

**AÇÕES DE GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA O APRIMORAMENTO  
DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO**

ORLA

(APÊNDICE C)

**MARÇO, 2014**

Ministério do  
**Turismo**

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

## **EQUIPE**

### **UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC**

#### **Departamento de Engenharia do Conhecimento - DEGC**

Prof. Dr. Fernando Alvaro O. Gauthier

Prof. Dr. Gregório Jean Varvakis Rados

Prof. Dr. José Leomar Todesco

Prof. Dr. Neri dos Santos

Prof. Dr. Paulo Maurício Selig

Prof. Dr. Roberto Carlos dos Santos Pacheco

#### **Departamento de Engenharia de Produção - DEPS**

Prof. Dr. Maurício Uriona Maldonado

### **UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR**

#### **Departamento de Turismo - DETUR**

Prof. Dr. Alexandre Augusto Biz

Prof. Dr. José Manoel Gonçalves Gândara

Prof. Dra. Márcia Shizue Massukado Nakatani

Prof. Dr. Vander Valduga

### **CONSULTORES**

Celso Eduardo Flores Lino

Carlos Augusto Guimarães Baião

Luis Henrique Gevaerd

Luiz Carlos Fonseca Lisboa da Costa

Rafael Dall'Agnol

### **ESPECIALISTAS**

Cláudio Brasil do Amaral (Marinas do Brasil Consultoria & Associados)

Prof. Dr. Daniel Hauer Queiroz Telles (UNIPAMPA)

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: CICLOS ACELERADORES E LIMITANTES DE CRESCIMENTO DO TURISMO EM ORLA.....	18
FIGURA 2: CICLOS ACELERADORES DIRETOS DE CRESCIMENTO DO TURISMO (R1 E R2) .....	19
FIGURA 3: CICLOS ACELERADORES INDIRETOS DE CRESCIMENTO DO TURISMO (R3 E R4).....	22
FIGURA 4: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B1 E B2).....	23
FIGURA 5: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B3 E B4).....	24
FIGURA 6: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B5) .....	25
FIGURA 7: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B6 E B7).....	27
FIGURA 8: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B8 E B9).....	28
FIGURA 9: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B10, B11, B12 E B13) .....	29
FIGURA 10: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B14 E B15).....	30
FIGURA 11: CICLOS ACELERADORES DE CRESCIMENTO (R5, R6, R7 E R8) ...	32
FIGURA 12: CICLOS ACELERADORES DE CRESCIMENTO (R9, R10, R11 E R12) .....	33
FIGURA 13: CICLOS DE CRESCIMENTO PROPOSTOS (R13, R14 E B16) .....	34
FIGURA 14: EQUAÇÃO INTEGRAL GENÉRICA .....	41
FIGURA 15: RELAÇÕES LINEARES UNIVARIADAS, MULTIVARIADAS E NÃO-LINEARES.....	42
FIGURA 16: EXEMPLO DE NOTAÇÃO CLD PARA UM MODELO DE DS .....	43
FIGURA 17: COMPORTAMENTO DO SISTEMA COM BASE A DIFERENTES VALORES DE ATRASOS .....	45
FIGURA 18: NOTAÇÃO UTILIZADA PARA REPRESENTAR ESTOQUES E FLUXOS EM MODELOS DE DS .....	46
FIGURA 19: EXEMPLO DE UM MODELO DE DS REPRESENTANDO NA NOTAÇÃO DE ESTOQUES E FLUXOS.....	47
FIGURA 20: CICLOS DE CRESCIMENTO PROPOSTOS (R13, R14 E B16) .....	49
FIGURA 21: MODELO DINÂMICO COMPLETO .....	50
FIGURA 22: ESTRUTURA DE ATRAÇÃO DE TURISTAS .....	51
FIGURA 23: CONSUMO TURÍSTICO E EFEITO LINKAGE .....	51

FIGURA 24: CONSUMO TURÍSTICO, INVESTIMENTO TURÍSTICO E GASTOS DO GOVERNO NO TURISMO .....	52
FIGURA 25: INVESTIMENTOS TURÍSTICOS E GASTOS DO GOVERNO NO TURISMO EM INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS .....	53
FIGURA 26: EFEITO 'LINKAGE' E A RELAÇÃO COM A BELEZA NATURAL E A ATRATIVIDADE .....	53
FIGURA 27: EFEITO 'LINKAGE' E A RELAÇÃO COM INFRAESTRUTURA E A ATRATIVIDADE .....	54
FIGURA 28: RELAÇÃO DA ATRATIVIDADE COM O NÚMERO DE VISITAÇÕES .....	55
FIGURA 29: ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE – VARIÁVEIS SELECIONADAS 1 ...	56
FIGURA 30: ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE – VARIÁVEIS SELECIONADAS 2 ...	56
FIGURA 31: INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DO MINISTÉRIO DE TURISMO – ANGRA DOS REIS (RJ) .....	57
FIGURA 32: COMPARATIVO DE VISITAÇÕES REAIS E SIMULADAS .....	58
FIGURA 33: PARTICIPAÇÃO DO PIB TURISMO NO PIB TOTAL (%) .....	59
FIGURA 34: NÚMERO DE EMPREGOS GERADOS PELA ATIVIDADE TURÍSTICA .....	59
FIGURA 35: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO .....	60
FIGURA 36: ESCALA DE INVESTIMENTOS – CENÁRIOS 01 E 02.....	61
FIGURA 37: NÚMERO DE TURISTAS (VISITAÇÕES) – CENÁRIOS 01 E 02.....	62
FIGURA 38: PIB TURISMO COMO % DO PIB TOTAL DO MUNICÍPIO – CENÁRIOS 01 E 02.....	62
FIGURA 39: EMPREGOS GERADOS – CENÁRIOS 01 E 02 .....	63
FIGURA 40: IDH – CENÁRIOS 01 E 02.....	64
FIGURA 41: ESCALA DE INVESTIMENTOS – CENÁRIOS 01, 02 E 03.....	65
FIGURA 42: NÚMERO DE TURISTAS (VISITAÇÕES) – CENÁRIOS 01, 02 E 03...65	
FIGURA 43: PIB TURISMO COMO % DO PIB TOTAL DO MUNICÍPIO – CENÁRIOS 01, 02 E 03.....	66
FIGURA 44: EMPREGOS GERADOS – CENÁRIOS 01, 02 E 03 .....	67
FIGURA 45: IDH – CENÁRIOS 01, 02 E 03.....	67
FIGURA 46: ARCABOUÇO JURÍDICO TRADUZIDO EM UM CONJUNTO DE ATRIBUTOS.....	70
FIGURA 47: PIRÂMIDE DE KELSEN .....	72
FIGURA 48: GERENCIAMENTO COSTEIRO NO BRASIL.....	77

