condutas a serem realizadas ou não em situações hipoteticamente descritas em instrumentos que materializam o seu conteúdo, como a Constituição, leis e decretos. Quando a hipótese prevista na norma se concretiza, qualificando juridicamente o fato ocorrido, faz-se com que se produzam os efeitos

jurídicos previstos na norma, incidindo sob o agente infrator uma sanção, a qual será imposta pelo Estado, visto que aos cidadãos é vedada a faculdade de aplicar a justiça.

Contudo, conforme preconiza Venosa (2007, p. 65), “o Direito evidencia-se perante a sociedade como normas, mas estas são apenas uma das faces do fenômeno jurídico, o qual somente pode ser visto em conjunto com outras duas dimensões: o fato social e o valor”. O autor faz referência à teoria tridimensional do Direito de autoria do jurista brasileiro Miguel Reale, segundo a qual no Direito há uma relação de reciprocidade entre estes três elementos, visto que ao fato social é atribuído um valor, que por sua vez será traduzido em uma norma. Em outras palavras, a forma lógica da norma jurídica não se separa de sua base fática e de seus objetivos axiológicos (REALE, 2002).

O Direito apresentando uma forte carga valorativa em sua essência. A norma jurídica é imbuída de valores, buscando ideais e perseguindo a justiça, a existência humana é orientada por valores, conduzindo as ações dos cidadãos e ao fato jurídico, aquele que gera consequências na esfera do Direito, também serão atribuídos valores em sua apreciação. Nestes termos, a norma jurídica é imbuída de valores que almejam a convivência harmônica entre os cidadãos.

Ressalta-se que o Direito não é o único instrumento responsável por garantir a harmonia social, existindo outros processos normativos que coexistem ao seu lado, tais como as normas éticas e morais, técnicas, religiosas e de trato social (regras de cortesia, etiqueta, protocolo). Todas coexistem e ditam regras de conduta a serem seguidas pelos homens, porém a forma de coerção para sua execução e a sanção existente por sua transgressão são elementos que as diferenciam nitidamente. Ao passo em que o descumprimento das normas éticas e morais acarretam um prejuízo no foro íntimo do indivíduo e sua coercibilidade dependerá do grau moral e ético de cada um, o cumprimento das normas de trato social podem estar condicionados a fatores como nível civilizatório do indivíduo, educação, moral, e a infração de tais regras, usualmente, implica no desprezo social por parte da comunidade onde o indivíduo está inserido.

No que diz respeito a norma jurídica, esta adquire traços específicos que a diferencia das demais, tais como: a bilateralidade, pois vincula duas ou mais pessoas, onde uma parte detém o direito e a outra possui o dever jurídico; a generalidade, uma vez que a prescrição prevista na norma é de ordem geral, destinada a todos que de forma igual se enquadrem em seus preceitos; a abstratividade, pois sua previsão é hipotética e não concreta; a imperatividade, que se traduz na sua capacidade de se impor perante a sociedade; e a coercibilidade, que sinaliza a possibilidade do uso da coação, isto é, da força necessária para

se fazer valer, sendo a sanção o instrumento constrangedor da coercibilidade (NADER, 2011; VENOSA, 2007).

Retomando ao estudo categorizado do Direito, outra classificação de interesse da dissertação diz respeito distinção entre o direito público e o direito privado, uma tradicional divisão do direito positivo presente nos sistemas jurídicos de tradição romano-germânica. Considerando a complexidade do Direito e a abrangência de sua atuação em sociedade, o dualismo apresentado tem o intuito de tornar prática a investigação científica e o ensino jurídico do direito posto, isto é, para fins didáticos o Direito é ciência cujo estudo se faz por meio da sua fragmentação em áreas investigativas. Assim, o direito público trata das normas em que o Estado figura como sujeito, tutelando os interesses da coletividade na busca do bem comum. Por sua vez, o direito privado apresenta as normas que regulam as relações entre particulares.

Segundo Brancatto (2011, p. 37):

[...] as normas de direito público tratam, de modo especial, de regular a atividade do Estado, sua presença, no trato com os cidadãos, investido de poder de império. Se as normas não colimarem, de modo especial, regular a atividade estatal e sim presidir suas relações com os indivíduos, tal se o Estado outro indivíduo fora, como quando se mostra nas relações de caráter patrimonial, tem-se aí o direito privado.

Em uma representação ilustrativa o Direito é visualizado como uma árvore, cujos galhos representam os seus diversos ramos de sua atuação na esfera pública e privada¹⁶. Nesse sentido, são exemplos de ramos do direito público o Direito Constitucional, direcionado precipuamente à regular a estrutura e organização do Estado; o Direito Administrativo, que visa regular a atuação estatal gestacional; o Direito Tributário, relativo aos tributos; o Direito Internacional, que rege as relações entre Estados, bem como a vinculação do próprio Estado com os cidadãos e o Direito Previdenciário, que abrange as normas alusivas aos benefícios da previdência e assistência social. Em relação ao direito privado, constituem-se suas ramificações o Direito Empresarial, que regula as relações empresariais; o Direito Civil, que tutela os direitos e deveres dos cidadãos na esfera da vida cível; o Direito do Trabalho, regendo as relações empregatícias e o Direito do Consumidor, disciplinando as relações de consumo.

Dentre estas ramificações, convém adentrar nas especificidades do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, visto que esta pesquisa trata acerca da tutela do turismo no Brasil e estes dois ramos do Direito estão intimamente ligados como o exercício

¹⁶ De acordo com Diniz (2010, p. 257), “há uma tendência à publicização do direito privado, em virtude da interferência do direito público nas relações jurídicas privadas”.

desse amparo jurídico, uma vez que são as duas vertentes do Direito que exercem maior incidência sobre a atuação do Estado.

O termo constituição pode ser compreendido juridicamente em dois sentidos: materialmente, que diz respeito à organização do Estado e formalmente, que se refere ao documento legal que estabelece essa organização estatal. Considerando que a existência do Estado pressupõe uma organização interna, o Direito Constitucional é o ramo jurídico do direito público que dispõe acerca da estrutura estatal, definindo sua forma de funcionamento e estabelecendo a abrangência da competência de seus poderes. Ademais, ao Direito Constitucional compete estabelecer os direitos e as garantias individuais, delimitando uma proteção básica aos cidadãos da possibilidade de um Estado arbitrário. Assim sinaliza Bonavides (2010, p. 36), “[...] o estabelecimento de poderes supremos, a distribuição da competência, a transmissão e o exercício da autoridade, a formulação dos direitos e das garantias individuais e sociais são o objeto do Direito Constitucional contemporâneo”.

Dentre os ramos do Direito, o que mais se aproxima do Direito Constitucional é o Direito Administrativo. Considerando que a finalidade do Estado é promover o bem estar da coletividade, a ação estatal direciona-se para a prestação de serviços que satisfaçam as necessidades da coletividade. Nestes termos, compete ao ramo do Direito Administrativo a gestão da coisa pública, estabelecendo a organização e o funcionamento dos serviços públicos necessários para a vida em coletividade, tais como energia elétrica, transporte, segurança, abastecimento de água, dentre outros.

A regulação da ação estatal pelo Direito Administrativo é pautada pela discricionariedade, observando os critérios da necessidade, oportunidade e conveniência, além de balizada pelos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, bem como a indisponibilidade dos interesses públicos. A discricionariedade é a capacidade que a Administração Pública tem, dentro dos limites da lei, de escolher a melhor opção de ação para a satisfação dos interesses coletivos. O ato discricionário é orientado pelo critério da necessidade, isto é, a ação precisa ter utilidade para a coletividade, da oportunidade, que diz respeito ao ato praticado no momento adequado à satisfação dos interesses públicos e da conveniência, que diz respeito à utilidade do ato, se este interessa ou não a sociedade.

O princípio da legalidade significa que toda atividade administrativa pública está sujeita aos ditames da lei, não podendo atuar fora dos limites que lhe são impostos; a moralidade diz respeito a obrigação da ação estatal estar imbuída de ética; a impessoalidade indica que o objetivo de todo e qualquer ato administrativo é o interesse público; a

publicidade indica a necessidade de divulgação dos atos públicos para conhecimento público; a eficiência exige a presteza e o rendimento funcional da ação estatal. Ainda, a Administração Pública deve sobrepor os interesses da coletividade sobre os interesses individuais, não podendo dispor desse interesse geral (MEIRELLES, 2008)

Por fim, convém tratar acerca das fontes formais¹⁷ do Direito positivado: a lei, ato normativo estatal emanado por órgão com competência legislativa que alberga uma prescrição direcionada para uma situação hipotética ou para uma situação concreta, a jurisprudência, que diz respeito às decisões ou conjunto de decisões judiciais e a doutrina, a produção intelectual dos juristas ao interpretarem as normas jurídicas e o próprio Direito.

Ainda, Venosa (2007) considera como fontes do Direito os costumes, sendo estes as práticas usuais espontaneamente aceitas pelo povo, a analogia, recurso técnico utilizado no preenchimento de uma lacuna da lei mediante a aplicação da solução dada a casos semelhantes que possuam previsão legal, e os princípios gerais do Direito, sendo estes valores fundamentais que inspiram a elaboração das leis e a aplicação do Direito.

É por meio destas fontes que o direito positivo se exterioriza em sociedade, atuando como fundamento de validade da ordem jurídica. Ao Estado compete a elaboração e aplicação de parte destas fontes, tais como as leis e a jurisprudência, exercendo, assim, o seu papel de regulador de condutas e aplicador da justiça. A forma de manifestação destas fontes varia de acordo com as características do sistema jurídico de cada sociedade.

Aproximando da experiência brasileira os conceitos anteriormente tratados, o Brasil se organiza sob a forma de um Estado Democrático, fundamentado na soberania popular, cuja participação se faz presente na coisa pública; adota a forma de governo de uma República federativa, composta pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, sendo estes entes autônomos em termos políticos e administrativos, porém não soberanos; apresenta como poderes da União independentes e harmônicos o Legislativo, cuja competência é a produção normativa, bem como a fiscalização do cumprimento da lei, o Executivo, com a atribuição de administrar a coisa pública e o Judiciário, a quem compete a função jurisdicional, o que quer dizer, aplicar o Direito na busca pela justiça e pacificação dos conflitos; e adota um sistema de governo presidencialista, cujo chefe de governo é eleito pelos cidadãos e ocupa temporariamente o cargo.

Acerca da divisão de poderes, Nader (2011) indica que esta é condição essencial para que a sociedade alcance uma situação de segurança jurídica, considerando que tal divisão

¹⁷ “As fontes formais são os canais através dos quais se manifesta o Direito” (MACHADO, 2004, p. 73).

delimita a competência e especialização de cada poder, impedindo-os de arbitrariamente usurparem as funções uns dos outros, tiranizando-se. Apesar dos contornos bem estabelecidos de suas áreas de atuação, estes três poderes atuam de forma complementar e harmônica, direcionando suas ações para garantir o bem estar social.

Os poderes exercem funções típicas, sendo esta a sua função *sui generis* e atípicas, uma função própria de outro poder. Por exemplo, é função atípica do Legislativo julgar crimes de responsabilidade, visto que, em regra, a competência de julgar é do Judiciário, a elaboração de leis delegadas pelo Executivo, pois a função de legislar compete ao Legislativo e a edição de regimentos internos por parte dos tribunais, visto que sua função precípua é julgar e não elaborar normas (MAGALHÃES FILHO, 2003).

No Brasil, o direito é fruto da tradição romano-germânica e por isso a sua principal manifestação se dá expressivamente por meio de documentos escritos. As profundas transformações políticas vivenciadas pelo país foram elementos catalizadores de modificações na estrutura político-jurídica do país, influenciando sobremaneira a ação estatal e a organização do Estado brasileiro contemporâneo, bem como a composição de seu ordenamento jurídico, conforme será exposto na subseção a seguir.

3.2 ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Dá-se o nome de ordenamento jurídico ao conjunto de prescrições jurídicas destinadas a regular as condutas sociais em prol do bem comum. Tais prescrições buscam abranger previsões de ações ou omissões permitidas e proibidas em sociedade, sob pena de seu descumprimento acarretar alguma sanção ao infrator. Tal conjunto abrange uma pluralidade de tipos de prescrições e está estruturado sob a forma de um sistema, onde a diversidade de prescrições relaciona-se de forma organizada e harmônica.

De acordo com Venosa (2007, p. 8), o “ordenamento deve ser entendido como o conjunto de normas do direito de um país, seus conceitos e teorias jurídicas, também conhecido como sistema jurídico”. Nestes termos, o ordenamento jurídico federal no Brasil é composto por diferentes espécies normativas, tais como a Constituição, emendas constitucionais (EC), leis complementares (LC), leis ordinárias (LO), medidas provisórias (MP), leis delegadas, decretos legislativos, decretos, decretos-lei e outros atos normativos, como as resoluções e regulamentos, além de portarias, ordens de serviços e instruções normativas, direcionados à administração do Poder Legislativo.

Quadro 2 – Tipologia de normas jurídicas brasileiras federais

Tipologia	Origem	Descrição
Constituição	Assembleia Geral Constituinte	Diploma jurídico máximo do ordenamento, ao qual todas as demais normas subordinam-se.
Emendas Constitucionais	Congresso Nacional, Presidência da República, Assembleias Legislativas das unidades federativas	Destinam-se a reformar o conteúdo da Constituição Federal
Lei complementar	Congresso Nacional	Tem caráter complementar à Constituição Federal. Aprovação por maioria absoluta.
Lei ordinária	Congresso Nacional	Tem caráter residual. Aprovação por maioria simples
Medidas provisórias	Presidência da República	Utilizada em casos de relevância e urgência. Submete-se à aprovação do Congresso Nacional
Lei delegada	Presidência da República	Requer autorização do Congresso Nacional. Apresenta conteúdo técnico e especializado
Decreto legislativo	Congresso Nacional	Versam sobre matéria de competência exclusiva do Congresso. Sem a participação da Presidência da República
Decreto	Presidência da República	Regulamentam leis e versam sobre a organização da Administração Pública
Decreto-Lei	Presidência da República	Tem força de lei, porém não são mais permitidos no ordenamento nacional

Fonte: elaboração da autora, 2016.

A Constituição é o documento legal que ocupa a hierarquia mais alta dentro do ordenamento jurídico brasileiro, abrangendo as normas fundamentais que organizam juridicamente o Estado, distribuindo, regulando e limitando o poder estatal. Em virtude da posição privilegiada que ocupa, as demais normas posicionadas hierarquicamente abaixo da Constituição denominam-se infraconstitucionais e não podem contrariar os seus dispositivos, sob pena de serem considerados inconstitucionais. É o Direito Constitucional que estabelece a unidade do ordenamento jurídico, abraçando os demais ramos do Direito e ditando as diretrizes que estes devem seguir.

Acerca da ordem jurídica, opina Nader (2011, p. 81):

A ideia de ordem pressupõe uma pluralidade de elementos que, por sua adequada posição ou função, compõem uma unidade de fim. A ordem jurídica, que é o sistema de legalidade do Estado, forma-se pela totalidade de normas vigentes, que se localizam em diversas fontes e se revelam a partir da Constituição Federal – a responsável pelas regras mais gerais e básicas à organização social. As demais formas de expressão do Direito (leis, decretos, costumes) devem estar ajustadas entre si e conjugadas à Lei Maior.

Apesar de ser um país jovem em termos de organização política, o Brasil vivenciou intensas transformações, fato que o levou a ser regido por sete Constituições, sendo a primeira publicada durante o período imperial e as demais editadas durante a República, cada uma apresentando características que refletem o contexto no qual foram forjadas, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 3 – Evolução das Constituições brasileiras

Ano	Governo	Origem	Características
1824	Monarquia hereditária	Outorgada	Instituiu os três Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo), além do Poder Moderador exercido pelo imperador acima dos demais poderes; o Poder Legislativo era exercido pela Assembleia Geral composta pela câmaras dos senadores (membros vitalícios e nomeados pelo Imperador) e a dos deputados (eletiva e temporária); previa a indicação pelo Imperador dos presidentes que governariam as províncias; o sistema eletivo indireto e censitário (voto restrito aos homens livres e proprietários e subordinado a seu nível de renda).
1891	República presidencialista	Promulgada	Caráter liberal e federalista, inspirada na tradição republicana dos Estados Unidos; instituiu o presidencialismo; concedeu autonomia aos estados da federação; garantiu a liberdade partidária; estabeleceu eleições diretas para a Câmara, o Senado e a Presidência da República; estabeleceu o voto universal e não-secreto (apenas para homens acima de 21 anos e vetava o mesmo a mulheres, analfabetos, soldados e religiosos); determinou a separação oficial entre o Estado e a Igreja Católica; aboliu a pena de morte; extinguiu o Poder Moderador; estabeleceu uma zona de 14.400 Km ² no Planalto Central para a futura Capital Federal.
1934	República presidencialista	Promulgada	Preservou a essência liberal da Constituição anterior; garantiu maior poder ao governo federal; instituiu o voto obrigatório e secreto (a partir dos 18 anos e o voto feminino); fixou um salário mínimo; introduziu a organização sindical mantida pelo Estado; explicitou que a todos deveria ser possibilitada a “existência digna”, proclamou a educação um “direito de todos”; enfocou a democracia social; estabeleceu os critérios da criação da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral; o Poder Legislativo passou a ser exercido pela Câmara dos Deputados (representantes eleitos pela população e por organizações de caráter profissional e trabalhista) com colaboração do Senado.
1937	República presidencialista	Outorgada	Inspirada nos modelos fascistas europeus (ficou conhecida como “Polaca” devido a semelhanças com a Constituição Polonesa de 1935); institucionalizou o regime ditatorial do Estado Novo; suprimiu os partidos políticos, concentrou o poder nas mãos do chefe supremo; extinguiu o cargo de vice-presidente; suprimiu a liberdade político-partidária; anulou a independência dos Poderes e a autonomia federativa; permitiu a cassação da imunidade parlamentar, a prisão e o exílio de opositores; instituiu a eleição indireta para presidente da República (mandato de seis anos), a pena de morte e a censura prévia nos meios de comunicação.
1946	República presidencialista	Promulgada	Refletia a redemocratização do Estado brasileiro; restabeleceu os direitos individuais; extinguindo a censura e a pena de morte; devolveu a independência dos três poderes, a autonomia dos estados e municípios e a eleição direta para presidente da República; em 1961 sofreu uma reforma que adotou do parlamentarismo, sendo anulada pelo plebiscito de 1963, que restaurou o regime presidencialista.
1967	Ditadura militar	Promulgada	Institucionalizou a ditadura do Regime Militar de 1964; estabeleceu eleições indiretas para a presidência da República; deu permissão ao presidente para fechar o Congresso, cassar mandatos e suspender direitos políticos; permitiu aos governos militares total liberdade de legislar em matéria política, eleitoral, econômica e tributária; foi reformada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, outorgada pela Junta Militar (para alguns essa emenda é denominada como Constituição) que esclareceu as características políticas da ditadura militar.
1988	República presidencialista	Promulgada	Atualmente em vigor; foi elaborada por uma Assembléia Constituinte, legalmente convocada e eleita; é a primeira a permitir a incorporação de emendas populares; denominada de “Constituição Cidadã”; instituiu a República representativa, federativa e presidencialista; os direitos individuais e as liberdades públicas foram ampliados e fortalecidos; o Poder Executivo mantém sua forte influência, permitindo a edição de medidas provisórias com força de lei; o voto se torna permitido e facultativo a analfabetos e maiores de 16 anos; a educação fundamental é apresentada como obrigatória, universal e gratuita; são abordados temas como o dever da defesa do meio ambiente e de preservação patrimônio histórico e cultural; abriu para a iniciativa privada atividades antes restritas à esfera de ação do Estado; apresenta mudanças na organização e regras referentes ao sistema eleitoral.

Fonte: adaptado de BRASIL, 2005.

As emendas Constitucionais são espécies normativas direcionadas a reformar o conteúdo da Constituição vigente no país. Diante da posição de importância que a Constituição ocupa no ordenamento jurídico, seu processo de modificação é rigoroso, constituindo-se de votação em dois turnos das duas casas do Congresso Nacional (CN), com quórum para aprovação de três quintos dos membros de cada uma das casas legislativa (Câmara dos Deputados e Senado Federal). A Constituição de 1988 foi alvo de 91 emendas, tendo a derradeira sido publicada em 18 de fevereiro de 2016¹⁸.

As leis complementares e as leis ordinárias são atos do Poder Legislativo. As leis complementares destinam-se a tratar de assuntos específicos determinados pela Constituição, isto é, como o próprio nome indica, destinam-se a complementar matéria constitucional. No que tange às leis ordinárias, estas se constituem enquanto atos legislativos usuais exercidos pelo Poder Legislativo no exercício de suas funções e possuem caráter residual, versando sobre matérias que não exigem expressamente a edição de lei complementar. Além da matéria, outra diferença entre estas duas tipologias de leis diz respeito ao seu processo de votação, onde a lei complementar exige para a sua aprovação a maioria absoluta (primeiro número inteiro acima da metade dos membros), já a lei ordinária requer a aprovação por maioria simples (primeiro número inteiro superior à metade dos presentes na votação).

As medidas provisórias são atos normativos com força de lei adotados pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência, os quais devem ser submetidos à aprovação pelo Congresso Nacional. A medida provisória que não for convertida em lei após 30 dias contados da data de sua publicação perderá a vigência, cabendo ao Congresso Nacional a edição de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas que dela decorram.

Leis delegadas caracterizam-se por serem elaboradas pelo Presidente da República por meio de pedido deste ao Congresso Nacional. Ocupam a mesma posição hierárquica de uma lei ordinária e de acordo com Machado (2004), tem a finalidade de ceder ao Poder Executivo atribuições legislativas de conteúdo técnico e especializado, contando em sua elaboração com o auxílio de burocratas de áreas específicas do Poder Executivo e não legisladores do Congresso.

No Brasil, uma lei federal passa a ter existência jurídica quando seu projeto for apresentado por quem tenha competência legislativa nos termos da Constituição,

¹⁸ Dados atualizados até 25 de agosto de 2016.

posteriormente seja aprovada pelo Congresso Nacional¹⁹ e ao final seja publicada pelo órgão oficial, no caso o Diário Oficial da União (DOU). A partir deste momento, a lei federal entra em vigor em quarenta e cinco dias após a sua publicação, salvo os casos em que a lei expressamente dispõe em contrário, estabelecendo que a vigência da lei inicie na data de sua publicação. Convém sinalizar, que após aprovado pelo Congresso o projeto de lei (PL) é submetido a apreciação do Presidente da República, a quem caberá a sanção (adesão) ou veto (discordância total ou parcial), promulgação (declaração solene de conversão do projeto em lei) e publicação da lei.

Ressalva-se que a validade da norma não se confunde com sua eficácia, sendo esta a sua capacidade de produzir efeitos entre seus destinatários. Uma das possibilidades de uma lei válida não ter eficácia, é quando esta se encontra no período denominado de *vacatio legis*, isto é, a lei existe, porém ainda não entrou em vigência em virtude do tempo estabelecido na própria lei para iniciar sua vigência ainda não ter transcorrido. Outra possibilidade é quando uma lei vigente não é aceita pela sociedade, que abertamente não cumpre seus preceitos ou quando suas prescrições caem em desuso em virtude de mudanças nos valores sociais.

Ainda, decretos legislativos dizem respeito a atuação do Congresso Nacional em matérias de sua competência exclusiva, as quais estão dispostas no artigo 49 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como por exemplo, fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado. Em sua feitura o decreto legislativo não conta com a participação do Presidente da República, sendo ato normativo exclusivo do Congresso Nacional.

Por fim, os decretos são atos oriundos do Poder Executivo e consistem em uma espécie de detalhamento de uma lei, sinalizando o seu *modus operandi*, já os decretos-lei foram atos normativos emitidos pela Presidência da República durante a Era Vargas e a Ditadura Militar com força de lei, porém hoje não são mais permitidos no ordenamento jurídico brasileiro.

3.3 DIREITO TURÍSTICO NO BRASIL

O direito turístico diz respeito ao conjunto de diplomas jurídicos destinados à tutelar e regulamentar as práticas direcionadas à atividade turística. Apesar dos estudiosos

¹⁹ Convém sinalizar que as duas casas do Congresso Nacional dispõem de uma comissão de turismo, responsável por analisar as matérias de interesse do turismo. A Comissão de Turismo (CTUR) integra a Câmara dos Deputados e a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) compõe o Senado Federal.

brasileiros utilizarem outras nomenclaturas para esse objeto de estudo, como regime jurídico do turismo (Ferraz, 1992), ordenamento jurídico do turismo (Mamede, 2002) e Direito do Turismo (Badaró, 2003), esta pesquisa utiliza-se da terminologia direito turístico em concordância com a doutrina de Fernando Bayón Mariné, professor e jurista espanhol, segundo a qual o direito turístico tem sua origem na atividade turística e se constitui como um direito fragmentado e distribuído nos diversos setores que compõem o turismo.

De acordo com Garcia-Valdecasas e Pedrero (1993, p. 322), *“inicialmente se puede considerar el Derecho turístico como la parte del ordenamiento jurídico que regula y conceptúa las relaciones jurídicas nacidas del fenómeno social del turismo”*. Assim, o direito turístico é caracterizado pelo conjunto de normas jurídicas destinadas a tutelar as relações jurídicas públicas ou privadas forjadas a partir das práticas turísticas e diante da complexidade destas relações, tais normas não constituem um ramo autônomo e independente do Direito, mas sim recorre às prescrições existentes nos diversos ramos jurídicos consolidados, como o Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Consumidor, Direito Administrativo. É o que Badaró (2003) denomina de ramo transcendental do Direito, devido a sua heterogeneidade.

No Brasil, o direito turístico tem nascimento a partir do interesse da Administração Pública em regular a atuação do setor, constituindo-se assim um desmembramento do direito administrativo. O principal marco jurídico da atividade é o decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, que pioneiramente definiu uma política nacional de turismo para o país, iniciando um período de estruturação do setor. Anteriormente, existiram legislações esparsas que timidamente trataram de regular algumas atividades do setor, como a emissão de passaportes e vistos, meios de transportes e a promulgação de convênios com países circunvizinhos, como Uruguai, Argentina e Paraguai.

Anos mais tarde, o direito turístico brasileiro viria a atingir um importante marco para o desenvolvimento da atividade como um setor estratégico da economia do país por meio da inclusão do turismo no rol de bens juridicamente tutelados pela Constituição Federal de 1988. Este fato oxigena as ações regulamentatórias do setor, impulsionando o aprimoramento das legislações existentes, culminando com a consolidação das legislações turísticas do país com a publicação da lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, a Lei Geral do Turismo, documento legal que redefiniu as diretrizes do setor, revogando dispositivos anteriores e reformulando a política nacional de turismo brasileira.

A despeito de surgir a partir do interesse público em regular as práticas da atividade, o direito turístico brasileiro se infiltrou nas relações privadas mantidas entre particulares e empresários e destes entre si, de modo que este segmento do direito se socorre

dos diferentes ramos do direito público e privado para tutelar a diversidade de relações mantidas entre os envolvidos com a atividade turística. Assim, o ordenamento jurídico brasileiro tutela o turismo de forma direta, com diplomas específicos para o setor, bem como de forma colateral, por meio de normas que regulam práticas transversais e essenciais ao turismo.

3.3.1 Constituição Federal de 1988

Em uma leitura programática e extensiva da Constituição Federal vigente é possível identificar diferentes dispositivos que a despeito de não tratarem explicitamente do Turismo, o seu conteúdo alcança nuances dessa atividade.

Inicialmente o artigo 1º indica os fundamentos da República Federativa do Brasil e dentre eles elenca em seu inciso 3º a dignidade da pessoa humana, sendo este um dos princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro, servindo de diretriz para a interpretação e aplicação das normas jurídicas. Para Magalhães (2009, p. 22), este princípio é o epicentro das questões constitucionais, forjando o projeto soberano de uma nação justa e fraterna e traduz-se como “a existência de condições materiais que permitam florescer a cultura humana e nas quais o respeito encontrado pela vida de cada um permita o cultivo do respeito da vida do outro”.

Nestes termos, a dignidade da pessoa humana se constitui como o conjunto de elementos sociais, econômicos, culturais e políticos que permitam a cada pessoa exercer de forma plena seus direitos, em um ambiente harmônico e que propicie o desenvolvimento humano. Assim, desprende-se do artigo a compreensão de que ao cidadão brasileiro deve ser propiciada uma existência digna, dando-lhe as condições para tanto e aqui se incluem os elementos que lhe garantam o acesso ao turismo, tais como o direito ao tempo livre, ao lazer, à diversão, ao entretenimento, à cultura, ao meio ambiente, aos esportes e a todas as vertentes que se manifestam na atividade turística e sejam de interesse dos indivíduos.

Adiante, o artigo 3º apresenta como objetivos fundamentais da República brasileira a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção o bem de todos, sem preconceitos ou discriminação de quaisquer espécies. O turismo enquanto vetor de desenvolvimento social e econômico é passível de contribuir na consecução destes objetivos de diferentes formas,

especialmente por meio da geração de emprego e trabalho diretos e indiretos, renda para a população e iniciativa privada, além de arrecadação de divisas para os cofres públicos. Dentre outras vantagens, a circulação de riquezas contribui para a melhoria da qualidade de vida das populações e a injeção de capital em melhorias de infraestrutura básica e turística nas cidades, propiciando desenvolvimento.

Considerando a dimensão geográfica e a diversidade cultural do país, o Brasil possui uma oferta turística diversificada, o que lhe permite disponibilizar produtos turísticos para os mais variados gostos em todas as regiões do país. Este fato contribui para que o desenvolvimento gerado pelo turismo não seja localizado, mas sim distribuído pelo território nacional, fato que dependerá das políticas públicas do setor.

O artigo 5º trata dos direitos e deveres individuais e coletivos e traz em seu bojo o princípio da igualdade, ao afirmar que “todos são iguais perante a lei”, além de sinalizar os direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, sendo estes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988). Por direitos fundamentais entende-se os direitos essenciais à existência digna dos indivíduos. Este título da Constituição guarda estreita relação com o artigo 3º inciso III descrito anteriormente, pois nada mais é do que a sinalização das diretrizes a serem seguidas para atingir este objetivo.

Nesse sentido sinaliza Bittar (2009, p. 51),

Os direitos fundamentais, em suas diversas dimensões, compõem o acervo de direitos que permitem a ampla e plena salvaguarda da dignidade da pessoa humana e, por isso, podem ser considerados aqueles direitos sem os quais é impossível pensar o desenvolvimento de sociedades democráticas, pluralistas, tolerantes e abertas.

O rol descrito no *caput*²⁰ do artigo 5º não é taxativo e a temática dos direitos fundamentais é explorada em diversos outros dispositivos da Constituição, tendo como elemento norteador a dignidade da pessoa humana. Assim, inclui-se neste rol as prerrogativas essenciais para que o turismo esteja ao alcance de todos, como bem essencial para uma vida digna e sadia. Ainda no artigo 5º, no inciso XV deste dispositivo está consubstanciado o direito de locomoção nos seguintes termos, “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” (BRASIL, 1988). Deste dispositivo abstrai-se o entendimento de que o direito de locomoção constitui-se como a liberdade que um indivíduo possui de transitar

²⁰ Termo latino que designa cabeça, em termos jurídicos o vocábulo é utilizada para identificar o cabeçalho de um artigo, isto é, seu enunciado.

livremente em território nacional e dele se ausentar, ressalvadas as medidas impostas pela lei em prol do bem comum.

Considerando que o deslocamento geográfico é ato intrínseco à prática turística, como preceitua Beni (2001, p.37), “sem deslocamento não há Turismo”, esta atividade está embasada em um dos direitos fundamentais do ser humano, o direito de locomoção, ressalvadas as limitações impostas pelas soberanias de cada Estado. De acordo com Silva (2005, p. 237-238), o direito de locomoção abrange o direito de ir e vir (viajar e migrar – emigrar e imigrar), bem como o direito de ficar e permanecer, constituindo-se como o “cerne da liberdade da pessoa física no sistema jurídico”. Apesar de seu caráter de direito, essa liberdade sofre limitações por parte dos Estados, que visando o bem estar comum podem estabelecer restrições à livre circulação de pessoas em seus territórios.

Na atualidade, as limitações ao direito de locomoção podem ser facilmente ilustradas diante das recentes correntes migratórias que os países desenvolvidos têm enfrentado face aos conflitos e crises existentes nos países circunvizinhos. Ao final de 2015 a imprensa internacional noticiou amplamente o fechamento das fronteiras em diversos países europeus diante do grande contingente de refugiados em busca de abrigo em seus territórios. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), para o ano de 2017 cerca de 1,19 milhões de pessoas em deslocamento pelo globo necessitarão de acolhida e assentamento, número que representa 72% a mais do que as necessidades de 2014 (ACNUR, 2016).

Além deste fator, destaca-se como elemento restritivo do direito de locomoção entre os países, os recorrentes atentados terroristas ocorridos em diferentes nações, sobretudo europeus e os conflitos no Oriente, fato que tem requerido do poder público e da iniciativa privada a adoção de estratégias para superar os danos causados ao desenvolvimento do turismo nas localidades atingidas. Nesse sentido sinaliza Boiteux (2008, p. 97):

O terrorismo tem inibido fluxos turísticos e danificado a imagem de vários países: a bomba num ônibus de turistas no Egito ou ainda os conflitos entre judeus e árabes na Palestina são exemplos concretos de que nossa atividade se sujeita a um devir contínuo que só poderá ser superado se tivermos sempre em mente que, para vencer uma crise, é preciso humildade, empreendedorismo e, sobretudo, esclarecer a opinião pública.