FIGURA 49: GESTÃO COSTEIRA NO BRASIL.....86

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: LEGISLAÇÃO ORLA .....	75
QUADRO 2: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO PARA AÇÕES DE CURTO PRAZO .....	80
QUADRO 3: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO PARA AÇÕES DE MÉDIO PRAZO .....	81
QUADRO 4: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO PARA AÇÕES DE LONGO PRAZO .....	84

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS .....	4
LISTA DE QUADROS .....	7
1. INTRODUÇÃO .....	10
2. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	12
3. JUSTIFICATIVA .....	15
4. MODELO DE ACELERADORES E LIMITANTES DO TURISMO EM ORLA .....	17
4.1 MAPA CONCEITUAL DOS FATORES ACELERADORES E LIMITANTES DO TURISMO EM ORLA .....	18
4.1.1 Ciclos aceleradores diretos de crescimento das visitasões (R1 e R2).....	19
4.1.2 Ciclos Aceleradores Indiretos de crescimento das visitasões (R3 e R4) .	21
4.1.3 Ciclos limitantes de crescimento: poluição (B1, B2, B3, B4 e B5) .....	22
4.1.4 Ciclos limitantes de crescimento: população e emprego (B6, B7, B8 E B9) .....	26
4.1.5 Ciclos limitantes do crescimento: recursos naturais (B10, B11, B12, B13, B14 e B15) .....	28
4.1.6 Ciclos aceleradores de crescimento: condição econômica dos residentes (R5, R6, R7, R8, R9, R10, R11 e R12) .....	31
4.2 MODELO PROPOSTO .....	33
5. OBJETIVOS .....	36
5.1 OBJETIVO GERAL .....	36
5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	36
6. AÇÕES .....	37
6.1 CURTO PRAZO (2014): ORLA .....	37
6.1.1 Objetivo .....	37
6.2 MÉDIO PRAZO (2016): ORLA DO BRASIL .....	38

6.2.1 Objetivo .....	38
6.3 LONGO PRAZO (2022): ORLAS DO PLANETA .....	39
6.3.1 Objetivo .....	39
7. MODELAGEM DE SISTEMAS DINÂMICOS .....	41
7.1 LAÇOS DE REALIMENTAÇÃO .....	42
7.1.1 Atrasos e demoras .....	44
7.1.2 Estoques e fluxos de sistemas dinâmicos .....	45
7.1.3 limitações da dinâmica de sistemas .....	47
7.2. ACELERADORES E LIMITANTES DO TURISMO EM ORLA .....	48
7.3 O TURISMO EM ORLA COMO SISTEMA DINÂMICO .....	50
7.4 SIMULAÇÕES NO MODELO DINÂMICO .....	55
7.4.1 Antecedentes e informações coletadas .....	55
7.4.2 Cenários e simulações realizadas .....	58
7.4.2.1 Cenário 01: padrão .....	58
8. ORLA – TUTELA JURIDICA .....	69
8.1 A ORLA BRASILEIRA E O METODO DE IDENTIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL E DIRECIONAMENTO LEGISLATIVO .....	70
8.2.1 Curto prazo (2014): orla .....	79
8.2.2 Médio prazo (2016): orla do brasil .....	81
8.2.3 Longo prazo (2022): orlas do planeta .....	83
8.3 DIRECIONAMENTO LEGISLATIVO-LEI GERAL DO TURISMO .....	84
8.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	86
REFERÊNCIA .....	88

## 1. INTRODUÇÃO

O presente documento apresenta a agenda estratégica para o desenvolvimento do Turismo na Orla brasileira, envolvendo o Turismo Náutico, o Turismo de Pesca e o Turismo de Sol e Praia em geral. Trata-se de um documento de referência para orientar as ações estratégicas a serem implementadas, visando o desenvolvimento da atratividade e da competitividade da Orla, como destino turístico.

De fato, pela complexidade espacial da zona costeira, qualquer iniciativa de ordenamento e planejamento na orla deve levar em consideração o contexto territorial que existe, isto é, as atividades produtivas instaladas e os mecanismos sociais que permitem a (re)estruturação espacial. O MTur (2006) considera a existência de vários conceitos para as atividades turísticas que se desenvolvem na orla, tais como o Turismo de Sol e Mar, Turismo Litorâneo, Turismo de Praia, Turismo de Balneário, Turismo Costeiro, entre outros.

A elaboração deste documento de referência foi baseado no documento “Arcabouço e Diretrizes Estratégicas para o Turismo Brasileiro” e nas análises dos relatórios das discussões realizadas desde o final de 2012, envolvendo o Grupo de Trabalho do Conselho Nacional do Turismo (CNT), técnicos do Ministério do Turismo (MTur), técnicos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), técnicos na Secretaria do Patrimônio da União (SPU), consultores e especialistas do segmento, e por pesquisadores do Departamento de Engenharia do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina (DEGC/UFSC) e do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Paraná (DETUR/UFPR).

O documento está estruturado em cinco tópicos. No primeiro tópico, apresenta-se uma contextualização do macroambiente “Orla”, na qual salienta-se que o litoral brasileiro contribui de forma significativa para o PIB nacional pelo desenvolvimento de atividades portuárias, turísticas, imobiliárias, da construção civil e com as atividades de marina e náutica, com um potencial turístico estimado entre os maiores do mundo.

No segundo, apresentam-se as justificativas da escolha deste macroambiente, salientando-se que as atividades ligadas à orla brasileira podem impulsionar e contribuir para o desenvolvimento turístico e socioeconômico nas diversas regiões do país. No terceiro, apresenta-se, de maneira conceitual, o modelo de aceleradores e limitantes do turismo na Orla brasileira. O modelo é baseado nas relações existentes entre as variáveis aceleradoras e limitantes para o desenvolvimento do turismo na Orla. Essas relações são representadas na forma de ciclos (conjunto de relações fechadas entre mais de duas variáveis). Os ciclos portanto, geram uma dinâmica de movimento que indica a direção para a qual o ciclo tende (essa tendência pode ser basicamente aceleradora do crescimento e limitante ou estabilizadora do crescimento);

No quarto, apresentam-se os objetivos desta agenda, que visam propor políticas e estratégias para o desenvolvimento das atividades turísticas na orla brasileira (rios, lagos e litoral), e finalmente, no quinto tópico, apresentam-se três conjuntos de ações a serem implementadas em curto, médio e longo prazo.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Com significado relevante na história do Brasil, a orla é parte do cenário constitutivo do processo de urbanização do país desde 1532, com a colonização da costa sudeste determinada pelo rei de Portugal onde, atualmente, localiza-se o Estado de São Paulo. De caráter fundamental na organização e reorganização territorial, a orla marítima pode ser definida como unidade geográfica inclusa na zona costeira, delimitada pela faixa de interface entre a terra firme e o mar. Esse ambiente é caracterizado pelo equilíbrio morfodinâmico em que interagem fenômenos terrestres e marinhos, sendo os processos geológicos e oceanográficos os elementos básicos de conformação dos principais tipos de orla.

Do ponto de vista tipológico, classifica-se da seguinte maneira (PROJETO ORLA, 2006, p. 25) “ a) costas rochosas (altas e baixas); b) falésias erodíveis; c) praias arenosas; d) praias de seixos; e) planícies lamosas; f) pântanos; g) manguezais; h) formações recifais; e i) compreende, ainda, praias fluviais e lacustres”

Do ponto de vista da atratividade e da competitividade entre os destinos turísticos, a perspectiva global da orla é somada à beleza cênica da praia e à qualidade urbana, pois, do ponto de vista da experiência turística, esses aspectos se fundem na representação dos turistas. Segundo o *Travellers' Choice 2013*, do website *Tripadvisor*, que elege os melhores destinos turísticos de praias do mundo, o Brasil está representado, num ranking de 25 praias selecionadas, pela Baía do Sancho, em Fernando de Noronha, que figura na quarta colocação, atrás somente da Isola de Conogli, na Sicília, da Grace Bay, nas Ilhas Turcas e Caicos, e da praia Whitehaven, em Airlie Beach, na Austrália.

Entre as atividades turísticas da zona costeira, o turismo náutico movimentava uma extensa cadeia que envolve as marinas, consideradas as portas comerciais desse segmento. O turismo náutico teve seu pioneirismo na América Central e Mar Mediterrâneo. Atualmente, está em estágio avançado em diversas partes do mundo, como as regiões da Costa Mediterrânea, Caribe, Mar do Norte (entre a costa da Dinamarca e Noruega), Croácia e em diversos outros destinos europeus (FAVRO; KOVAČIĆ; GRŽETIĆ, 2008). Na Europa, existem cerca de 4.400 marinas de água salgada, das quais, 1.600 são de alta qualidade, com 400 mil leitos que atendem os mais altos padrões de serviço. Possuem ainda cerca de 600 marinas de água doce,

perfazendo um total de mais de 5.000 marinas com mais de 500 mil leitos, movimentando um capital de 60 bilhões de Euros (LUKOVIĆ, 2012).

Pela complexidade espacial da zona costeira, qualquer iniciativa de ordenamento e planejamento na orla deve levar em consideração o contexto territorial que existe, isto é, as atividades produtivas instaladas e os mecanismos sociais que permitem a (re)estruturação espacial. O MTUR (2006) considera a existência de vários conceitos para as atividades turísticas que se desenvolvem na orla, tais como o Turismo de Sol e Mar, Turismo Litorâneo, Turismo de Praia, Turismo de Balneário, Turismo Costeiro, entre outros. Para o MTUR, o Turismo de Sol e Praia “[...] constitui-se das atividades turísticas relacionadas a recreação, entretenimento ou descanso em praias, em função da presença conjunta da água, sol e calor” (BRASIL. MTUR, 2010, p.14). Contudo, atividades de turismo de aventura, ecoturismo, turismo social e cultural são segmentos que também têm atuação estreita ao contexto da orla brasileira.

O litoral brasileiro contribui para o PIB nacional pelo desenvolvimento de atividades portuárias, turísticas, imobiliárias, da construção civil e com as próprias marinas. Somente as atividades de marinas e náutica envolvem cerca de 8 segmentos em sua cadeia produtiva. Em 2012, o setor de cruzeiros gerou impacto econômico de US\$ 100 bilhões, empregando mais de 735 mil pessoas ao redor do mundo. Em termos de passageiros transportados, o número foi de aproximadamente 22,4 milhões em 2012 (ABREMAR, 2013; CRUISE MARKET WATCH, 2013). Importante destacar que a costa brasileira possui mais de 8 mil km e as vias interiores navegáveis somam mais de 57 mil km, com um potencial turístico estimado entre os maiores do mundo.

O Brasil conta com cerca de 800.000 passageiros de cruzeiros e um gasto estimado de R\$ 200,00 por dia/escala, correspondendo a aproximadamente R\$ 3 bilhões de reais de consumo nos destinos. Já o setor de marinas possui 450 marinas, com cerca de 130 vagas para embarcações, totalizando 58.500 vagas. No entanto, a totalidade de embarcações é estimada em 70.000 embarcações e os empregos diretos gerados em cerca de 50.000 na cadeia produtiva, sem contar o envolvimento na cadeia turística de serviços.

Considerando-se que são, pelo menos, 23 terminais portuários turísticos e

cerca de 200 empregados por terminal, nas atividades de apoio às atividades do setor de cruzeiros marítimos, tem-se 4.600 empregos diretos. Nesse cenário, a complexidade da orla enquanto objeto de ações e investimentos turísticos pressupõe uma abordagem de compreensão da totalidade desses espaços que, convertidos em atrativos e produtos turísticos, se tornarão importantes alicerces de reprodução social e econômica no Brasil.

### 3. JUSTIFICATIVA

Para a Orla, em um país como uma área total de 8.514.876 km<sup>2</sup> e uma costa litorânea com mais de 8 mil km de extensão em linha contínua e com aproximadamente 57 mil km de extensão de vias navegáveis em rios, além dos lagos, apresenta-se uma oportunidade sem igual. O Ministério do Meio Ambiente (MMA), pela Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR), e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no âmbito da sua Secretaria do Patrimônio da União (SPU), desenvolveram o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla para buscar o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União, aproximando as políticas ambiental e patrimonial, com articulação entre as três esferas de governo e a sociedade, baseados nas seguintes diretrizes:

- Fortalecimento da capacidade de atuação e articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço;
- Desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social para sua gestão integrada;
- Valorização de ações inovadoras de gestão voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais e da ocupação dos espaços litorâneos (BRASIL. MMA, 2013).
- Recentemente, o MTUR junto com a Secretaria de Patrimônio da União, órgão vinculado ao MPOG, e ao MMA, iniciaram a discussão para ampliar o Projeto Orla e atender as águas do interior (praias fluviais e lacustres), além do já contemplado litoral brasileiro, em virtude do potencial turístico disponível.