O atentado ocorrido em 11 de setembro de 2001 foi um divisor de águas no processo de controle de entrada e saída de viajantes no mundo, pois evidenciou a fragilidade dos procedimentos de segurança adotados nos aeroportos mundiais relativos ao embarque e desembarque de viajantes, bem como o trânsito dos mesmos nos países. Após o ocorrido,

novos procedimentos foram adotados em muitos países no intuito de inibir as práticas terroristas, inclusive no Brasil²¹.

Outro importante dispositivo constitucional relacionado ao Turismo no Brasil é o artigo 6º, que trata dos direitos sociais, sendo estes: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Os direitos sociais se constituem enquanto necessidades corolárias ao princípio da dignidade humana, assim como manifestações do exercício da cidadania. A exemplo do artigo 5º, a interpretação deste dispositivo também deve ser efetuada de forma sistemática, com a ressalva de que não há hierarquia entre os bens jurídicos tutelados pelo artigo, isso é, eles não estão listados em ordem de importância.

De acordo com Veronese (2009), segurança, moradia, trabalho e lazer são necessidades relacionadas ao exercício da cidadania, visto que possibilitam a sensação de pertencimento à vida social. Neste diapasão, o lazer, figura como uma necessidade emergente no seio social, sendo a inclusão desse bem uma das inovações do texto constitucional. Necessidade de lazer é facilmente ilustrada diante da realidade de muitos brasileiros assalariados, cuja renda média é muitas vezes insuficiente para a manutenção das condições básicas de vida, como moradia, alimentação, educação e transporte. Nesse contexto, o lazer é relegado a segundo plano, considerado supérfluo diante da escassez de recursos para subsidiá-lo. Daí extrai-se a importância do dispositivo constitucional indicar o direito ao lazer como essencial para uma vida digna, devendo sua fruição ser garantida pelo Estado.

Os artigos 21 a 25 e 30 tratam das competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, são competências da União expressamente prevista na Constituição e de interesse do turismo: manter relações com os Estados estrangeiros, bem como participar de organizações internacionais, fomentando as relações exteriores do país e a firmação de tratados internacionais que proporcionem benefícios mútuos, assim como explorar os serviços de transportes. Ainda, é competência privativa da União legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes, emigração e imigração (BRASIL, 1988)

A Constituição estabelece que a todos os entes federativos é competência comum atuar na proteção dos bens de valor histórico artístico e cultural, bem como na proteção ao meio ambiente e combate à poluição, e a União, Estados e Distrito Federal é permitido legislar concorrentemente acerca da proteção ambiental e do patrimônio histórico, cultural,

²¹ Nos aeroportos brasileiros adotou-se a revista física aleatória, a revista de bagagem de mão manual aleatória e a retirada de dispositivos eletrônicos e computador portátil da bagagem de mão.

artístico, turístico e paisagístico, bem como a responsabilidade por danos causados a estes bens. Por fim, no que tange às competências, a Constituição estabelece que cabem aos estados atuar naquilo que não lhe for expressamente vedado pelo texto legal, assim como aos municípios é permitido legislar sobre os assuntos que sejam de seu interesse local e suplementar a legislação estadual e federal naquilo que lhe couber, desde que não contrarie os seus preceitos.

Dos dispositivos indicados, destaca-se o papel da responsabilidade compartilhada entre União, Estados e Distrito Federal para legislar acerca da proteção ao patrimônio turístico, cabendo aos Municípios a competência residual de legislar sobre a temática no que for de seu interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual quando for necessário. Outro aspecto relevante do texto constitucional é o uso das emblemáticas expressões patrimônio turístico e bens e direitos de valor turísticos, inexistentes nas Constituições anteriores.

De acordo do Ferraz (1992), a expressão patrimônio turístico vem sendo utilizada pelo Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR)²² desde 1975 para designar o conjunto de atrativos culturais e naturais que motivam os turistas a viajarem. O fato é que a expressão carece de um melhor trato doutrinário para aprofundamento de sua abrangência, assim como a identificação do que seriam os bens e direitos de valor turístico, visto que usualmente tais termos são empregados como o conjunto de atrativos de natureza histórica, natural, paisagística, artística de interesse do turismo, gerando a redundância do texto constitucional.

Ainda tratando dos dispositivos constitucionais vinculados ao desenvolvimento do turismo, o artigo 170 discorre acerca da ordem econômica, a qual é fundamentada na valorização do trabalho humano no intuito de assegurar a todos uma existência digna, observando os princípios da soberania nacional, da defesa do consumidor e do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte constituídas e sediadas no país (BRASIL, 1988). Neste dispositivo o legislador sintetiza a configuração jurídica que o Estado deve adotar ao atuar na esfera econômica, destacando-se, mais uma vez, o princípio da dignidade humana como norteador das ações a serem empreendidas.

Em termos de regulamentação do Turismo, o artigo 180 é o mais relevante dispositivo jurídico do ordenamento jurídico nacional, pois expressamente trata da atividade turística, fato que as constituições anteriores relegaram ao esquecimento. O dispositivo

²² Autarquia do MTur que trata exclusivamente da promoção, marketing e comercialização do produto turístico brasileiro no exterior.

sinaliza que os entes federativos devem conjuntamente promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. Para tanto, a exploração do turismo enquanto atividade econômica deve ser realizada com fulcro nos princípios constitucionais da ordem econômica dispostos no artigo 170 da Constituição.

Segundo Mamede (2002), do texto legal extraem-se três concepções acerca do turismo: a sua elevação à condição de fator de desenvolvimento social e econômico, a promoção e o incentivo estatal para o seu desenvolvimento. O status de vetor para o desenvolvimento nacional indica que o turismo deve figurar como uma das opções preferenciais do Estado no exercício de suas funções, observando a dignidade da pessoa humana e os objetivos da República (artigo 3º), para tanto, a ação estatal deve adotar de dois caminhos, a promoção e incentivo ao turismo, traduzindo-se na realização de ações que impulsionem a atividade para o seu crescimento, bem como estimulem o seu desenvolvimento.

A despeito do avanço proporcionado pelo pioneirismo na inserção do turismo enquanto bem tutelado por uma Constituição, o conteúdo explícito no texto legal apresenta caráter programático, isto é, ditam regras norteadoras de caminhos, porém cuja aplicação e execução não é imediata e carece de detalhamento e coercibilidade. Neste sentido sinaliza Cretella Junior (1993, p. 4162):

Relevante fonte de divisas para o País, bem como fator importante para a indústria, o comércio, atividades hoteleiras, novos empregos, o turismo recebe, no Brasil, pela primeira vez, distinto tratamento constitucional, mas sem sanção e, pois, de importância relativa, verdadeira letra morta, norma programática de mera recomendação, sem maior repercussão.

Por fim, o diploma constitucional aborda ainda dois importantes elementos para a atividade turística: a cultura e o meio ambiente. O artigo 215 estipula como obrigação do Estado a garantia a todos os cidadãos do exercício dos direitos culturais e o pleno acesso à cultura, bem como o apoio e incentivo à valorização e difusão das diferentes manifestações da cultural. Já o artigo 225 estabelece o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo à coletividade e ao poder público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Considerando que o turismo é uma atividade essencialmente geográfica, portanto ocorre em ambientes variados e que envolve a interação de pessoas, cultura e meio ambiente são elementos essenciais ao desenvolvimento do turismo, além de consistirem em fatores motivadores das viagens, nesse sentido, ao turismo importa a proteção e difusão destes bens.

Quadro 4 – Dispositivos da Constituição Federal de 1988 relativos ao Turismo no Brasil

Dispositivo	Conteúdo	Localização
Artigo 1º, III	Fundamentos da República Federativa do Brasil: III - princípio da dignidade humana	
Artigo 3º	Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.	Título I Dos princípios fundamentais
Artigo 5º, <i>caput</i>	Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:	TÍTULO II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais
Artigo 5º, XV	XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;	CAPÍTULO I - DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS
Artigo 6º	São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição	TÍTULO II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais CAPÍTULO II - DOS DIREITOS SOCIAIS
Artigo 21 I, IX, XII, XXI	Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;	CAPÍTULO II - DA UNIÃO
Artigo 22 IX, X, XI, XV	Compete privativamente à União legislar sobre: IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;	
Artigo 23 III, IV, VI, VII	Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;	

	IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;	
Artigo 24	Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;	
Artigo 25	Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.	CAPÍTULO III - DOS ESTADOS FEDERADOS
Artigo 30	Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local [...]	CAPÍTULO IV - Dos Municípios
Artigo 37, <i>caput</i>	A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência	CAPÍTULO VII - DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - Seção I - DISPOSIÇÕES GERAIS
Artigo 170	A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente [...] VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.	TÍTULO VII - Da Ordem Econômica e Financeira CAPÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA
Artigo 180	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.	CAPÍTULO III - DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO
Artigo 215, <i>caput</i>	O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.	CAPÍTULO III - DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO - Seção II - DA CULTURA
Artigo 225, <i>caput</i>	Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.	CAPÍTULO VI - DO MEIO AMBIENTE

Fonte: elaboração da autora, 2016.

3.3.2 Marco regulatório

O principal reflexo da inclusão do turismo enquanto bem tutelado pela Constituição Federal de 1988 é a publicação da lei nº 11.711, de 17 de setembro de 2008, intitulada de Lei Geral do Turismo e marco regulatório do setor, pois até então o ordenamento jurídico nacional não dispunha de uma legislação própria, mas dispunha de diplomas legais diversos que ao longo dos anos foram estruturando a atividade no intuito de projetar seu desenvolvimento.

De acordo com Lenhart e Cavalheiro (2008), as discussões acerca da elaboração de um diploma legal que condensasse as diretrizes do turismo nacional iniciaram em 2004 por ocasião de uma reunião extraordinária da Câmara Brasileira de Turismo da Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CBTUR/CNC). Os especialistas e representantes da cadeia produtiva do turismo presentes nesse fórum de trabalho foram os responsáveis pela elaboração de um anteprojeto da Lei Geral do Turismo, o qual foi apresentado em 24 de novembro do mesmo ano durante o VI Congresso Brasileiro da Atividade Turística (CBRATUR).

Os quatro anos seguintes envolveram um profundo debate entre o setor empresarial, técnicos do setor turístico, profissionais da área jurídica e representantes do poder público para o aprimoramento do texto legal que se tornou o projeto de lei nº 3.118/08 apresentando no Congresso Nacional em março de 2008, culminando com sua aprovação final cinco meses depois.

A Lei Geral do Turismo abrange 49 artigos, distribuídos em seis capítulos que versam acerca da política, do plano e do sistema nacional de Turismo, da coordenação e integração de ações e decisões no plano federal, do fomento da atividade turística, bem como disciplina a prestação dos serviços turísticos. Ainda, a lei revoga diplomas e dispositivos legais anteriores, atualizando a tutela jurídica do turismo no país.

Acerca da Política Nacional de Turismo, a lei dispõe que esta é competência do Ministério do Turismo (MTur) e deverá observar os princípios da livre iniciativa, descentralização, regionalização e desenvolvimento econômico-social justo e sustentável. Com a fixação em lei da competência do MTur para a elaboração desta política, consolida-se a própria existência do Ministério, pois o conteúdo da lei somente poderá ser alterado mediante proposta ao Congresso Nacional.

Considerando os princípios citados, o artigo 5º elenca 20 objetivos da política, dentre eles destacam-se: a ampliação dos fluxos turísticos; a diversificação, consolidação e difusão de produtos e destinos turísticos; a promoção dos diferentes segmentos turísticos; a descentralização, regionalização e democratização do turismo nacional; o combate às práticas turísticas abusivas que afrontem a dignidade humana; a integração da iniciativa privada às iniciativas públicas no desenvolvimento do turismo; o estabelecimento de padrões de qualidade, eficiência e segurança para o setor; a promoção da qualificação profissional do setor e a implementação da produção, sistematização e intercâmbio de dados estatísticos do turismo no país (BRASIL, 2008)

As diretrizes da Política Nacional de Turismo materializam-se no Plano Nacional de Turismo (PNT), o qual deve ser elaborado com a escuta dos segmentos públicos e privados interessados, bem como o Conselho Nacional de Turismo (CNT)²³ e precisa de aprovação da Presidência da República. O artigo 6º descreve os objetivos do PNT, os quais versam sobre a promoção do fomento e divulgação da atividade, da proteção ao meio ambiente, biodiversidade e patrimônio histórico de interesse do turismo e do fluxo turístico.

Ademais, a lei também institui o Sistema Nacional de Turismo, órgão gestor do turismo no país, composto pelo MTur, o EMBRATUR, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR)²⁴. Poderão integrar o sistema os fóruns e conselhos e órgãos estaduais de turismo e seus correspondentes nas esferas macrorregionais, regionais e municipais. O objetivo primordial do sistema é promover o desenvolvimento da atividade turística no país integrando o poder público e a iniciativa privada. Com o intuito de atingir os objetos da Política Nacional de Turismo e as metas do PNT, a lei institui, ainda, o Comitê Interministerial de Facilitação Turística (CIFaT), que tem a finalidade de compatibilizar os interesses do Turismo com as demais políticas públicas do Governo Federal, inclusive efetuando articulações com os demais ministérios.

Em seu texto legal o diploma em tela também trata do fomento à atividade turística, indicando que as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado (associações, fundações, sindicatos, federações, OCIPS²⁵, que tenham ou não fins lucrativos e que desenvolvam programas e projetos turísticos poderão receber apoio financeiro do poder

²³ Órgão colegiado de assessoramento do MTur composto por representantes do Governo Federal e dos diversos segmentos do turismo.

²⁴ Órgão colegiado composto pelos Secretários de Estado de Turismo ou presidentes de órgãos estaduais de turismo

²⁵ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

público, desde que devidamente cadastrados junto ao MTur, no caso da iniciativa privada, ou integrem o Sistema Nacional de Turismo, quando pessoas de direito público.

O suporte financeiro de que trata a lei será poderá ser viabilizado por diferentes mecanismos, tais como o orçamento anual do MTur e EMBRATUR, o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), linhas de créditos bancários ou de instituições federais, agências de fomento, o orçamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios, organismos e entidades nacionais e internacionais e por meio de fundos de investimentos. Ainda, há a previsão da possibilidade de criação de mecanismos de investimentos privados no setor turístico.

O FUNGETUR foi instituído pelo decreto-lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, sendo mantido pela Lei Geral do Turismo como uma das fontes de fomento do turismo no país, cujo funcionamento e condições operacionais cabem ao MTur. Sua finalidade é prover recursos para o financiamento de planos, projetos, ações e empreendimentos considerados de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional. Ademais, tais iniciativas devem ser abrangidas pela Política Nacional de Turismo e coadunar com as metas traçadas no PNT.

Um dos aspectos relevantes desta lei é o rol de atividades prestadoras de serviços turísticos estabelecido pelo artigo 21, quais sejam: meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos e acampamentos turísticos, os quais obrigatoriamente deverão estar devidamente cadastrados junto ao MTur para o exercício legal de suas atividades. A lei prevê o cadastro facultativo para outros prestadores de serviços, como restaurantes, cafeterias, bares e similares, espaços destinados eventos, parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer, dentre outros.

O cadastro de que trata a lei se dá por meio do Cadastur²⁶, sistema de registro regulado pelo decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010. Este instrumento não é um selo de qualidade, pois não mensura ou atesta a qualidade dos prestadores de serviços cadastrados, mas sim atesta a sua legalidade, ou seja, confere a garantia de que o profissional cadastrado exerce legalmente sua profissão ou que o empreendimento registrado está devidamente constituído, em funcionamento ou operação.

Por fim, o texto legal da lei apresenta detalhamentos acerca do exercício das funções de cada um dos prestadores de serviços cujo cadastro é compulsório, além de indicar os seus direitos e deveres, assim como trata da fiscalização, da ocorrência de infrações e aplicação de penalidades.

²⁶ Disponível em <http://www.cadastur.turismo.gov.br/>

3.3.3 Diplomas jurídicos infraconstitucionais transversais ao Turismo

A complexidade do Turismo e a diversidade de relações produzidas por suas variadas práticas fazem com que essa atividade se relacione com diferentes ramos do Direito no intuito de atender aos anseios dos turistas e manter suas práticas dentro da legalidade, assim como para garantir a preservação do patrimônio turístico. Além das diversas transações comerciais que envolvem o turista, muitos também são os problemas usualmente enfrentados pelos mesmos no usufruto dos bens e serviços turísticos, tais como extravio de bagagens, acidentes pessoais, *overbooking*²⁷ hoteleiro ou de transportes, furtos de objetos pessoais, propagandas enganosas, contratos não cumpridos, dentre outros.

Nesse sentido, o turismo se socorre de outros diplomas legais infraconstitucionais que lhe são transversais, além dos já mencionados anteriormente para a solução judicial destas questões. Dentre tais diplomas jurídicos, destacam-se os destinados à proteção do consumidor, do meio ambiente e do patrimônio histórico, bem como os que tratam da pessoa com deficiência e da situação jurídica do estrangeiro no país.

A lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, mais conhecida como Código de Defesa do Consumidor (CDC), dispõe acerca da proteção o consumidor, regulando as relações de consumo²⁸. Considerando que o turismo abrange o consumo de recursos naturais, patrimônios culturais, bem e serviços de apoio ao turista, tais relações devem ser reguladas para manter o equilíbrio entre os envolvidos.

O conteúdo da lei trata da política nacional de relações de consumo, com o objetivo de atender as necessidades dos consumidores, respeitando sua dignidade, saúde e segurança, bem como proteger seus interesses econômicos e promover sua qualidade de vida. Para tanto, a lei detalha os direitos do consumidor, a qualidade dos produtos e serviços colocados a sua disposição no mercado de consumo, a prevenção e reparação dos danos e a responsabilidade dos fornecedores. Dentre seus dispositivos estão diretrizes direcionadas à oferta e publicidade dos bens e serviços, combate às práticas abusivas e detalhamentos acerca do processo judicial de defesa do consumidor (BRASIL, 1990)

Outra interface do Turismo com o Direito diz respeito à proteção aos recursos ambientais, elementos essenciais para a existência da atividade turística. Ao longo dos anos o turismo de massa tem provocado impactos ambientais diversos nas comunidades receptoras, o

²⁷ Termo que designa o ato de vender mais assentos nos meios de transportes ou unidade habitacionais nos meios de hospedagens do que efetivamente se dispõe. Em outras palavras, uma superlotação.

²⁸ Relações mantidas entre um fornecedor e um consumidor final.

que levou o turismo a incorporar em sua prática os conceitos da sustentabilidade como alternativa para mitigar tais impactos e promover a preservação dos recursos naturais.

Segundo Dorta e Pomilio (2003):

[...] o turismo sustentável prevê a integração do turista com a biodiversidade e as múltiplas culturas, de modo a promover a qualidade de vida de todos os envolvidos, fomentando a conservação dos recursos naturais, culturais e históricos para que as gerações futuras possam também usufruí-los. Todos lucramos com essa postura. A sociedade, o meio ambiente, o mercado turístico e o próprio turista [...].

No Brasil, o Direito Ambiental, ramo que se destina ao estudo das normas relativas à proteção do meio ambiente, apresenta importantes diplomas jurídicos que se relacionam com as práticas turísticas, sobretudo as que exploram diretamente os recursos naturais das localidades receptoras. Estas normas não estão codificadas, isto é, não estão compiladas sob a forma de um código, mas encontram-se espalhadas no ordenamento jurídico. Dentre elas destacam-se: a lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe acerca da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA); a lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que trata dos crimes ambientais; a lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) e a lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A PNMA tem como objetivo assegurar as condições para o desenvolvimento socioeconômico do país e a proteção à dignidade humana por meio da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida. Para tanto, a lei institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), composto por órgãos e entidades públicas responsáveis pela melhoria da qualidade ambiental e estabelece os instrumentos da PNMA, tais como a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (BRASIL, 1981). Muitos empreendimentos turísticos se submetem às regras previstas na PNMA, especialmente por se enquadrarem como atividades empresariais passíveis de provocar impactos ambientais, tais como os resorts construídos em áreas litorâneas.

No que tange a lei de crimes ambientais, o diploma dispõe acerca das infrações, penalidades e trâmites processuais, prevendo sanções na esfera administrativa, civil e penal (BRASIL, 1998). O agente infrator pode ser pessoa física e jurídica, de modo que uma das inovações da lei é a possibilidade de punição penal para a pessoa jurídica, fato que não ocorre no direito penal. Isso decorre da importância do meio ambiente para a manutenção da vida humana, levando-o a ser tutelado de forma extensiva pela legislação ambiental.

Ainda no trato à proteção ambiental, a PNEA sinaliza como essencial que práticas de educação ambiental sejam realizadas para a construção de valores, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências direcionadas para a conservação do meio ambiente (BRASIL, 1999). Dentre os dispositivos da lei, há a expressa previsão de que ao poder público compete o incentivo a prática do ecoturismo, sendo esta uma das alternativas para a realização de um turismo sustentável.

Por fim, a lei nº 9.985/00 estabelece os critérios para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (UC), sendo estas os espaços territoriais legalmente instituídos e protegidos pelo poder público em virtude de suas relevantes características naturais (BRASIL, 2000). Em todo o Brasil algumas unidades de conservação estão localizadas em cidades turísticas, recebendo fluxos de visitantes contínuos, por isso, a própria lei estimula expressivamente a prática do turismo ecológico, com vistas a promover a conservação destas unidades e dos recursos naturais por elas abrangidos.

No que tange à proteção do patrimônio histórico, dois diplomas legais infraconstitucionais são de interesse do turismo: o decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, o qual consiste no conjunto de bens móveis e imóveis cujo valor histórico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico seja de interesse público (BRASIL, 1937), e o decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, que amplia o conjunto que compõe o patrimônio cultural nacional ao instituir o registro dos bens culturais de natureza imaterial (BRASIL, 2000). A cultura é um dos elementos motivadores da atividade turística, levando milhares de turistas a fugir de sua rotina diária em busca do desconhecido. Nesse sentido, a conservação das manifestações culturais de uma localidade é essencial para o desenvolvimento da atividade turística, uma vez que tais elementos constituem-se como atrativos turísticos.

A lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, mais conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência e tem por objetivo assegurar e promover a pessoa com deficiência (PCD) o exercício dos direitos e liberdades fundamentais, visando sua inclusão social e cidadania (BRASIL, 2015). O diploma expressamente dispõe acerca do direito ao turismo, considerando dever do Estado, da sociedade e da família garanti-lo ao deficiente. Tal previsão legal é inovadora, indicando o turismo como prática essencial à sadia qualidade de vida e à existência digna da pessoa com deficiência, cabendo à cadeia produtiva do turismo propiciar as condições para que este público possa usufruir sem restrições dos bens e serviços dispostos no mercado turístico.

Por fim, a lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, define a situação jurídica do estrangeiro em território nacional, sendo conhecida como Estatuto do Estrangeiro e disciplina a admissão, entrada, saída, retorno, deportação, expulsão e extradição de estrangeiros no Brasil, além de estabelecer os direitos e deveres dos mesmos e ditar as regras para emissão de documentação, prazo de permanência, situações de impedimentos, processo de naturalização, infrações e penalidades cometidas em território nacional (BRASIL, 1980). Considerando o turismo como uma atividade de abrangência mundial, com a inserção do Brasil de forma cada vez mais intensa no mercado internacional, a regulação da situação dos turistas estrangeiros no país é essencial para que a atividade transcorra de modo a não ferir as relações entre os países e resguarde a soberania nacional.

3.3.4 Regulamentação internacional

Partindo do pressuposto de que o turismo é uma atividade que ultrapassa as fronteiras geográficas dos países, movimentando viajantes por todo o globo e conforme cita Badaró (2003, p. 97), “[...] é mutável e transcendental e, portanto, por natureza, tem vocação internacional”, sua regulamentação não deve ocorrer somente na esfera interna dos países, mas também em âmbito internacional, de modo que sejam estabelecidas diretrizes que norteiem a prática entre países.

Nestes termos, o Turismo se socorre do Direito Internacional²⁹, ramo do direito público que trata das relações entre os Estados e dos conflitos entre soberanias. Assim, em termos de Turismo, os países regulam questões como a situação jurídica do estrangeiro, emissão de vistos e passaportes, além de firmarem tratados, convenções e acordos de cooperação que proporcionem benefícios mútuos.

A principal organização de turismo na esfera internacional é a Organização Mundial do Turismo (OMT)³⁰, uma agência especializada da Organização das Nações Unidas³¹ (ONU) sediada em Madrid, encarregada pela promoção de um turismo responsável, sustentável e universalmente acessível. A OMT é composta por 157 membros efetivos, seis membros associados e 480 milhões de membros afiliados que representam o setor privado,

²⁹ Este ramo do direito público se subdivide em Direito Internacional Público, que trata das relações interestatais, e Direito Internacional Privado, que abrange os conflitos de leis entre os ordenamentos jurídicos, indicando qual regime será adotado (BOITEUX, 2008).

³⁰ *United Nations World Tourism Organization* (UNWTO).

³¹ *United Nations* (UN).

instituições educacionais, associações de turismo e autoridades locais de turismo³² (UNWTO, *on-line*).

A organização atua como um tribunal mundial com competência para tratar de questões políticas relativas ao turismo e constitui uma fonte de conhecimento especializado sobre o turismo no mundo. Uma de suas relevantes contribuições é a sistematização de informações acerca do turismo mundial e a disposição destes dados para a comunidade científica, fato que tem contribuído ao longo dos anos para o estudo do turismo e seu aprimoramento científico.

Em termos estruturais, a OMT é composta pela Assembleia Geral, órgão supremo composto por delegados representantes dos Estados membros que se reúne a cada dois anos para deliberar sobre qualquer assunto de competência da organização, inclusive no que tange a sua administração, como aprovar seu orçamento e eleger a cada quatro anos o seu Secretário Geral; as seis Comissões Regionais, compostas pelos membros efetivos e associados de cada região (África, América, Ásia Ocidental, Ásia Oriental, Europa e Oriente Médio), com a função de reunir-se uma vez por ano para submeter propostas de seus interesses para apreciação da Assembleia; o Conselho Executivo, composto por membros eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de quatro anos com a função diretiva de implementar as decisões e recomendações da organização; o Secretariado, composto pelo Secretário Geral e sua equipe, cujo objetivo é efetivar a execução do programa de trabalho da organização e atender as demandas dos membros; e os Comitês, órgão subsidiário do Conselho Executivo com a função de prover informações e aconselhar acerca da gestão e conteúdo do programa da OMT, são especializados em temáticas específicas, como por exemplo, competitividade, estatísticas e orçamentos (BADARÓ, 2003; UNWTO, 2013).

Em termos de regulamentação do turismo, uma das principais publicações da OMT é o Código Mundial de Ética para o Turismo³³, publicação sucinta adotada em 1999, composta por 10 artigos que versam sobre os componentes econômicos, sociais, culturais e ambientais do turismo. O documento é utilizado como referência para o desenvolvimento de um turismo responsável e sustentável, sendo igualmente direcionado aos governantes, empresários, comunidades e turistas, com o objetivo de maximizar os benefícios advindos do

³² Membros efetivos são Estados soberanos, os membros associados são os territórios que não possuem autonomia política, inclusive responsabilidade por suas relações exteriores e os membros afiliados são as empresas e organismos governamentais e não governamentais que integram o setor turístico (BADARÓ, 2003; UNWTO, 2013).

³³ *Global Code of Ethics for Tourism* (GCET).

setor e minimizar os possíveis impactos negativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural e à sociedade dos países emissores e receptores (UNWTO, *on-line*).

Em seu preâmbulo o documento reafirma o direito ao turismo e a liberdade dos deslocamentos turísticos, expressando a vontade de promover um ordenamento turístico mundial que beneficie todos os atores envolvidos na prática turística, para tanto, em seu corpo textual o código sinaliza os seguintes princípios éticos para o turismo mundial:

- Artigo 1 – Contribuição do turismo para o entendimento e respeito mútuo entre homens e sociedades;
- Artigo 2 – O turismo, instrumento de desenvolvimento pessoal e coletivo;
- Artigo 3 – O turismo, fator de desenvolvimento sustentável;
- Artigo 4 – O turismo, fator de aproveitamento e enriquecimento do patrimônio cultural da humanidade;
- Artigo 5 – O turismo, atividade benéfica para os países e as comunidades de destino;
- Artigo 6 – Obrigações dos agentes do desenvolvimento turístico;
- Artigo 7 – Direito ao turismo;
- Artigo 8 – Liberdade de deslocamento turístico;
- Artigo 9 – Direito dos trabalhadores e dos empresários do setor turístico;
- Artigo 10 – Aplicação dos princípios do Código Ético Mundial para o Turismo (UNWTO, *online*).

Em termos jurídicos, convém ressaltar o conteúdo do artigo sete do citado código, visto que tal dispositivo trata do direito ao turismo, temática que expressamente vai ao encontro desta pesquisa. O referido artigo sinaliza a garantia de acesso universal à prática do turismo enquanto bem disponível a todos os habitantes do planeta e ao qual não se deve ser impostos obstáculos, considerando ser este uma conquista trabalhista em decorrência do direito ao descanso e lazer. Ademais, o artigo expressamente fomenta a promoção do turismo social³⁴, com vistas a permitir o acesso ao turismo por parte das camadas menos favorecidas da população, bem como o turismo familiar, dos jovens, dos estudantes, de pessoas da melhor idade e da pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida.

É oportuno ressaltar que as deliberações da OMT não possuem caráter coercitivo frente aos seus países membros, inclusive o Brasil, visto que não integram o ordenamento

³⁴ “Trata das viagens de lazer para segmentos populares e para grupos em situação de vulnerabilidade” (BRASIL, 2006).

jurídico pátrio, porém assumem natureza de recomendação, isto é, um mecanismo de aplicação voluntária. Caracterizando-se precipuamente como um código deontológico, este documento não possui natureza jurídica, todavia diante de sua carga valorativa seu conteúdo serve de diretriz para o desenvolvimento de programas turísticos no mundo inteiro.

Por fim, a despeito de sua natureza não jurídica, o código estabelece em seu artigo 10 a instituição do Comitê de Ética do Turismo³⁵, órgão imparcial estabelecido em 2004 que atua como um mecanismo de resolução de possíveis litígios relacionados à interpretação, aplicação e avaliação das disposições do código para fins de conciliação. Este órgão se manifesta por meio de relatórios, os quais são reportados à Assembleia Geral para apreciação e posterior tomada de decisão (UNWTO, *on-line*).

A despeito da ausência de jurisdição, o Comitê sinalizou que para o devido cumprimento dos princípios previstos no Código de Ética, é imperativa a conversão deste documento em uma convenção internacional juridicamente vinculante entre os membros da OMT, fato que será discutido na 22ª Assembleia Geral da organização que será realizada em 2017 na China (UNWTO, 2016).

Ainda, em âmbito internacional convém sinalizar a existência dos tratados, espécies de acordos formais firmados entre Estados soberanos ou organizações internacionais para designações específicas com o intuito de produzir benefícios entre as partes. No Brasil, a competência para firmar tratados internacionais é exclusiva do Presidente da República, nos termos do artigo 84, inciso VIII da Constituição Federal de 1988, estando o tratado firmado sujeito a aprovação do Congresso Nacional, que o fará por meio de decreto legislativo.

Após aprovação, os tratados que versam sobre direitos humanos inserem-se no ordenamento jurídico nacional de duas formas: os que tiverem seguido o rito de aprovação de emenda Constitucional adquirem esse *status* e os que não seguirem o rito ocupam posição supralegal, isto é, estão acima das leis ordinárias e complementares, porém abaixo da Constituição, por fim, os demais tratados incorporam-se como leis ordinárias.

Em termos de cooperação internacional, convém retratar o papel do Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco econômico formado pelos países da América do Sul, com o objetivo de consolidar a integração política, econômica e social de seus integrantes, fortalecendo os vínculos entre os cidadãos e promovendo a melhoria da qualidade de vida. Em termos de turismo, o Mercosul dispõe do Fundo de Promoção do Turismo (FPTur), que no Brasil foi materializado e ingressou no ordenamento jurídico nacional por meio do decreto

³⁵ *World Committee on Tourism Ethics.*

legislativo nº 215, de 13 de outubro de 2015. O objetivo do fundo é incrementar o fluxo de turistas nos países membros do bloco, por meio da realização conjunta de ações de promoção do turismo.

Diante da magnitude de condutas oriundas das práticas turísticas, além dos diplomas citados anteriormente, muitas são as convergências do Turismo com outros ramos do Direito, produzindo uma diversidade de diplomas legais cujo teor incide na atividade turística, alguns de forma expressa, outros de modo indireto. Seria tarefa hercúlea exaurir este rol de diplomas nesta dissertação, de modo que a pesquisa ateu-se aos mais expressivos e relevantes para a promoção do desenvolvimento do turismo.

4 ORGANIZAÇÃO ESTATAL DO TURISMO NO BRASIL

No intuito de atingir os fins a que se destina, o Estado estrutura-se por meio de uma aparelhagem organizacional para executar as ações necessárias ao bem comum. Disciplinada pelo Direito Constitucional e regulada pelo Direito Administrativo a máquina pública abrange uma diversidade de órgãos cujas ações estão a serviço da coletividade e do desenvolvimento do país.

O decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966 é o principal marco legal organização estatal direcionada para o turismo, pois foi o primeiro diploma legal a criar uma estrutura federal sistematizada direcionada para a gestão pública do turismo no país, fazendo nascer uma nova concepção normativa para o setor.