Segundo pesquisa da Associação Brasileira de Construtores de Barcos e seus Implementos – ACOBAR (2013) sobre a caracterização econômica da indústria náutica no país, tem-se que o setor: i) gera em média 7,4 empregos por cada embarcação produzida, ii) possui 480 estruturas formais de apoio náutico que são as bases para o aproveitamento do potencial do litoral e das águas interiores do país, iii) possibilita a fixação da população em virtude da estrutura de apoio (regiões com

carência de alternativas de emprego e renda), iv) conta com 120 estaleiros formais em todo o país que produzem embarcações de 10 a 120 pés, v) acompanha o crescimento sustentado da economia brasileira, do turismo interno e externo e vi) apresenta-se como oportunidade para o desenvolvimento de todos os elos de sua cadeia produtiva.

Portanto, visualiza-se que as atividades ligadas à orla brasileira podem impulsionar e contribuir para o desenvolvimento turístico e socioeconômico nas diversas regiões do país.

#### 4. MODELO DE ACELERADORES E LIMITANTES DO TURISMO EM ORLA

Este relatório apresenta de maneira conceitual as relações existentes entre as variáveis aceleradoras e limitantes do turismo em orla. Essas relações são representadas na forma de ciclos (conjunto de relações fechadas entre mais de duas variáveis). Os ciclos, portanto, geram uma dinâmica de movimento que indica a direção para a qual o ciclo tende (essa tendência pode ser basicamente aceleradora do crescimento e limitante ou estabilizadora do crescimento).

Como o modelo contém vários ciclos aceleradores e vários ciclos limitantes, é a macrointeração entre os diversos ciclos que gera a tendência global das variáveis de interesse ao longo do tempo, em outras palavras, o produto das diferentes forças aceleradoras e limitantes gera a supremacia de uma direção. Essa tendência global é utilizada para realizar a análise prospectiva.

Para isso, a notação utilizada nos modelos é explicada a seguir:

- Ciclos aceleradores: identificados pela letra R;
- Ciclos limitantes: identificados pela letra B;
- As setas representam a relação entre duas variáveis e o símbolo (+) ou (-) a polaridade dessa relação;
- Ou seja, uma seta com o símbolo (+) representa uma relação diretamente proporcional entre as duas variáveis: na medida em que uma cresce a outra também; da mesma forma, se uma decresce a outra também decrescerá.

Por exemplo, a relação entre **número de turistas** e **receitas** da Figura 1 está representada com o símbolo (+), o que significa que, na medida em que incrementa-se o **número de turistas**, incrementam-se também as **receitas**, por outro lado, se o **número de turistas** reduzir, a **receitas** geradas também irão reduzir.

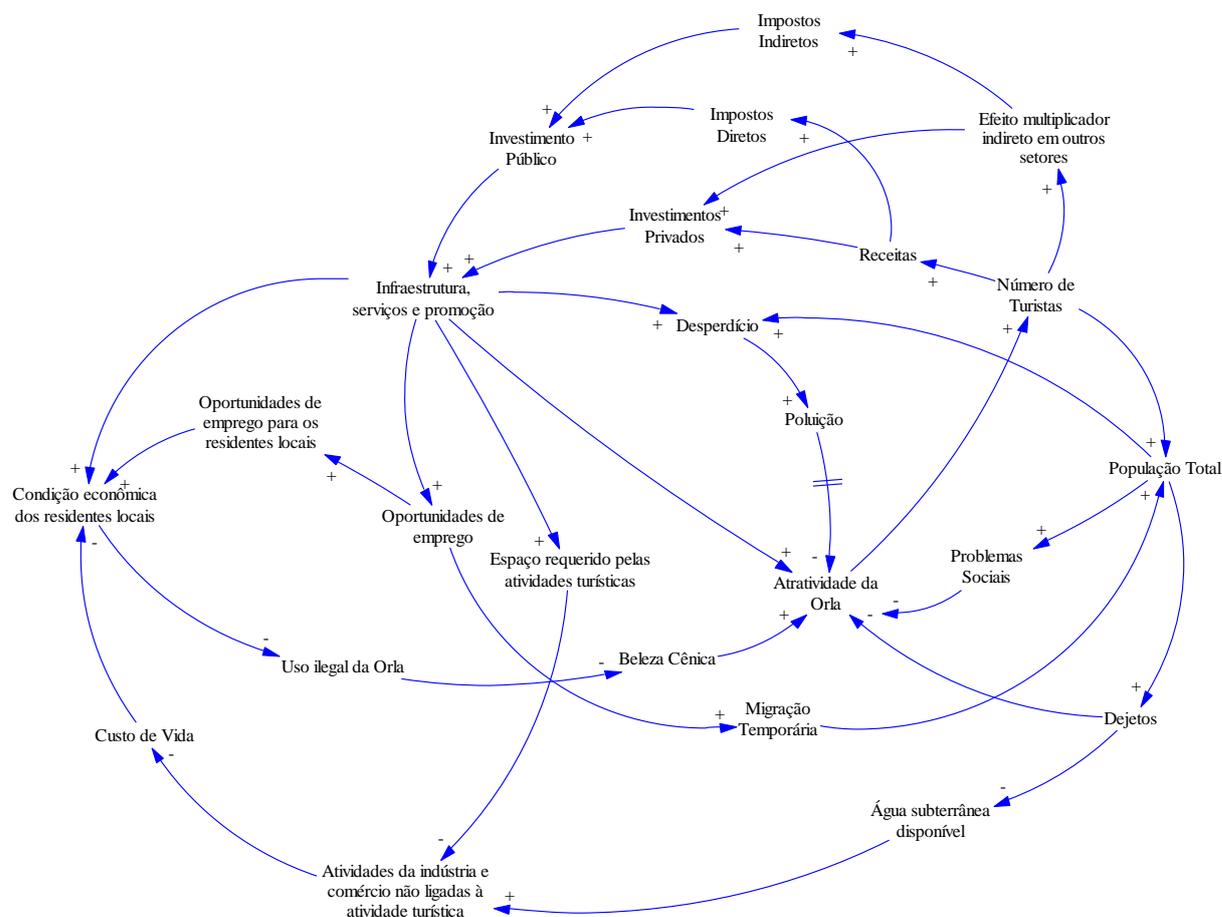
A seta com o símbolo (-) representa uma relação inversamente proporcional, ou seja, na medida em que uma variável cresce, a outra decresce e, portanto, se uma decresce, a outra cresce. Por exemplo, a relação entre consumo de água e água subterrânea disponível está denotada com o símbolo (-), o que representa que um incremento no consumo de água reduz a quantidade de água subterrânea disponível, da mesma forma, uma redução no consumo de água representa um incremento na quantidade de água subterrânea disponível.

Este modelo conceitual será aplicado de forma prática em um destino indutor do desenvolvimento turístico regional, a ser definido oportunamente, e os seus resultados serão debatidos na atividade 3 – Proposta de Ação.

#### 4.1 MAPA CONCEITUAL DOS FATORES ACELERADORES E LIMITANTES DO TURISMO EM ORLA

A Figura 1 representa o modelo de aceleradores e limitantes do turismo em Orla, a partir da análise das relações entre os fatores econômicos, sociais e ambientais.

**FIGURA 1: CICLOS ACELERADORES E LIMITANTES DE CRESCIMENTO DO TURISMO EM ORLA**

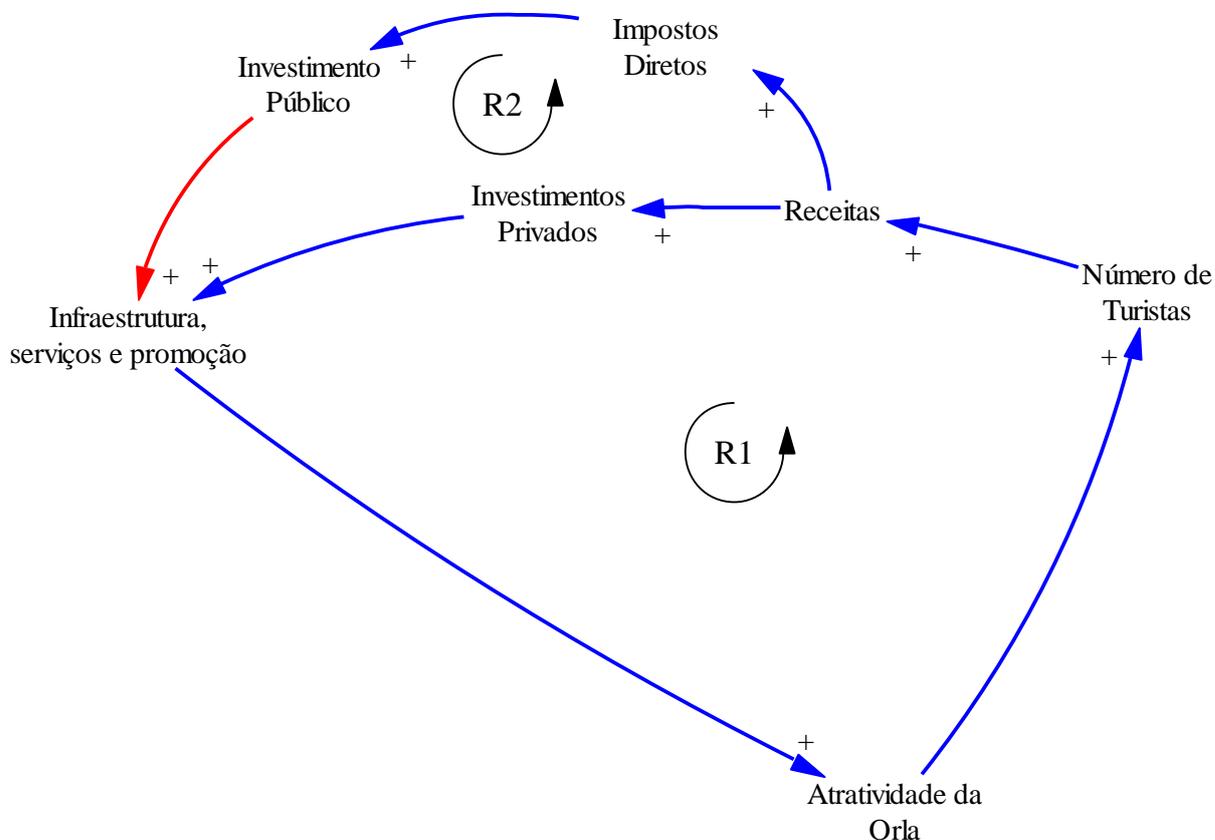


FONTE: MALDONADO (2014)

#### 4.1.1 Ciclos aceleradores diretos de crescimento das visitasões (R1 e R2)

Os primeiros ciclos analisados são os ciclos de crescimento do turismo a partir do número de turistas (R1 e R2). O ciclo R1 (grifado em azul) relaciona os investimentos privados realizados em infraestrutura, serviços (hotelaria e alimentação) e atividades de promoção (campanhas promocionais de incentivo à visitação da orla) com a atratividade da orla e o número de turistas: quanto mais visitasões (número de turistas), mais receitas geradas e, portanto, mais investimentos privados orientados a melhorar a infraestrutura, os serviços e as campanhas promocionais. Esses investimentos, logo, melhoram a atratividade da orla do ponto de vista do turista, o que leva mais turistas a visitarem, fechando o ciclo de crescimento R1 (FIGURA 2).

**FIGURA 2: CICLOS ACELERADORES DIRETOS DE CRESCIMENTO DO TURISMO (R1 E R2)**



FONTE: MALDONADO (2014)

O ciclo R2 (grifado em vermelho) representa o investimento público, a partir da arrecadação de impostos diretos, em infraestrutura, serviços e promoção: quanto mais receitas geradas a partir da visitação da Orla, mais impostos e, portanto, mais investimento público, melhorando a atratividade da orla no longo prazo. Naturalmente, o mapa da Figura 2 é uma simplificação da realidade, na qual vários fatores foram agrupados nas variáveis apresentadas, são eles:

- O número de turistas, que representa o número total de visitas (incluindo turistas nacionais e estrangeiros);
- As receitas, que representam as receitas geradas por todos os produtos e serviços consumidos pelos turistas;
- Os investimentos, que representam os investimentos públicos e privados em infraestrutura e serviços;
- A variável infraestrutura, serviços e promoção, que se refere aos acessos (terrestre, fluvial e aéreo), serviços de hospedagem, alimentação e receptivo, aos produtos turísticos da orla e do entorno e a promoção, que representa todas as campanhas promocionais incentivadas por entidades privadas e públicas;
- A atratividade da orla, uma variável qualitativa que representa a decisão positiva do turista de visitar o local ao invés de visitar outros destinos turísticos.