Nesta seção abordam-se os três principais órgãos públicos existentes no Brasil responsáveis pela gestão do turismo nacional: o Ministério do Turismo (MTur), o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNT).

4.1 MINISTÉRIO DO TURISMO

Dentro da estrutura estatal do turismo no Brasil, o Ministério do Turismo (MTur) ocupa a posição mais alta, constituindo-se como órgão gestor da atividade no país. O Ministério foi criado como pasta autônoma por meio da medida provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que posteriormente foi convertida na lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Na exposição de motivos da citada medida provisória, justifica-se o desmembramento do Ministério do Esporte e do Turismo em dois Ministérios autônomos, pela inadequação conceitual de ambas as áreas, cujas competências são distintas e carecem de atenção e de políticas públicas específicas (BRASIL, 2003). Reforçando esse posicionamento, Beni (2006), sinaliza a existência de órgãos de turismo desvinculados, a desatenção do governo em suas três esferas às demandas turísticas e a inexistência de diretrizes claras para o turismo no país, de modo que a criação do MTur representou uma estratégia para enfrentar estes desafios.

Assim, as competências do órgão definidas legalmente são: a política nacional de desenvolvimento do turismo, bem como o planejamento, coordenação, supervisão e avaliação

dos planos e programas de incentivo ao turismo a promoção e divulgação do turismo nacional no país e no exterior; o desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos (Cadastur); a gestão do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR) e o estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas (BRASIL, 2006).

Para a execução de suas funções, o MTur apresenta uma estrutura organizacional do Ministério composta pelo Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva, Assessoria de Relações Internacionais, Consultoria Jurídica, Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo – que agrega o Departamento de Ordenamento Turístico e o Departamento de Infraestrutura Turística, e Secretaria Nacional de Qualificação e Promoção do Turismo – abrangendo o Departamento de Formalização de Qualificação do Turismo e o Departamento de Marketing e Apoio à Comercialização do Turismo. Além destes, o Ministério compõe dois órgão colegiados, o Conselho Nacional de Turismo (CNT), o Comitê Interministerial de Facilitação Turística (CIFAT), além de possuir uma entidade vinculada, o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR)³⁶.

Dentre suas competências, o MTur é responsável pela elaboração do Plano Nacional de Turismo (PNT), documento programático que apresenta as orientações estratégicas para o desenvolvimento do turismo a cada 4 anos. A partir das diretrizes estabelecidas, o PNT define os objetivos e metas a serem alcançados, além de propor os programas, ações e projetos necessários para o alcance dos resultados.

Para o período de 2013/2016, o PNT definiu como objetivos: preparar o turismo brasileiro para os megaeventos, incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros, incentivar o brasileiro a viajar pelo país e melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro. Dentre as metas almejadas, destacam-se: aumentar para 7,9 milhões a chegada de turistas estrangeiros no país, aumentar para US\$ 10,8 bilhões a receita com o turismo internacional e aumentar para 250 milhões o número de viagens domésticas realizadas até 2016 (BRASIL, *on-line*)

Além do PNT, outro importante papel exercido pelo MTur é a sistematização e publicação de dados estatísticos do setor, por meio de estudos e pesquisas efetuados abrangendo as mais diferentes nuances do turismo, como perfil dos visitantes, segmentação de mercado, recursos, dentre outros. A produção de dados acerca do turismo é essencial para a

³⁶ As competências específicas de cada órgão podem ser consultadas na Portaria nº 86, de 5 de fevereiro de 2016 do MTur.

realização de uma gestão eficiente, pois servem de subsídio para a tomada de decisão, especialmente no que tange à aplicação de recursos.

4.2 EMBRATUR

O Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) é uma autarquia do MTur com competência para executar a Política Nacional de Turismo no que tange à promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos turísticos brasileiros no mercado internacional. Foi criada por meio do decreto-lei nº 55/66 com natureza de empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Turismo e estava vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio.

A empresa foi criada com a finalidade de incrementar o desenvolvimento do turismo no país e suas competências abrangiam o fomento e financiamento da atividade, a celebração de contratos convênios de interesse do turismo com entidades públicas e privadas, o estudo sistematicamente o mercado turístico e o registro e fiscalização das empresas prestadoras de serviços turísticos (BRASIL, 1966).

Em 1991, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi publicada a lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, que deu nova denominação à EMBRATUR, passando a chamar-se Instituto, porém manteve o uso de sua sigla. Em virtude da inexistência de um Ministério próprio do Turismo, o EMBRATUR encontrava-se vinculado ao Ministério do Esporte e do Turismo e as competências estipuladas pelo decreto-lei nº 55/66 foram mantidas, vindo a modifica-se em 2003 com a criação do MTur, que abarcou as competências de gestão do setor, restando ao Instituto as competências promocionais no exterior.

A estrutura organizacional do EMBRATUR é composta pela Presidência, Gabinete e Assessoria da Presidência, Assessoria de Projetos Especiais, Procuradoria Federal, Assessoria de Gestão Estratégia, Auditoria Interna, Diretoria de Gestão Interna, Diretoria de Inteligência Competitiva e Diretoria de Marketing e Relações Públicas³⁷.

As ações do EMBRATUR são direcionadas pelo Plano Aquarela e Marca Brasil, ações estratégicas elaboradas com o fito de traçar objetivos e metas para projetar o Brasil como destino turístico no exterior e incrementar o fluxo de turistas estrangeiros no país. O Plano Aquarela 2020 tem como pilares o posicionamento estratégico que o país ocupa

³⁷ As competências para cada cargo estão especificadas na portaria nº 117, de 6 de abril de 2016 do MTur.

enquanto líder na América Latina e a consolidação do país em 7º lugar no *ranking* de países que mais recebem eventos internacionais. As estratégias para os próximos anos englobam mostrar o Brasil como um país continental, com diversidade de produtos; desenvolver a marca Brasil fundamentada em quatro eixos: o Brasil como marca guarda-chuva, marcas para os segmentos prioritários de promoção, os produtos Brasil, abrangendo a iniciativa privada do turismo mundial no exterior e o fortalecimento o mercado latino-americano como polo emissor de turistas para o Brasil (BRASIL, *on-line*).

4.3 CONSELHO NACIONAL DE TURISMO

O Conselho Nacional de Turismo é um órgão colegiado de assessoria do Ministério do Turismo na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo.

A composição do Conselho abrange representantes dos seguintes Ministérios: da Defesa, do Desenvolvimento Agrário, da Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda, da Integração Nacional, da Cultura, da Justiça, do Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Relações Exteriores, dos Transportes e do Trabalho e Emprego, além de representantes da Casa Civil da Presidência da República, Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, Agência Nacional de Aviação Civil, Banco do Amazônia, Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, EMBRATUR, Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, Superintendência da Zona Franca de Manaus, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (BRASIL, 2008).

Dentre suas competências destacam-se a proposição de diretrizes para a Política Nacional de Turismo, zelar pela aplicação da legislação que regula a atividade turística, emitir pareceres e recomendações acerca de questões pertinentes ao turismo nacional e propor ações que visem o seu desenvolvimento interno, bem como o incremento do fluxo de turistas internacionais, propor ações que visem a democratização do turismo, geração de emprego e renda e a redução das desigualdades sociais e zelar para que a atividade seja exercida de forma sustentável (BRASIL, 2008).

5 ANÁLISE DOCUMENTAL DA LEGISLAÇÃO TURÍSTICA DA ERA VARGAS À REPÚBLICA

A partir da consulta realizada no sítio digital da Câmara dos Deputados, constatou-se que no período de 15 de novembro de 1889, momento de instauração da República, até 29 de outubro de 1945, data que marca o fim da Era Vargas, um total de 55 diplomas legais expressamente mencionaram em seu conteúdo o termo turismo e 19 documentos jurídicos citaram o termo turista.

Deste universo identificou-se 24 documentos de relevância para análise e reconstituição histórica do ordenamento jurídico do turismo no Brasil da República Velha à Era Vargas. Para a seleção dos documentos a serem analisados excluíram-se as duplicidades (documentos que citavam concomitantemente o termo turismo e turista), os diplomas alteradores, cujo teor não modificavam o conteúdo do diploma original no que tange ao turismo e os documentos que a despeito de citarem os termos turista ou turismo, seu conteúdo não se direcionava à atividade turística propriamente dita.

Ainda, foram considerados na estruturação desta seção outros diplomas legais que apesar de não abordarem expressamente o turismo, estão interligados a outros diplomas legais que o fazem, sendo necessário a sua inclusão na análise realizada para uma melhor visualização do cenário que jurídico que se apresenta na pesquisa.

Os documentos analisados estão identificados nas subseções a seguir, conforme o contexto político vivenciado no momento de sua publicação: República Velha, Era Vargas – governo provisório, Era Vargas – governo Constitucional e Era Vargas - Estado Novo. Os períodos investigados correspondem aos primeiros anos da República brasileira, momento em que o país ainda engatinhava em termos de democracia, porém vivenciava um efervescente cenário político à época da transição de Monarquia para República e posteriormente a instauração de um governo centralizador e autoritário.

Ao final de cada subseção apresenta-se um quadro descritivo das normas legais analisadas para uma melhor visualização de seu conteúdo, reorganizando os dados previamente apresentados de forma textual.

5.1 REPÚBLICA VELHA (1ª REPÚBLICA)

Após a Proclamação da República Brasileira, em 15 de novembro de 1889, instaurou-se no país o período político intitulado de Primeira República³⁸ que perdurou até 1930. O país vivenciava a transição de uma forma de governo monarquista para a República e um sistema de governo parlamentarista para presidencialista, fatos que imprimiram uma nova configuração na organização política, social e jurídica do país, influenciando diretamente no exercício do Poder Público no território nacional. Instaurou-se um governo provisório, chefiado pelo marechal Deodoro da Fonseca e em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, segunda Carta Magna do país³⁹.

O Brasil era palco de intensas transformações econômicas e o governo reforça sua política imigratória para o preenchimento de mão de obra agrícola em face da libertação dos escravos anos antes para garantir a continuidade de sua crescente produção cafeeira. Segundo Fulgêncio (2014), “o objetivo principal da referida política era o de atrair para o País o imigrante europeu, considerado mais apto para o regime de trabalho livre que se implantava do que os trabalhadores negros e mestiços que compunham a população da recém-criada República”. Ainda segundo o autor, delineia-se nesse período, uma política de higienização social, com vistas a promover uma limpeza étnica na miscigenada sociedade brasileira, visto que o trabalhador branco europeu era dotado de maior civilidade (FULGÊNCIO, 2014).

Atraídos por oportunidades de trabalho, que nem sempre eram verdadeiras, o país passou a receber incontáveis levas de imigrantes oriundos dos mais diversos países europeus em busca de melhores condições de vida. De acordo com Levy (1974), entre os anos de 1886 e 1930 ingressam no país cerca de 3.797.611 imigrantes, em sua maioria de nacionalidade portuguesa, italiana, espanhola, alemã e japonesa.

É nesse contexto que a própria Constituição Federal de 1891 inaugura a tutela jurídica do turismo no país, abordando um dos principais elementos da atividade turística, qual seja o deslocamento de pessoas no território nacional, inclusive a entrada e saída de estrangeiros, sendo este o primeiro documento legal analisado neste estudo. Nos termos do artigo 72, é assegurada aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade à

³⁸ Também chamada de República Oligárquica, República do Café com Leite, República dos Coronéis e República Velha (ABREU, 2015).

³⁹ A 1ª Constituição do Brasil foi outorgada por D. Pedro I em 1824, na vigência do império e era intitulada de Constituição Política do Império do Brasil.

liberdade, sendo garantida a qualquer pessoa a faculdade de entrar e sair do território nacional com sua fortuna e bens em tempo de paz, independente de passaporte (BRASIL, 1891).

Um aspecto relevante de ser mencionado acerca da entrada e saída de pessoas do Brasil durante esse período é o fato de que anos antes, o decreto nº 212, de 22 de fevereiro de 1890⁴⁰, havia sumariamente extinto a exigência legal do passaporte no país em tempo de paz, considerando este documento uma “simples inutilidade vexatória”. Nos termos do decreto, a obrigatoriedade do uso de passaporte consistia em

[...] manifesta oposição a um regimen de completa liberdade individual, é tambem um gravame imposto ao emigrante [...] Que uma tal exigencia, tendo já sido proscripta por injustificavel da legislação de muitos paizes, [...] deve sel-o no Brazil, cuja vastidão territorial está reclamando o concurso emigratorio de todos os paizes de origem para o seu povoamento, riqueza e progresso (BRASIL, 1890).

A despeito dessa abertura das fronteiras nacionais para a livre locomoção de estrangeiros, diferentes medidas foram adotadas para restringir esse direito, dentre elas o decreto nº 1.641, de sete de janeiro de 1907, que tratou acerca da expulsão dos estrangeiros no país. A referida norma sinalizou que poderia ser expulso de parte ou de todo o território brasileiro o estrangeiro que por qualquer motivo compromettesse a segurança nacional ou a tranquilidade pública (BRASIL, 1907).

Anos depois, a lei nº 2.416, de 28 de junho de 1911, regulou a extradição de estrangeiros, estabelecendo que esta não fosse permitida nos seguintes casos: quando a infração não fosse prevista na lei brasileira, a pena de prisão fosse de um ano ou mais, quando o extraditado já estivesse sendo julgado ou já houvesse sido condenado ou absolvido pelo Poder Judiciário brasileiro pelo mesmo fato que ensejou o pedido de extradição, nos casos de prescrição⁴¹ da pena ou da infração, quando o extraditando houvesse que responder no país requerente perante algum tribunal ou juízo de exceção⁴², e ainda, quando a pena for puramente militar, contra a religião, de imprensa e política (BRASIL, 1911).

Posteriormente o decreto nº 4.247, de 6 de janeiro de 1921, elencou o rol de estrangeiros passíveis de serem impedidos de ingressar em território nacional, sendo estes os que foram expulsos de outro país ou considerado pela polícia de outro país como elemento pernicioso à ordem pública; que tenha provocado atos de violência para impor seita religiosa ou política; que pela sua conduta seja considerado nocivo à ordem pública ou à segurança

⁴⁰ Publicado durante o Governo provisório do marechal Deodoro da Fonseca, 1º Presidente do Brasil.

⁴¹ É a perda do direito de acionar o judiciário em virtude do decurso do prazo estabelecido para o processamento da infração.

⁴² Tribunais ou juízos criados após a ocorrência do fato delituoso especificamente para seu julgamento. Também chamado de juízo *ad hoc* (do latim, para esta finalidade).

nacional; que seja evadido de outro país por ter sido condenado por crime de homicídio, furto, roubo, bancarrota, falsidade, contrabando, estelionato, moeda falsa ou lenocídio, ou que tenha sido condenado por juiz brasileiro por estes mesmos crimes; bem como o estrangeiro mutilado, aleijado, cego, louco, mendigo, portador de moléstia incurável ou de grave contágio, que procure o país para prostituir-se ou com idade acima de 60 anos (BRASIL, 1921).

Ainda, por meio da emenda constitucional de 3 de setembro de 1926, a Constituição de 1891 passou a prever em seu artigo 72, §33 a possibilidade de expulsão dos “suditos estrangeiros perigosos á ordem publica ou nocivos aos interesses da Republica”, além disso a referida emenda alterou a redação do artigo 72, §10, excluindo a expressão “independente de passaporte”, o que tornou exigível a partir de então a apresentação de passaporte para o ingresso no país (BRASIL, 1891).

À luz do disposto na Constituição de 1891, outro importante diploma legal infraconstitucional foi editado abordando a temática acerca da entrada e saída de brasileiros e estrangeiros do país. Trata-se do decreto nº 18.408, de 25 de setembro de 1928, que aprova o regulamento para a expedição de passaportes e emissão de vistos em passaportes estrangeiros pelo Ministério das Relações Exteriores. O referido documento jurídico visou conciliar os interesses dos viajantes e imigrantes com a defesa nacional, no intuito de resguardar o país dos “indesejáveis de toda espécie” (BRASIL, 1928).

Dentre os critérios estabelecidos, o decreto elenca o rol de pessoas aptas a receber passaportes, sendo elas, os brasileiros natos ou naturalizados; as estrangeiras casadas com brasileiros, os indivíduos sem nacionalidade (heimatlos)⁴³ que se destinem ao Brasil ou aqui estejam e os estrangeiros cujo país não possuía representação diplomática no Brasil ou de outro país responsável por protegê-los. Além disso, o decreto indica os trâmites para a emissão do passaporte, como documentos a serem apresentados, emolumentos⁴⁴, prazo de requerimento (3 dias) e prazo de validade (1 ano prorrogável por 2 períodos sucessivos de 1 ano), bem como os requisitos para a expedição de passaportes diplomáticos (BRASIL, 1928).