A partir dos ciclos da Figura 2 é possível tirar algumas conclusões iniciais, por exemplo, uma infraestrutura de Marina precária e uma oferta de serviços turísticos precários acabariam reduzindo a atratividade da orla, o que levaria a uma redução de visitas e, portanto, a uma geração de receita inferior e a investimentos em infraestrutura/serviços inferiores; da mesma forma, uma gestão de campanhas promocionais precária levaria também a uma baixa atratividade da orla, acarretando nos mesmos fatores descritos anteriormente.

Para as variáveis de “Investimentos”, podemos concluir que a forma como serão realizados os investimentos em infraestrutura/serviços e promoção deve ser discutida e analisada entre atores públicos e privados, ou seja, deve existir uma articulação entre os atores públicos e do mercado turístico, uma integração da orla na gestão pública municipal e estadual que possibilite os investimentos necessários, bem como um modelo de gestão estruturado.

Do ponto de vista mais amplo, os ciclos aceleradores de crescimento do turismo alavancam melhores resultados econômicos para o setor privado turístico, para a

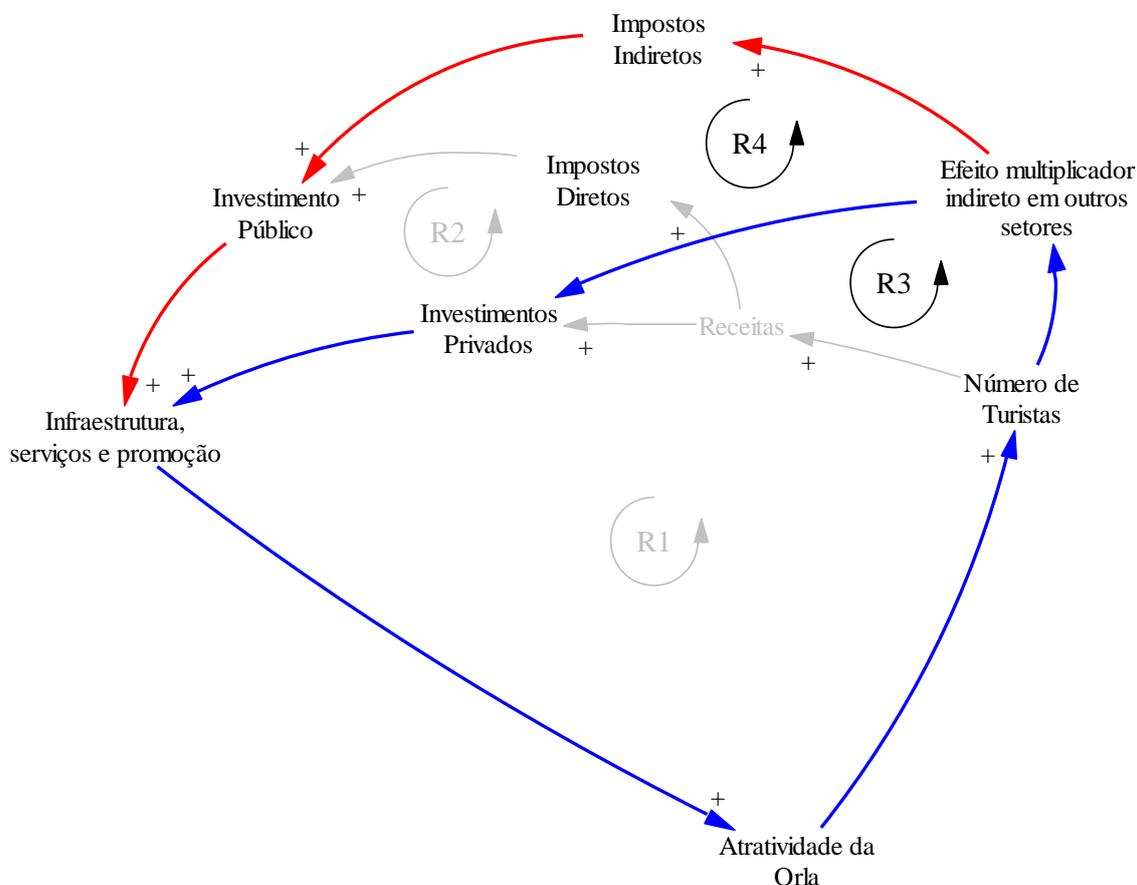
população residente no entorno do destino e, no longo prazo, no PIB do turismo, da região de do País.

#### **4.1.2 Ciclos Aceleradores Indiretos de crescimento das visitasões (R3 e R4)**

A Figura 3 apresenta o efeito do turismo (visitações à orla) em outras atividades do comércio e serviços do entorno. Na medida em que se incrementa o número de turistas, outros setores obtêm benefícios econômicos, a partir do incremento do fluxo de pessoas no entorno da orla.

Esses benefícios servem de incentivadores ao empreendimento e ao incremento dos investimentos privados (R3 – grifado em azul) bem como a um incremento de impostos indiretos e, portanto, há um incremento dos investimentos públicos (R4 – grifado em vermelho) em infraestrutura, serviços e promoção.

FIGURA 3: CICLOS ACELERADORES INDIRETOS DE CRESCIMENTO DO TURISMO (R3 E R4)