No que tange a obtenção de visto, o estrangeiro deveria identificar no pedido o nome, filiação, nacionalidade, idade, profissão, apresentar sua fotografia e indicar as pessoas da família que o acompanham, com nomes, idades, relação de parentesco, a classe em que viaja e o lugar do Brasil a que se destina. Aos maiores de 60 anos é solicitada a declaração de renda que custeie sua subsistência no país ou a indicação de um parente ou pessoa que por ele

⁴³ Apátridas, pessoas desprovidas de nacionalidade.

⁴⁴ Taxas a serem pagas na prestação de serviços públicos.

se responsabilize, mediante termo de fiança. Em se tratando de menor de 18 anos ou senhora viajando sem sozinha, exige-se a declaração do nome da pessoa a cujo chamado viaje e da profissão lícita que exerce (BRASIL, 1928).

Por fim, ainda no contexto da República Velha o segundo documento analisado foi o decreto nº 18.633, de 5 de março de 1929, que aprova o regulamento do Instituto de Expansão Comercial, órgão responsável por estudar e divulgar as riquezas econômicas do Brasil no exterior, dispondo que uma de suas competências era manter um serviço de publicidade no Brasil e no exterior com o fito de promover a propaganda do país e seus recursos para fins econômicos, comerciais (internos e externos), de imigração e de turismo (BRASIL, 1929). Este é o primeiro documento jurídico federal da Primeira República que expressamente trata do turismo no Brasil e que também vincula o turismo à ação estatal, incluindo sua promoção como uma das responsabilidades do órgão citado.

O Instituto tinha como intuito estudar e divulgar no país e no exterior os recursos econômicos do Brasil. Para tanto, contava com mostruários de amostras de diversos produtos, como algodão, açúcar, café, bebidas, doces, louça de barro, artefatos de madeira, sementes, tecidos, dentre outros, e preparava, quando necessário, pequenas coleções de amostras para serem enviadas aos agentes diplomáticos e consulares do país no exterior. Ainda, o instituto dispunha de uma biblioteca composta por cerca de 10.000 publicações acerca da economia nacional e seu acervo também contava com filmes relativos aos aspectos econômicos brasileiros, inclusive, sobre as grandes cidades e os sítios pitorescos do país, além de fotografias representativas das principais cidades e das culturas agrícolas (BRASIL, 1929).

A despeito do conteúdo do decreto explicitamente abordar finalidades turísticas nas ações do instituto, abstrai-se por meio do contexto econômico da época que suas ações eram direcionadas precipuamente para a divulgação das atividades agrícolas do país, não figurando o turismo como uma atividade potencialmente geradora de riquezas. Percebe-se que algumas ações foram realizadas, como os registros documentais da estrutura e atrativos das cidades, mas que nesse período não foram desenvolvidas pelo governo ações direcionadas exclusivamente para a promoção do turismo.

Nesse sentido, percebe-se que a despeito dos fins turísticos previstos na norma, o turismo ainda não figurava como objeto da agenda pública do governo. Ademais, durante esse período o conjunto de normas analisadas destinaram-se notadamente à regular a entrada e saída de estrangeiros do país, essencialmente por questões migratórias e não por questões turísticas.

Quadro 5 – Legislação correlata ao Turismo na República Velha

Período	Norma	Data	Conteúdo	Situação	Constituição
República Velha 15 de novembro de 1889 a 24 de outubro de 1930	Decreto nº 212	22 de fevereiro de 1890	Extingue a exigência legal de passaporte para estrangeiros em tempo de paz	Revogada	Transição
	Constituição dos Estados Unidos do Brasil	24 de fevereiro de 1891	Estabelece os direitos dos estrangeiros (Art. 72, caput, §33)	Revogada	-
	Decreto nº 1.641	7 de janeiro de 1907	Trata da expulsão de estrangeiros	Sem revogação expressa	1891
	Lei nº 2.416	28 de junho de 1911	Regula a extradição de estrangeiros	Sem revogação expressa	
	Decreto nº 4.247	6 de janeiro de 1921	Regula a entrada de estrangeiros	Sem revogação expressa	
	Emenda Constitucional	3 de setembro de 1926	Previsão da expulsão de estrangeiros	Revogada	
	Decreto nº 18.408	25 de setembro de 1928	Aprova o regulamento para a expedição de passaportes pelo Ministério das Relações Exteriores	Sem revogação expressa	
	Decreto nº 18.633	5 de março de 1929	Regulamento do Instituto de Expansão Comercial	Revogada	

Fonte: elaboração da autora, 2016.

5.2 ERA VARGAS

Em 1930, inicia-se um novo período na política brasileira denominado Era Vargas. Com a Revolução de 30⁴⁵ os militares tomam o poder provisoriamente para em seguida entregá-lo a Getúlio Vargas, que viria a exercê-lo pelos próximos 15 anos. A quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em outubro de 1929 faz com que a economia mundial entre em declínio, atingindo os países cujas economias envolviam-se com os mercados internacionais, a exemplo do Brasil, que exercia expressiva atividade de exportação de café.

Ao assumir o governo provisório Getúlio revoga a Constituição de 1891, governa provisoriamente o país por meio de decretos, dissolve o Congresso Nacional e as assembleias estaduais e municipais e nomeia interventores para substituir os governadores de estados. O

⁴⁵ Movimento armado liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul que culminou com a deposição do então Presidente da República Washington Luís, impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes e entregou o poder a Getúlio Vargas.

governo provisório perdura até 20 de julho de 1934, quando Getúlio assume o governo por eleições indiretas e sob a égide da nova Constituição Federal publicada nessa data.

Inicia-se um período político caracterizado pelo autoritarismo e o intervencionismo do Estado para lidar com uma sociedade complexa e em transformação. Nesse sentido sinalizam Luna e Klein (2016, p. 85):

O Estado começou a criar uma série de instituições básicas para lidar com as relações de trabalho, com a saúde pública, com aposentadorias e pensões e com a economia, com o objetivo de levar modernidade à tradicional sociedade rural oligárquica. Essa empreitada foi executada por um governo não democrático, que podia forjar novas alianças com o crescente setor industrial e atrelar a classe média urbana emergente, bem como o movimento trabalhista em evolução, a um apoio permanente ao regime, em troca de proteção ao trabalhador e da criação de um Estado baseado no regime do bem-estar social. A natureza autoritária e centralizadora desse governo reduziu o poder das antigas oligarquias e, à medida que forjava novas alianças, impediu que conseguissem se opor às mudanças.

Com o advento do Estado Novo a postura autoritária e centralizadora do governo envereda pelos caminhos da repressão, com a supressão de direitos civis, censura da imprensa e perseguições política, porém também adota uma postura desenvolvimentista, marcada pelo civismo, o nacionalismo, a proliferações de aparelhos estatais e avanços em termos de legislação trabalhista, bem estar social e industrialização. Acerca dessa dualidade de posturas Saviani Filho (2013, *on-line*) aponta que “Vargas governou como ditador e democrata; foi reformador social e enquadrado sindicatos; censurou a Imprensa e patrocinou o cinema, o teatro, as artes plásticas e a literatura; perseguiu comunistas e fundou a Petrobrás”.

Durante o período em que Vargas esteve à frente do governo, muitas foram as transformações políticas, econômicas e sociais vivenciadas pelo país. Os diferentes setores da economia foram influenciados, inclusive o Turismo, cujo desenvolvimento ainda engatinhava. Considerando a ação centralizadora e interventora do Estado nesse período, diferentes diplomas legais direcionaram-se à regular práticas relativas ao turismo, conforme será exposto na subseções a seguir.

5.2.1 Governo provisório

Em 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas assume o governo do país, exercendo-o provisoriamente até 20 de julho de 1934. Durante esse período, foram editados diplomas legais que expressamente citavam o turismo, sendo primeiro deles o decreto nº 21.336, de 29 de abril de 1932, que autoriza a celebração de contrato de arrendamento dos

carros dormitórios, *pullmans*⁴⁶, restaurantes e *buffets* das estradas de ferro da União, bem como dos restaurantes e *buffets* das estações destas estradas (BRASIL, 1932). A medida é inspirada no turismo ferroviário europeu e norte-americano e expressamente sinaliza o intuito de promover o turismo no Brasil por meio do transporte ferroviário.

De acordo com Allis (2006), em 1854 foi construída a primeira estrada de ferro no Brasil, a Estrada de Ferro Mauá, por meio de Irineu Evangelista de Sousa, o Barão de Mauá. Nos anos seguintes, a malha ferroviária do império rapidamente cresceria, sobretudo no eixo Rio – São Paulo - Minas Gerais, região na qual gravitava a economia cafeeira. Com o advento da República o crescimento das estradas de ferros continuou, pois eram um importante meio de transporte para o escoamento de mercadorias, mas também permitiam o transporte rápido e seguro de passageiros. O próprio Getúlio Vargas possuía um vagão presidencial para seu uso nas viagens pelo Brasil.

As estradas de ferro representavam desenvolvimento para as cidades por onde os trilhos passavam, levando e trazendo pessoas, mercadorias, notícias e novidades. A dinâmica social e até mesmo a estrutura de tais cidades modificava-se em função do progresso trazido pelas ferrovias. Conforme sinaliza Giesbrecht (2005, p. 10):

As ferrovias surgiram no Brasil para preencher um vazio nos transportes. Barulhentas e perigosas, as composições ferroviárias, nos primeiros tempos movidas a vapor, compensavam todos os transtornos. Nas cidades por onde passavam, davam emprego, traziam o progresso, abriam o mundo aos então isolados habitantes desses lugares perdidos pelo nosso interior, na época muito dependentes da navegação fluvial ou marítima, de carruagens e de tropas de mulas, todas lentas demais. Desde que a primeira estrada de ferro foi implantada em terras do atual município fluminenses de Magé, as pessoas aos poucos passaram a poder viajar com algum conforto para o resto do Brasil.

Desde o surgimento das ferrovias muitos foram os esforços dos fabricantes em aprimorar os serviços oferecidos por este meio de transporte, sobretudo no que tange ao transporte de passageiros. Buzelin (2002) aponta que estes vagões passaram a dispor de acomodações cada vez mais luxuosas que atendessem as necessidades dos passageiros durante as viagens, oferecendo restaurante, cabine privativa, mobiliário dentre outras facilidades, e que rapidamente essa tendência migrou para o Brasil, pois durante décadas o país adquiriu seu maquinário e equipamento ferroviário diretamente destes fabricantes. O autor indica ainda, que esse requinte indicava a necessidade que as estradas de ferros tinham de estarem preparadas para o bem receber, oferecendo o que houvesse de melhor aos seus usuários.

Nesse sentido, o conteúdo do citado decreto sinaliza que a despeito do transporte de passageiros não ser a prioridade do governo ao investir no segmento, ensaiou-se os

⁴⁶ Vagões de luxo fabricados pela companhia americana Pullmann (CHICAGO HISTORY MUSEUM, on-line).

primeiros passos na tentativa de promover o turismo no país, abrindo espaço para a exploração comercial dos serviços de acomodação e alimentação prestados nos trens e nas estações ferroviárias no intuito de que tais serviços fossem oferecidos nos padrões europeus e norte americano, onde até hoje o modal ferroviário opera com grande fluxo de viajantes, contribuindo expressivamente para o desenvolvimento do turismo.

Ainda acerca do transporte ferroviário, o decreto nº 23.655, de 27 de dezembro de 1933, trata da concessão de passagens gratuitas e abatimentos no transporte nas estradas de ferro de propriedade da União e por ela administrada. O decreto elenca o rol de pessoas que teriam direito a esse benefício, tais como os empregados das citadas estradas de ferro quando residirem em lugares servidos por essas estradas ou quando viajarem por motivo de doença ou férias, bem como seus familiares. Dentro o rol de beneficiários do transporte totalmente gratuito, o artigo 1º, alínea f previa a concessão às pessoas que viajavam a serviço de instituições de caridade, estabelecimentos de assistência social ou de ensino gratuito e agremiações destinadas a promoverem o desenvolvimento das ciências, das letras, das artes e do turismo. Nestes casos, as passagens poderiam ser concedidas no limite de oito por mês e não abrangiam trechos no subúrbio ou de pequeno percurso (BRASIL, 1933).

A norma previa ainda, a concessão de 50% de abatimento no transporte de pessoas, mostruário e animais destinados às feiras e exposições oficiais ou oficializadas pelo poder público, bem como para os membros de congressos científicos, religiosos, artísticos, industriais ou agrícolas e passes coletivos com 50% de abatimento no passe individual concedidos a grupos de no mínimo 25 pessoas de sociedades recreativas ou de outros tipos e a grupos em romaria, pique niques e outras excursões de mesma natureza (BRASIL, 1933). A medida foi decretada com o intuito facilitar os transportes, representando uma contribuição do Estado a obras de assistência social e de desenvolvimento cultural da iniciativa privada.

O primeiro diploma legal da República Velha a expressar a palavra turista foi o decreto nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934, que aprova o Código da Caça e Pesca no país. Nesse período a prática da pesca e sua exploração comercial foi legalmente restrita aos brasileiros, sendo concedida licença especial aos amadores estrangeiros e cientistas. Aos amadores da pesca foi permitido a sua prática como distração, a bordo de embarcações de categoria recreio e mediante a concessão de uma licença sujeita a cobrança de taxa anual de 20 mil réis, não podendo o fruto de sua pesca ser comercializado. No que tange à caça, seu exercício foi permitido mediante licença anual, sendo concedida ao turista uma licença especial para a prática da caça por um período de 30 dias, mediante o pagamento de uma taxa de 10 mil réis (BRASIL, 1934).

O diploma seguinte a ser analisado é o decreto nº 23.704-A, de 8 de janeiro de 1934, que uniformizou a expedição de passaportes no país. O diploma legal apresenta como anexo o Regulamento de Passaportes, documento que apresenta os tipos e modelos de passaportes a serem emitidos (diplomáticos, comuns, para estrangeiros), os procedimentos a serem cumpridos para emissão do passaporte, as regras para concessão de visto e os emolumentos (BRASIL, 1934).

A uniformização dos procedimentos para expedição de passaportes do país se fez necessária visto que as normas vigentes até o momento não estavam sendo cumpridas a contento em virtude da diversidade de repartições federais e estaduais com competência para realizar as ações estabelecidas pela legislação, sem articulação entre si e a superintendência de um órgão central que as coordenassem. O intuito do regulamento foi o de padronizar os procedimentos e controlar de forma mais direta a emissão de tais documentos, visto que até então o processo ocorria sem muito rigor.

Ainda durante o governo provisório de Vargas, foi publicado o decreto nº 24.069, de 31 de março de 1934, que autorizou a celebração de contrato entre o governo brasileiro e a empresa alemã Luftschiffbau-Zeppelin GmbH para a concessão de uma linha aérea com dirigíveis entre a Europa e o Brasil, a construção de um aeroporto para dirigíveis no Rio de Janeiro e a exploração desse aeroporto mediante arrendamento (BRASIL, 1934).

Os dirigíveis foram meios de transportes aéreos populares no início do século XX e possuem como característica o fato de serem mais leves do que o ar. No Brasil ficaram conhecidos como “Zé Pelim” e o primeiro a pousar no país foi o Graf Zeppelin, em 1930 em Recife. Nos anos seguintes os dirigíveis viriam a fazer inúmeras viagens para o Brasil, requerendo a construção de um aeroporto mais apropriado no Rio de Janeiro para suas operações. Com capacidade para transportar cerca de 35 passageiros, a estrutura dos dirigíveis contava com camarotes, camas, guarda-roupas, sofás, chuveiros de água fria e quente, além de salões de estar e de refeições, janelas panorâmicas, elevador, cozinha e outras mordomias que o assemelhavam a um transatlântico voador (LAUX, 2002).

Em 13 de junho de 1934, é publicado o decreto nº 24.393, que promulga o convênio entre Brasil e Argentina para o fomento do turismo entre os dois países. O texto legal dispõe acerca da supressão da cobrança de qualquer emolumento na saída ou entrada do turista destes países, bem como desburocratizou o processo de entrada, exigindo apenas apresentação do passaporte e dos documentos sanitários, além de garantir o livre trânsito dos veículos dos turistas (BRASIL, 1934).

Quadro 6 – Legislação correlata ao Turismo na Era Vargas – Governo provisório

Período	Norma	Data	Conteúdo	Situação	Constituição
Era Vargas Governo provisório (Getúlio Vargas) 3 de novembro de 1930 a 20 de julho de 1934	Decreto nº 21.336	29 de Abril de 1932	Autoriza a celebração de contrato de arrendamento dos carros dormitórios, <i>pullmans</i> , restaurantes e buffets das estradas de ferro da União, bem como dos restaurantes e buffets de estações das mesmas estradas.	Revogado	Transição
	Decreto nº 23.655	27 de Dezembro de 1933	Consolida as disposições sobre passagens gratuitas e abatimentos de transportes nas estradas de ferro de propriedade da União e por ela administradas e concede outros favores	Revogado	Transição
	Decreto nº 23.672	2 de janeiro de 1934	Código de caça e pesca	Revogado	Transição
	Decreto nº 23.704-A	8 de Janeiro de 1934	Uniformiza a expedição de passaportes	Sem revogação expressa	Transição
	Decreto nº 24.069	31 de Março de 1934	Autoriza a celebração de contrato com a "Luftschiffbau Zeppelin G. m. b. H.", para o estabelecimento de uma linha aérea regular com dirigíveis, entre o Brasil e a Europa e para a construção de um aeroporto para dirigíveis no Rio de Janeiro	Revogado	Transição
	Decreto nº 24.393	13 de Junho de 1934	Promulga o Convênio entre o Brasil e Argentina para o fomento do turismo	Sem revogação expressa	Transição

Fonte: elaboração da autora, 2016.