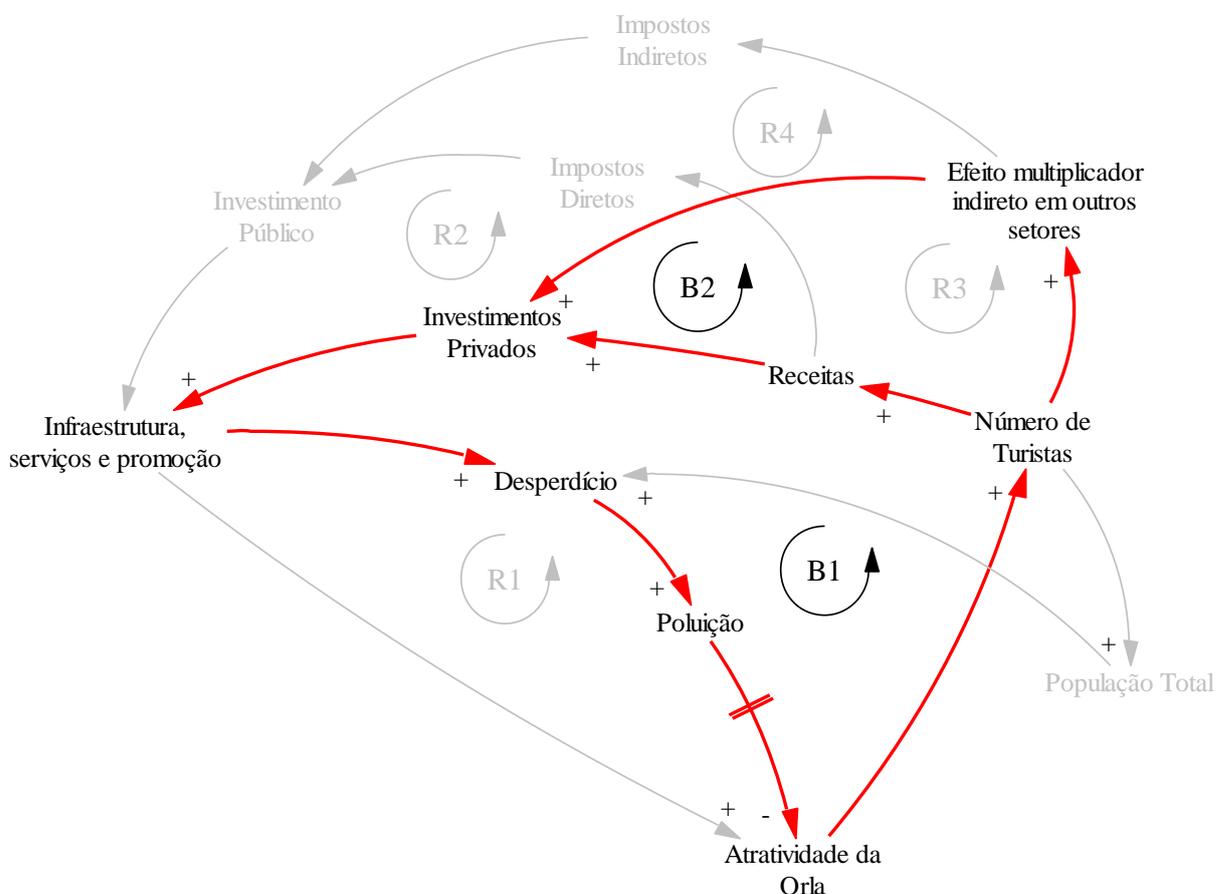


FONTE: MALDONADO (2014)

#### 4.1.3 Ciclos limitantes de crescimento: poluição (B1, B2, B3, B4 e B5)

A Figura 4 apresenta os ciclos limitantes B1 e B2, grifados em vermelho. O ciclo B1 relaciona os efeitos da infraestrutura, serviços e promoção com o incremento de desperdício e da poluição que, no longo prazo, reduzem a atratividade da orla, reduzindo as receitas e, portanto, reduzindo os investimentos privados. Já o ciclo B2 relaciona o impacto negativo da infraestrutura, dos serviços e da promoção na atratividade devido ao incremento de desperdício e da poluição, a consequente redução de visitas e, portanto, o impacto negativo indireto em outros setores da economia, levando a uma redução dos investimentos privados (FIGURA 4).

FIGURA 4: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B1 E B2)



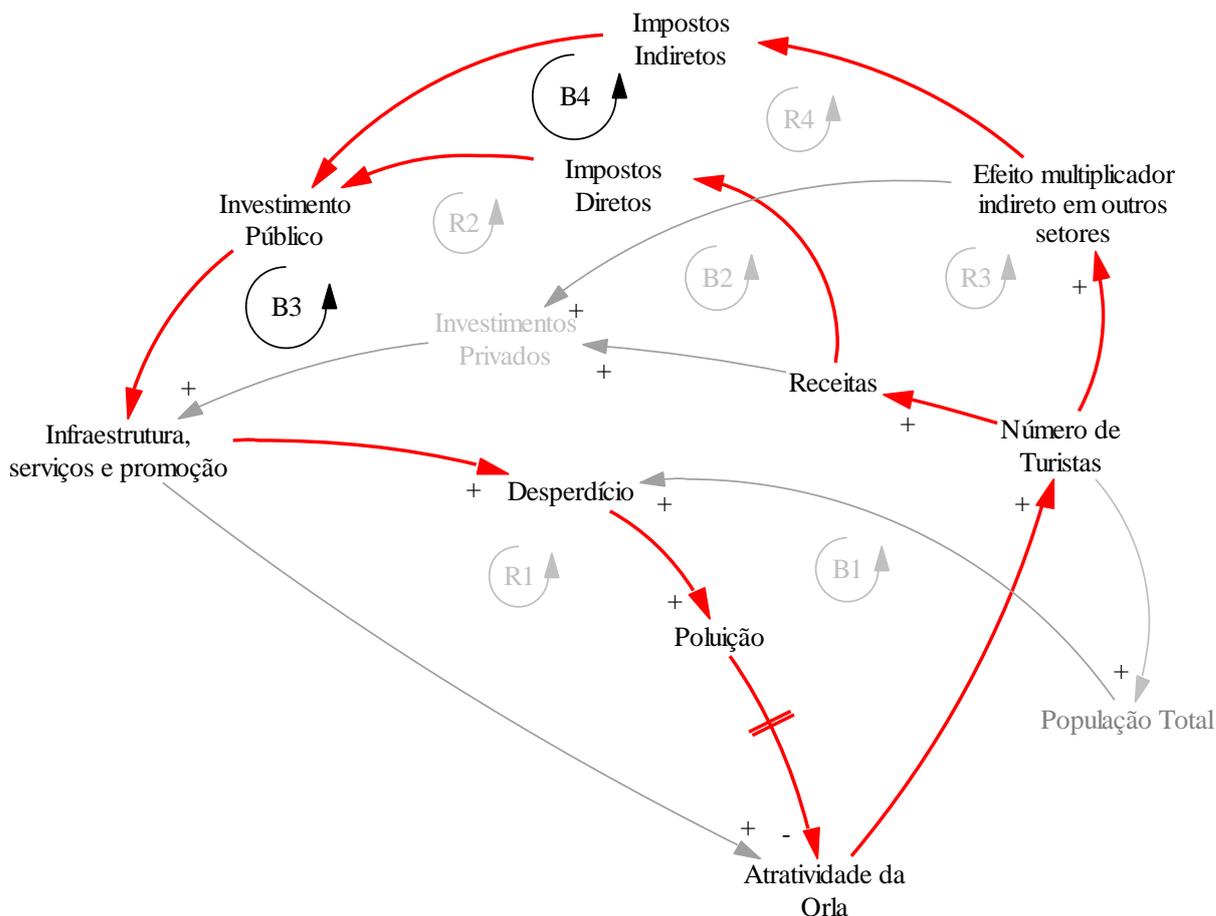
FONTE: MALDONADO (2014)

Contudo, uma maior quantidade de desperdício e de poluição gerados não afeta somente os investimentos privados, senão também os públicos. Os ciclos limitantes B3 e B4 da Figura 5 (grifados em vermelho) apresentam justamente esses efeitos.