5.2.2. Governo Constitucional (2ª República)

Em 16 de julho de 1934 é publicada a nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil e Getúlio Vargas assume constitucionalmente o Governo do país, exercendo-o até 10 de julho de 1937. A exemplo da Constituição anterior, a Constituição Federal de 1934 manteve em seu texto legal a inviolabilidade ao direito de liberdade, garantido aos estrangeiros a entrada e saída do território nacional em tempos de paz e mediante as exigências de passaporte e as restrições estabelecidas em lei (BRASIL, 1934).

A lei nº 209, de 30 de maio de 1936, institui a cobrança de taxa no valor de mil réis por pessoa para a entrada nas docas de atracação de vapores estrangeiros no cais do porto do Rio de Janeiro. O produto dessa arrecadação destinou-se aos serviços de propaganda e assistência aos turistas e passageiros em geral, a cargo do *Touring Club* do Brasil (BRASIL, 1936). A entidade arrendava legalmente a estação de passageiros desse porto desde 30 de

dezembro de 1932, por meio decreto nº 22.282. O regulamento da lei supracitada se deu por meio do decreto nº 1.079, de 2 de setembro de 1936, que instituiu as incumbências do *Tourig Club* do Brasil, dentre elas a de prestar assistência aos turistas em geral que desembarcarem no porto e desenvolver a propaganda turística no país (BRASIL, 1936).

Fundando em 1923 com a denominação de Sociedade Brasileira de Turismo e natureza de entidade civil, o *Touring Club do Brasil* tinha como objetivo divulgar os atrativos turísticos do país junto às elites brasileiras, numa tentativa de promover o turismo interno e reverter a preferência pelos destinos europeus. A entidade empreendeu iniciativas inovadoras no aprimoramento do turismo nacional, inclusive antecipando-se aos governos em termos de informação, sinalização e cartografias rodoviárias, como por exemplo, a emissão da caderneta de tráfego interestadual para seus sócios mediante autorização estatal, que servia como uma carteira nacional de habilitação, inexistente na década de 30 e a instalação do *bureau* de informações na estação marítima do porto do Rio de Janeiro, sendo a primeira instalação do tipo no país voltada para o recepção de visitantes estrangeiros (*TOURING, on-line*)

O documento seguinte a ser analisado é o decreto nº 1.846, de 3 de agosto de 1937, que promulga cinco atos internacionais firmados entre o Brasil e o Uruguai, quais sejam: o Convênio para a fixação do estatuto jurídico da fronteira e respectivo Protocolo Adicional, Convênio de intercâmbio artístico, Acordo para a permuta de publicações, Convênio para o fomento do turismo e Convênio sobre exposições de amostras e vendas de produtos nacionais (BRASIL, 1937).

O convênio firmado para o fomento do turismo entre os dois países signatários seguiu os mesmos moldes do convênio firmado entre o Brasil e a Argentina em 1934, prevendo facilidades no processo de entrada e saída dos turistas entre os dois países, com a supressão de cobranças de taxas, apresentação apenas do passaporte e documentos sanitários e a livre circulação de veículos. Nota-se o interesse do Estado brasileiro em promover o fluxo turístico internacional no país, buscando entre seus países vizinhos possíveis consumidores aos produtos turísticos nacionais, além de constituir o princípio de uma cooperação internacional que anos depois viria a se materializar por meio do Mercosul.

O conjunto de diplomas relacionados ao turismo nesse período é notadamente escasso e seu conteúdo esparso, o que indica claramente a não inclusão da atividade dentre as prioridades do governo em termos de regulação e desenvolvimento de ações direcionadas ao seu desenvolvimento.

Quadro 7 – Legislação correlata ao Turismo na Era Vargas – Governo Constitucional

Período	Norma	Data	Conteúdo	Situação	Constituição
Era Vargas Governo constitucional (Getúlio Vargas) 20 de julho de 1934 a 10 de novembro de 1937	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil	16 de julho de 1934	Estabelece os direitos dos estrangeiros (Art. 113, 14)	Revogada	-
	Lei n. 209	30 de maio de 1936	Providencia sobre o pagamento de entradas no Caes do Porto do Rio de Janeiro	Sem revogação expressa	1934
	Decreto n° 1.079	2 de Setembro de 1936	Approva o Regulamento para a arrecadação e fiscalização da taxa de entrada no Cães do Porto do Rio de Janeiro	Revogado	1934
	Decreto n° 1.846	3 de Agosto de 1937	Promulga diversos Atos Internacionais, firmados em Montevideo, entre o Brasil e a República Oriental do Uruguai	Sem revogação expressa	1934

Fonte: elaboração da autora, 2016.

5.2.3 Estado Novo (3ª República)

Em 10 de novembro de 1937 inicia-se um novo período da história política do Brasil, momento em que Getúlio Vargas mantém-se no poder por meio de um golpe de estado até 29 de outubro de 1945.

A Constituição Federal publicada em 10 de novembro de 1937 suprimiu o livre direito de ir e vir do território nacional em tempo de paz, previsto nas Constituições anteriores, além de indicar a competência exclusiva da União para legislar acerca da emissão de passaportes, a expulsão de estrangeiros, bem como sua proibição de permanência ou de estada no mesmo (BRASIL, 1937). Há um cerceamento expressivo acerca da liberdade de deslocamento no país, reflexo do contexto político existente no país de combate ao comunismo, censura e perseguição política.

O decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938, dispõe acerca da entrada de estrangeiros no território nacional. Os dispositivos do decreto-lei em sua maioria são destinados a regular a situação dos imigrantes no país, que continuava sua política de atrair trabalhadores europeus, porém o texto legal faz menção aos turistas. O diploma classifica os estrangeiros em duas categorias, permanente ou temporário, de acordo com o período de permanência no país. Os turistas enquadram-se no grupo de estrangeiros temporários que

intencionam permanecer por menos de 6 meses no país, sendo-lhes vedado o exercício de atividades profissionais pelo tempo que permanecerem no país⁴⁷ (BRASIL, 1938).

O regulamento do decreto-lei se deu por meio do decreto nº 3.010, de 20 de agosto de 1938, trazendo a previsão legal da dispensa de visto aos turistas que viajarem com lista coletiva (excursão); o rol de documentos a ser apresentados pelos turistas, quais sejam: o passaporte, prova de idoneidade, atestado de saúde e de vacina anti-variólica emitido por médico de saúde da confiança da autoridade consular; a previsão do prazo de 180 dias para a permanência do turista em território nacional; e o atendimento preferencial para a solicitação de visto e durante as visitas de bordo realizadas por autoridades para efeitos de fiscalização e desembarque de passageiros. Ademais, o diploma trata da fiscalização das agências de navegação, turismo e colocação, exigindo o registro das agências de turismo e venda passagens, bem como das companhias, empresas e agência de turismo com interesse em efetuar câmbio manual; e do Conselho de Imigração e Colonização (CIC), que dentre suas incumbências deveria estudar a criação de uma agência oficial de turismo, adotando as medidas necessárias para a promoção do turismo (BRASIL, 1938).

Posteriormente o decreto-lei nº 1.650, de 3 de outubro de 1939, viria a tratar das companhias, empresas e agências de turismo, dispondo que a fiscalização destas empresas exigidas pelo decreto nº 3.010 ficaria a cargo do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores e a fiscalização das agências de câmbio a cargo do Banco do Brasil (BRASIL, 1939).

No ano seguinte, o decreto-lei nº 2.440, de 23 de julho de 1940, regulou as atividades das empresas e agências de viagens e turismo, classificando tais empresas em duas categorias: agências de turismo e agências de viagens e turismo. As agências de turismo realizam atividades de recepção e assistência em geral aos turistas, expedição/retirada de bagagens e reservas em hotéis por conta do cliente, regularização de documentos de turistas junto às autoridades, prestação de informações turísticas e a difusão gratuita de material promocional de turismo. No que tange às agências de viagens e turismo, além das atividades citadas também realizavam a venda de bilhetes e reserva de lugares em meios de transportes, organização de excursões, emissão de apólice ou certificados de seguros contra acidentes, dentre outras (BRASIL, 1940).

O decreto-lei nº 974, de 22 de dezembro de 1938, dispõe sobre o cálculo do imposto de licença para localização devido no Distrito Federal, sinalizando a não cobrança da

⁴⁷ Em 1941, o decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais) estabeleceu a pena de prisão simples de 3 meses a 1 ano ao infrator dessa disposição jurídica (BRASIL, 1941).

quarta parte do valor locativo mensal de hotéis e pensões, tendo em vista a sua influência para a indústria do turismo. Neste diploma legal ressalta-se o uso da expressão indústria para tratar do turismo, termo que viria a ser amplamente utilizado nos anos seguintes para designar o turismo, considerando a capacidade do setor em gerar riquezas.

O decreto-lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939, cria o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), órgão diretamente subordinado ao Presidente da República com as seguintes finalidades:

- a) centralizar, coordenar, orientar e superintender a propaganda nacional, interna ou externa, e servir, permanentemente, como elemento auxiliar de informação dos ministérios e entidades públicas e privadas, na parte que interessa à propaganda nacional;
- b) superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo;
- c) fazer a censura do Teatro, do Cinema, de funções recreativas e esportivas de qualquer natureza, de rádio-difusão, da literatura social e política, e da imprensa, quando a esta forem cominadas as penalidades previstas por lei;
- d) estimular a produção de filmes nacionais;
- e) classificar os filmes educativos e os nacionais para concessão de prêmios e favores;
- f) sugerir ao Governo a isenção ou redução de impostos e taxas federais para os filmes educativos e de propaganda, bem como a concessão de idênticos favores para transporte dos mesmos filmes;
- g) conceder, para os referidos filmes outras vantagens que estiverem em sua alçada;
- h) coordenar e incentivar as relações da imprensa com os Poderes Públicos ao sentido de maior aproximação da mesma com fatos que se liguem aos interesses nacionais;
- i) colaborar com a imprensa estrangeira no sentido de evitar que se divulguem informações nocivas ao crédito e à cultura do país;
- j) promover intercâmbios com escritores, jornalistas e artistas nacionais e estrangeiros;
- l) estimular as atividades espirituais, colaborando com artistas e intelectuais brasileiros, no sentido de incentivar uma arte e uma literatura genuinamente brasileiras, podendo, para isso, estabelecer e conceder prêmios;
- m) incentivar a tradução de livros de autores brasileiros;
- n) proibir a entrada no Brasil de publicações estrangeiras nocivas aos interesses brasileiros, e interditar, dentro do território nacional, a edição de quaisquer publicações que ofendam ou prejudiquem o crédito do país e suas instituições ou a moral;
- o) promover, organizar, patrocinar ou auxiliar manifestações cívicas e festas populares com intuito patriótico, educativo ou de propaganda turística, concertos, conferências, exposições demonstrativas das atividades do Governo, bem como mostras de arte de individualidades nacionais e estrangeiras;
- p) organizar e dirigir o programa de rádio-difusão oficial do Governo;
- q) autorizar mensalmente a devolução dos depósitos efetuados pelas empresas jornalísticas para a importação de papel para imprensa, uma vez demonstrada, a seu juízo, a eficiência e a utilidade pública dos jornais ou periódicos por elas administrados ou dirigidos (BRASIL, 1939).

Em sua estrutura o DIP contou com a Divisão de Turismo (DT), cujas competências abrangiam: a propaganda turística do país no exterior, a organização das informações turísticas, o intercâmbio com organizações turísticas do mundo, dividir o Brasil em zonas turísticas e dialogar com as delegações estaduais que fossem criadas, estimular o

turismo interno, fixar diretrizes de desenvolvimento para o setor a serem observadas pela Administração Pública, entidades institutos e organizações que desenvolvam atividades no setor, vigiar e fiscalizar as organizações de turismo, promover facilidades aduaneiras, fiscais, policiais e de passaporte, dentre outras (BRASIL, 1939).

O regimento do DIP foi aprovado pelo decreto nº 5.077, de 29 de dezembro de 1939, o qual sinalizou que o órgão tinha a seu cargo “a elucidação da opinião nacional sobre de diretrizes doutrinárias do regime, em defesa da cultura, da unidade espiritual e da civilização brasileiras” (BRASIL, 1939). Anos mais tarde o DIP viria a ser extinto por meio do decreto-lei nº 7.582, de 25 de maio de 1945, sendo substituído pelo Departamento Nacional de Informações subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

O decreto-lei nº 2.381, de 9 de julho de 1940, aprova o quadro das atividades e profissões para o Registro das Associações Profissionais organizado pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio para efeito de sindicalização. Na categoria comércio, o 5º grupo trata das atividades de turismo e hospitalidade e abrange as empresas de turismo e os hotéis e similares, já na categoria dos transportes marítimos e aéreos, o 4º grupo trata dos empregados em turismo e hospitalidade, incluindo os intérpretes e guias de turismo, bem como os empregados do comércio hoteleiro e similares (BRASIL, 1940).

O decreto-lei nº 5.856, de 27 de setembro de 1943, aprova o convênio entre Brasil e Paraguai para o fomento do Turismo e o decreto nº 15.097, de 20 de março de 1944 promulga o referido convênio, o qual foi firmado em termos similares aos convênios firmados em 1937 com o Uruguai e em 1934 com a Argentina, porém com a peculiaridade de sinalizar que o convênio beneficiaria brasileiros e paraguaios que viajarem diretamente de seus respectivos países a turismo, excursão científica, artística, esportiva ou a negócios e cuja permanência no território visitado não fosse superior a doze meses ou estivessem em trânsito com destino a um terceiro país. Além disso, o referido acordo foi silente no que tange à livre circulação de veículos nos territórios dos países signatários, fato que foi tratado nos convênios anteriores (BRASIL, 1944).

O derradeiro diploma legal analisado neste período é o decreto-lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945, que trata da imigração e colonização. Em seu texto, o documento expressa o objetivo de fornecer uma orientação racional e definitiva acerca da política migratória no país após a 2ª Guerra Mundial. Em seus dispositivos o decreto-lei trata da concessão de visto temporário aos turistas que não permaneçam por mais de 180 dias no país e o visto de trânsito aos viajantes com destino a outros países.

Quadro 8 – Legislação correlata ao Turismo na Era Vargas – Estado Novo

Período	Norma	Data	Conteúdo	Situação	Constituição
Era Vargas Estado Novo 10 de novembro de 1937 a 29 de outubro de 1945	Constituição dos Estados Unidos do Brasil	10 de novembro de 1937	Estabelece os direitos dos estrangeiros (Art. 113, 14)	Revogada	-
	Decreto-Lei nº 406	4 de Maio de 1938	Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional	Revogado	1937
	Decreto nº 3.010	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	Sem revogação expressa	
	Decreto-Lei nº 974	22 de dezembro de 1938	Dispõe sobre o cálculo do imposto de licença para localização devido no Distrito Federal por hotéis e pensões	Sem revogação expressa	
	Decreto-Lei nº 1.650	3 de outubro de 1939	Dispõe sobre as companhias, empresas e agências de turismo	Sem revogação expressa	
	Decreto-Lei nº 1.915	27 de dezembro de 1939	Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda	Sem revogação expressa	
	Decreto nº 5.077	29 de dezembro de 1939	Aprova o regimento do Departamento de Imprensa e Propaganda	Revogado	
	Decreto-Lei nº 2.381	9 de julho de 1940	Aprova o quadro das atividades e profissões, para o Registro das Associações Profissionais e o enquadramento sindical	Sem revogação expressa	
	Decreto-Lei nº 2.440	23 de julho de 1940	Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo.	Sem revogação expressa	
	Decreto-Lei nº 3.688	3 de outubro de 1941	Leis das Contravenções Penais	Sem revogação expressa	
	Decreto-Lei nº 5.856	27 de setembro de 1943	Aprova o Convênio entre o Brasil e o Paraguai para o Fomento do Turismo	Sem revogação expressa	
	Decreto nº 15.097	20 de março de 1944	Promulga o Convênio para o fomento do turismo entre o Brasil e o Paraguai	Sem revogação expressa	
	Decreto-Lei nº 7.582	25 de maio de 1945	Extingue o Departamento de Imprensa e Propaganda e cria o Departamento Nacional de Informações	Revogado	
	Decreto-Lei nº 7.967	18 de Setembro de 1945	Dispõe sobre a Imigração e Colonização	Revogado	

Fonte: elaboração da autora, 2016.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da legislação que regula o turismo no Brasil ainda é emergente e apresenta nuances que carecem de investigação científica. A partir da análise das obras disponíveis sobre o assunto, percebe-se que o teor das normas indicadas pelos autores pode ser classificado em três fases: a primeira abrangendo o início da República e caracterizando-se por normas esparsas, que não possuem vinculação entre si, especialmente diante da inexistência de uma política nacional que as integrassem; a segunda fase, que tem como marco a publicação do decreto-lei nº 55/66, que instituiu uma política nacional para o turismo brasileiro e uma reestruturação da atividade no país e a terceira fase iniciando-se com a edição da atual Constituição Federal, que pela primeira vez inseriu em seu texto legal a tutela do turismo como bem jurídico.

O estudo detalhado dos diplomas legais existentes, especialmente os mais antigos cuja investigação por vezes é superficial, permite que uma colcha de retalhos seja costurada, revelando uma imagem mais clara acerca dos primeiros atos normativos estatais direcionados para a regulamentação do turismo no país. Tais textos jurídicos trazem em seu bojo vestígios do passado que permitem resgatar importantes fatos históricos relativos ao desenvolvimento do turismo no país, revelando fatos pitorescos, por vezes esquecidos, os quais ensejam novos questionamentos e a produção de novas pesquisas sobre o turismo no Brasil. A relevância de tais documentos não reside na sua eficácia e vigência, mas sim nas memórias que podem ser resgatadas por meio da interpretação de seu texto legal, bem como a análise do contexto em que foram produzidos.

O turismo no Brasil hoje dispõe de uma legislação própria, que apesar de ainda não proporcionar uma regulação ideal da atividade turística, constitui-se em um avanço diante do ordenamento jurídico existente anteriormente. Porém, é preciso salientar que para uma melhor compreensão do conteúdo das normas contemporâneas é necessário voltar os olhos para o passado e vislumbrar todo o percurso jurídico trilhado para a culminância do presente regime jurídico. Essa viagem ao passado permite ao investigador uma melhor compreensão da atual legislação, visto que ao não apenas compreender os seus dispositivos no contexto atual, mas todo o caminho que foi percorrido para que se chegasse a ele.

Há uma tendência a se estudar as normas que tratam da ação estatal devidamente institucionalizada, isto é, exercida a partir da existência de um órgão público especificamente ligado ao turismo, assim, os estudos se concentram no período em que foram publicadas normas estruturantes da atividade turística no país. O fato é que a legislação esparsa,

publicada nos primeiros anos da República, recebe pouca ou nenhuma atenção da comunidade científica, o que pode acarretar que fatos históricos relevantes sejam relegados ao esquecimento.

Nestes termos, o estudo das normas jurídicas publicadas no Brasil durante os períodos da República Velha e Era Vargas revelaram nuances do turismo brasileiro que muitas vezes não são abordados pelas obras que tratam da temática e os quais despertam o interesse por novas investigações, tais como: o transporte turístico de passageiros em dirigíveis, os vagões de luxo nos modais ferroviários, a evolução dos procedimentos de entrada e saída de turista, o papel do *Touring Club* do Brasil no desenvolvimento do turismo, a abrangência das terminologias patrimônio turístico, bem e valores turísticos, citadas em alguns diplomas analisados, os primeiros convênios internacionais firmados pelo Brasil com países vizinhos para a promoção do turismo e a delimitação entre o que efetivamente era promoção turística, censura e propaganda populista nas ações realizadas pelo Departamento de Imprensa e Propaganda durante o governo de Getúlio Vargas. Ademais, a pesquisa permite ainda novos desdobramentos com a continuidade das buscas em outros períodos políticos, como por exemplo, a Ditadura Militar.

Espera-se que a pesquisa desperte o interesse de outros investigadores, bem como o levantamento de questionamentos acerca da temática, de modo que a produção científica sobre o assunto possa se diversificar e ser atualizada, promovendo um melhor entendimento sobre o assunto.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves (org). **Dicionário histórico-biográfico da 1ª República: 1889-1930**. FGV, 2015. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>. Acesso em: 12 ago. 2016.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Relatório do ACNUR aponta a necessidade de reassentamento para 1,19 milhões de pessoas em 2017**. 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/relatorio-do-acnur-aponta-a-necessidade-de-reassentamento-para-119-milhoes-de-pessoas-em-2017/>. Acesso em: 04 jul. 2016.

ALLIS, Thiago. **Turismo, patrimônio cultural e transporte ferroviário: um estudo sobre ferrovias turísticas no Brasil e na Argentina**. São Paulo, 2006. 234 p. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina.

ANDRADE, José Vicente de. **Turismo: fundamentos e dimensões**. 8ª ed. São Paulo: Ática, 2002. (série fundamentos)

BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. **Direito do Turismo: história e legislação no Brasil e no exterior**. São Paulo: Senac, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: edições 70, 2011.

BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 5ª ed. São Paulo: Editora SENAC, São Paulo, 2001.

_____. **Política e planejamento do turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BITTAR, Eduardo C. B. **Linguagem jurídica: semiótica, discurso e direito**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Direitos fundamentais. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (org). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRANCATTO, Ricardo Teixeira. **Instituições de direito público e de direito privado**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 jul. 2016.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 212**, de 22 de fevereiro de 1890. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-212-22-fevereiro-1890-508151-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 1.641**, de sete de janeiro de 1907. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1641-7-janeiro-1907-582166-publicacaooriginal-104906-pl.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 4.247**, de 6 de janeiro de 1921. Acesso em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4247-6-janeiro-1921-568826-publicacaooriginal-92146-pl.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 18.408**, de 25 de setembro de 1928. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18408-25-setembro-1928-563028-publicacaooriginal-87134-pe.html>. Acesso em: 25 jul 2016.

_____. **Decreto nº 18.633**, de 5 de março de 1929. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18633-5-marco-1929-517266-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 21.336**, de 29 de abril de 1932. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21336-29-abril-1932-524895-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 23.655**, de 27 de dezembro de 1933. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23655-27-dezembro-1933-526024-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 23.672**, de 2 de janeiro de 1934. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23672-2-janeiro-1934-498613-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. **Decreto nº 23.704-A**, de 8 de janeiro de 1934. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23704-a-8-janeiro-1934-557866-publicacaooriginal-78592-pe.html>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. **Decreto nº 24.069**, de 31 de março de 1934. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24069-31-marco-1934-503545-republicacao-78775-pe.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 24.393**, de 13 de junho de 1934. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24069-31-marco-1934-503545-republicacao-78775-pe.html>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 3.551**, de 4 de agosto de 2000. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. **Decreto nº 5.077**, de 29 de dezembro de 1939. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-5077-29-dezembro-1939-345395-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 1.079**, de 2 de setembro de 1936. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1079-2-setembro-1936-450602-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 1.846**, de 3 de agosto de 1937. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1846-3-agosto-1937-449906-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 3.010**, de 20 de agosto de 1938. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-3010-20-agosto-1938-348850-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 15.097**, de 20 de março de 1944. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-15097-20-marco-1944-463006-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. **Decreto-lei nº 1.650**, de 3 de outubro de 1939. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1650-3-outubro-1939-411428-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto-lei nº 2.440**, de 23 de julho de 1940. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2440-23-julho-1940-412448-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Decreto-lei nº 974**, de 22 de dezembro de 1938. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-974-22-dezembro-1938-348704-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto-lei nº 3.688**, de 3 de outubro de 1941. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Decreto-lei nº 1.915**, de 27 de dezembro de 1939. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1915-27-dezembro-1939-411881-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Decreto-lei nº 406**, de 4 de maio de 1938. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto-lei nº 25**, de 30 de novembro de 1937. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. **Decreto-lei nº 2.381**, de 9 de julho de 1940. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2381-9-julho-1940-412322-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Decreto-lei nº 5.856**, de 27 de setembro de 1943. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5856-27-setembro-1943-416003-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. **Decreto-lei nº 7.967**, de 18 de setembro de 1945. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967.htm. Acesso em: 30 jul. 2016

_____. **Decreto-lei nº 55**, de 18 de novembro de 1966. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0055.htm. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Lei nº 209**, de 30 de maio de 1936. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-209-30-maio-1936-552081-publicacaooriginal-76318-pl.html>. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Lei nº 2.416**, de 28 de junho de 1911. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2416-28-junho-1911-579206-publicacaooriginal-102088-pl.html>. Acesso em: 27 jul. 2016

_____. **Lei nº 11.711**, de 17 de setembro de 2008. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11711.htm. Acesso em: 25 ago. 2016

_____. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em 25 ago. 2016.

_____. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. **Lei nº 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. **Lei nº 9.795**, de 27 de abril de 1999. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. **Lei nº 13.146**, de 6 de julho de 2015. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. **Lei nº 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 30 jul. 2016.

_____. **Lei nº 8.181**, de 28 de março de 1991. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8181.htm. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Medida provisória nº 706**, de 12 de maio de 2016. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm#art12. Acesso em: 25ago. 2016.

_____. **Medida provisória nº 103**, de 1º de janeiro de 2003. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Constituições brasileiras**. 2005. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/museu/publicacoes/arquivos-pdf/Constituicoes%20Brasileiras-PDF.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Fundação Capes. **Tabela de Áreas do conhecimento do ensino superior**. 2012. Disponível em:
http://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/TabelaAreasConhecimento_072012.pdf. Acesso em: 28 jul. 2016.

_____. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. **Relatório**. 1929. Disponível em:
<http://brazil.cr1.edu/bsd/bsd/u2024/000363.html>. Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Ministério do Turismo. **Turismo social: diálogos do Turismo – uma visão de inclusão**. Brasília: Ministério do Turismo, 2006. Disponível em:
http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/dialogos_turismo.pdf. Acesso em: 15 ago 2016.

_____. Ministério do Turismo. **Segmentação do Turismo: Marcos Conceituais**. Brasília: Ministério do Turismo, 2006. Disponível em:
http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Marcos_Conceituais.pdf. Acesso em: 15 ago 2016.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo: O turismo fazendo muito mais pelo Brasil - 2013 – 2016**. Disponível em:
http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Aquarela 2020: marketing turístico internacional do Turismo**. Disponível em:
http://www.embratur.gov.br/lai_embratur_secom/export/sites/lai/galerias/download/Plano_Aquarela_2020.pdf. Acesso em: 25 ago. 2016.

BOITEUX, Bayard do Coutto. **Legislação do Turismo: tópicos de direito aplicados ao turismo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BUNGE, Mario. **La ciencia, su método y su filosofía**. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1979. Disponível em: <http://app.ute.edu.ec/content/3288-14-14-1-18-4/LA%20CIENCIA%20SU%20METODO%20Y%20FILOSOFIA.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016.

BUZELIN, José Emílio de Castro. **Carros Budd no Brasil: os trens que marcaram época**. Rio de Janeiro: Sociedade de Pesquisa para memória do trem. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=ywQ_swflb7MC&pg=PA5&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 27 jul. 2016.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Trad. Ana Cristina Nasser. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2012. (Coleção Sociologia).

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHICAGO HISTORY MUSEUM. **The Pullman Luxury Rail Car**. Disponível em: <http://www.chicagohs.org/history/pullman/pul1.html>. Acesso em: 26 jul 2016.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. Vol. VIII.

DAHLET, Véronique. O proceder da pesquisa: quais as relações entre problemática, dissertação e corpus? **Revista Letras**, n. 21, p.127-132, 2000. Disponível em: <http://periodicos.ufsm.br/letras/article/view/11535>. Acesos em: 30 jul. 2016.

DEL VECCHIO, Giorgio. **Teoria do Estado**. Trad. Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957.

DINIZ, Maria Helena Diniz. **Compêndio de introdução ao estudo do Direito**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DORTA, Lurdes; POMILIO, Rúbia A. Santos. **As leis e o turismo: uma visão panorâmica**. São Paulo: Textonovo, 2003.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 5ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERRAZ, Joandre Antônio. **Regime jurídico do turismo**. Campinas, SP: Papyrus, 1992.

_____. Proteção jurídica do patrimônio turístico no Brasil. **Revista Turismo em Análise**. vol. 3, n. 1, p. 71-74. 1992. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/64149/66837>. Acesso em: 27 jul. 2016.

FULGÊNCIO. Rafael Figueiredo. **O paradigma racista da política de imigração brasileira e os debates sobre a “Questão Chinesa” nos primeiros anos da República**. 2014. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503045>. Acesso em 27 jul. 2016.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de teoria geral do Estado e ciência**. 9ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

GARCIA-VALDECASAS, Juan Garcia; PEDRERO, Jesús. *Introducción al Derecho: edición especialmente dirigida al sector turístico*. Madrid: Síntesis, 1993.

GIESBRECHT, Ralph Mennucci. As ferrovias do Brasil. In: GERODETTI, João Emílio; CORNEJO, Carlos. **As ferrovias do Brasil: nos cartões postais e álbuns de lembranças**. São Paulo: Solaris Edições Culturais, 2005. p. 10-11. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=j_T1noNaMC4C&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 26 jul. 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LAUX, Paulo F. **A memorável passagem do Zeppelin pelo Brasil**. 2012. Disponível em: http://aeromagazine.uol.com.br/artigo/a-memoravel-passagem-do-zeppelin-pelo-brasil_737.html. Acesso em: 27 jul. 2016

LEITE, Francisco Tarcísio. **Metodologia científica: métodos e técnicas de pesquisa (monografias, dissertações, teses e livros)**. São Paulo: Ideias & Letras, 2008.

LENHART, Norton Luiz; CAVALHERO, Lirian Sousa Soares. **Comentários à Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008) e proposições legais para o incremento do turismo no país**. Brasília: CNC/CCBC, 2008.

LEVY, Maria Stella Ferreira. Disponível em: **O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972)**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101974000500003. Acesso em: 27 jul. 2016

LOHMANN, Guilherme; PANOSSO NETTO, Alexandre. **Teoria do Turismo: Conceitos, Modelos e Sistemas**. São Paulo: Aleph, 2008.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbet S. **História econômica e social do Brasil: o Brasil desde a República**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. **Introdução ao estudo do Direito**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Título I: dos princípios fundamentais. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (org). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica jurídica clássica**. 2ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

MAMEDE, Gladston. **Direito do turismo**: legislação específica aplicada. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: _____. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 18ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001. Cap. 1, p. 9-30. Disponível em: http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1428/minayo_2001.pdf. Acesso em 30 jul. 2016.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REJOWSKI, Mirian. **Turismo e pesquisa científica**: pensamento internacional x situação brasileira. São Paulo: Papyrus, 1996.

TRUJILLO FERRARI, Alfonso. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

VEAL, A. J. **Metodologia de pesquisa em lazer e turismo**. Trad. Gleice Guerra, Mariana Aldrigui. São Paulo: Aleph, 2011. Série Turismo.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª ed. ver. e ampl. São Paulo: Cortez, 2007.

SAVIANI FILHO, Hermógenes. **A Era Vargas**: desenvolvimentismo, economia e sociedade (resenha). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182013000300010. Acesso em: 25 ago. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Hermenêutica jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013. (Coleção saberes do direito; v. 60).

TELLES JUNIOR, Goffredo. **Carta aos Brasileiros**. 1977. Disponível em: http://www.goffredotellesjr.adv.br/site/pagina.php?id_pg=30#um. Acesso em: 19 jul. 2016.

TOURING. **História**: uma memória dos tempos de mão inglesa. Disponível em: <http://www.touring.com.br/historia.asp>. Acesso em: 20 jul. 2016.

UNWTO. World Tourism Organization. **Basic documents**. Vol. 1. Disponível em: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/130718basicdocumentsenweb.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. World Tourism Organization. **Código de Ética Mundial para o Turismo**. Disponível em: http://ethics.unwto.org/sites/all/files/docpdf/brazil_0.pdf. Acesso em: 19 jul. 2016

_____. World Tourism Organization. **Global Code for Ethics for Tourism**. Disponível em: <http://ethics.unwto.org/en/content/global-code-ethics-tourism>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. World Tourism Organization. **Tourism services**. Disponível em: <file:///C:/Users/J/Downloads/W298.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. World Tourism Organization. **Who we are**. Disponível em: <http://www2.unwto.org/content/who-we-are-0>. Acesso em: 04 jul. 2016.

_____. World Tourism Organization. **World Committee on Tourism Ethics**. Disponível em: <http://ethics.unwto.org/en/content/world-committee-tourism-ethics>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. World Tourism Organization. **World Committee on Tourism Ethics**: it is critical to advance the transformation of the Global Code of Ethics for Tourism into an international convention. 2016. Disponível em: <http://media.unwto.org/press-release/2016-05-09/world-committee-tourism-ethics-it-critical-advance-transformation-global-co>. Acesso em: 20 jul. 2016.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Introdução ao Estudo do Direito**: primeiras linhas. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VERONESE, Alexandre. Artigo 6º: Capítulo II, dos Direitos Sociais. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (org). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.