O ciclo B3 apresenta a redução de investimento público a partir da redução das receitas diretas e impostos arrecadados da atividade turística na orla, como fruto da redução da atratividade do mesmo pelo incremento de poluição e do desperdício. O ciclo B4 apresenta o efeito do incremento dos índices de desperdício e de poluição nos setores indiretamente ligados à atividade turística. Na medida em que esses índices crescem, a atratividade diminui e, portanto, diminuem também as visitas, o que leva a um impacto negativo nos setores ligados indiretamente ao turismo da orla, a uma menor arrecadação de impostos e portanto a uma redução dos

investimentos públicos em melhorar a infraestrutura, os serviços e as atividades de promoção.

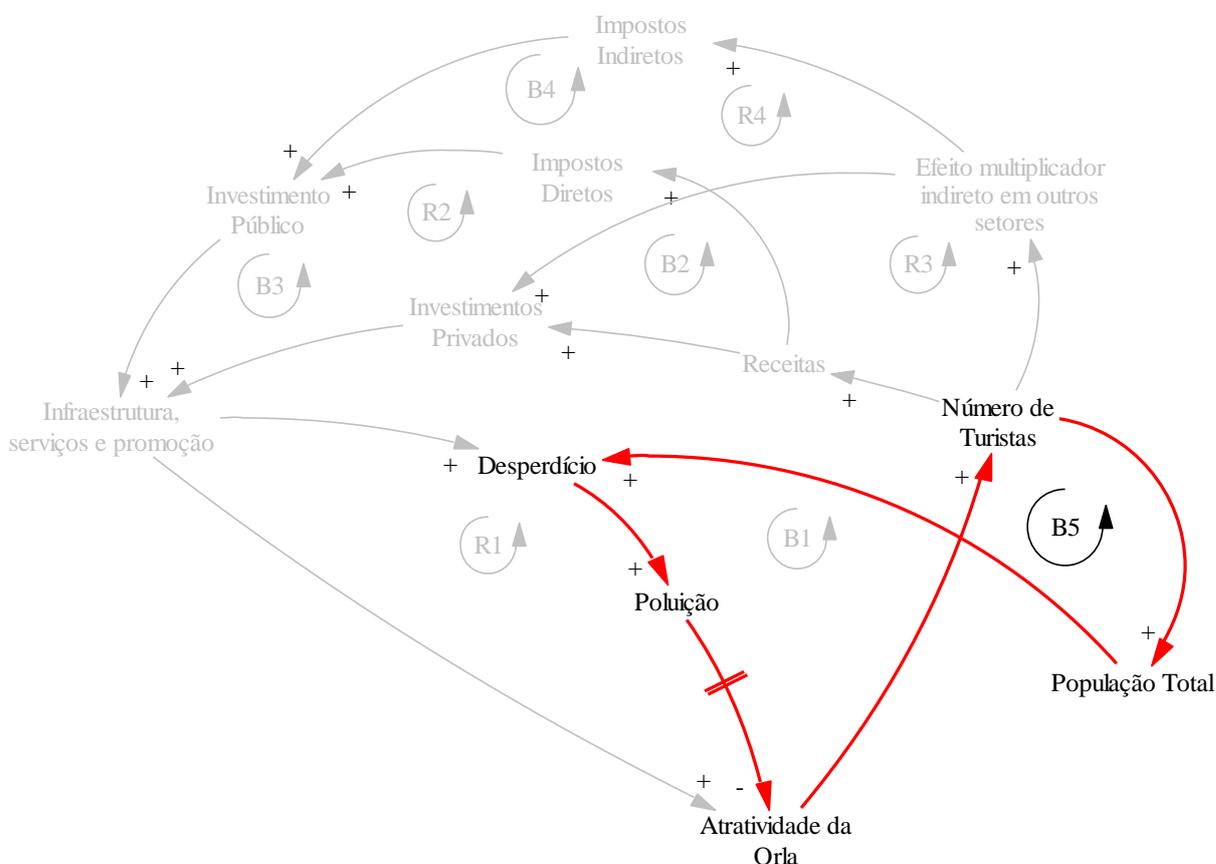
FIGURA 5: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B3 E B4)



FONTE: MALDONADO (2014)

Por fim, o ciclo B5 da Figura 6 relaciona as atividades de consumo realizadas pelos turistas e pelos residentes locais (população total) com o desperdício gerado e a poluição, que acabam reduzindo a atratividade da orla. Ou seja, na medida em que a orla recebe mais visitantes e, portanto, um fluxo maior de residentes e visitantes, a quantidade de desperdício gerada diretamente pelas atividades rotineiras se vê acrescentada, o que acaba provocando um efeito negativo na atratividade da orla no longo prazo. Um exemplo de tal condição pode ser o incremento de lixo nas proximidades da orla (e os programas de coleta de lixo não atendendo o incremento da demanda).

FIGURA 6: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B5)



FONTE: MALDONADO (2014)

Da mesma forma, como no caso dos ciclos de aceleradores de crescimento, os ciclos B1, B2, B3, B4 e B5 ajudam a tirar algumas conclusões iniciais. Por exemplo, o crescimento no número de turistas acaba afetando o total de pessoas que habita o entorno da orla, o que gera um efeito negativo (maior quantidade de desperdício). Uma segunda conclusão está relacionada com a melhoria da infraestrutura e com a maior oferta de produtos e serviços turísticos, que geram, por sua vez, uma maior quantidade de desperdício na orla e no entorno, reduzindo a atratividade no longo prazo, e limitando o crescimento das visitas e receitas. Portanto, a geração crescente de desperdício deve ser considerada como um fator crítico e levada em consideração na gestão municipal e/ou estadual da orla, quando do incremento de atividades turísticas.

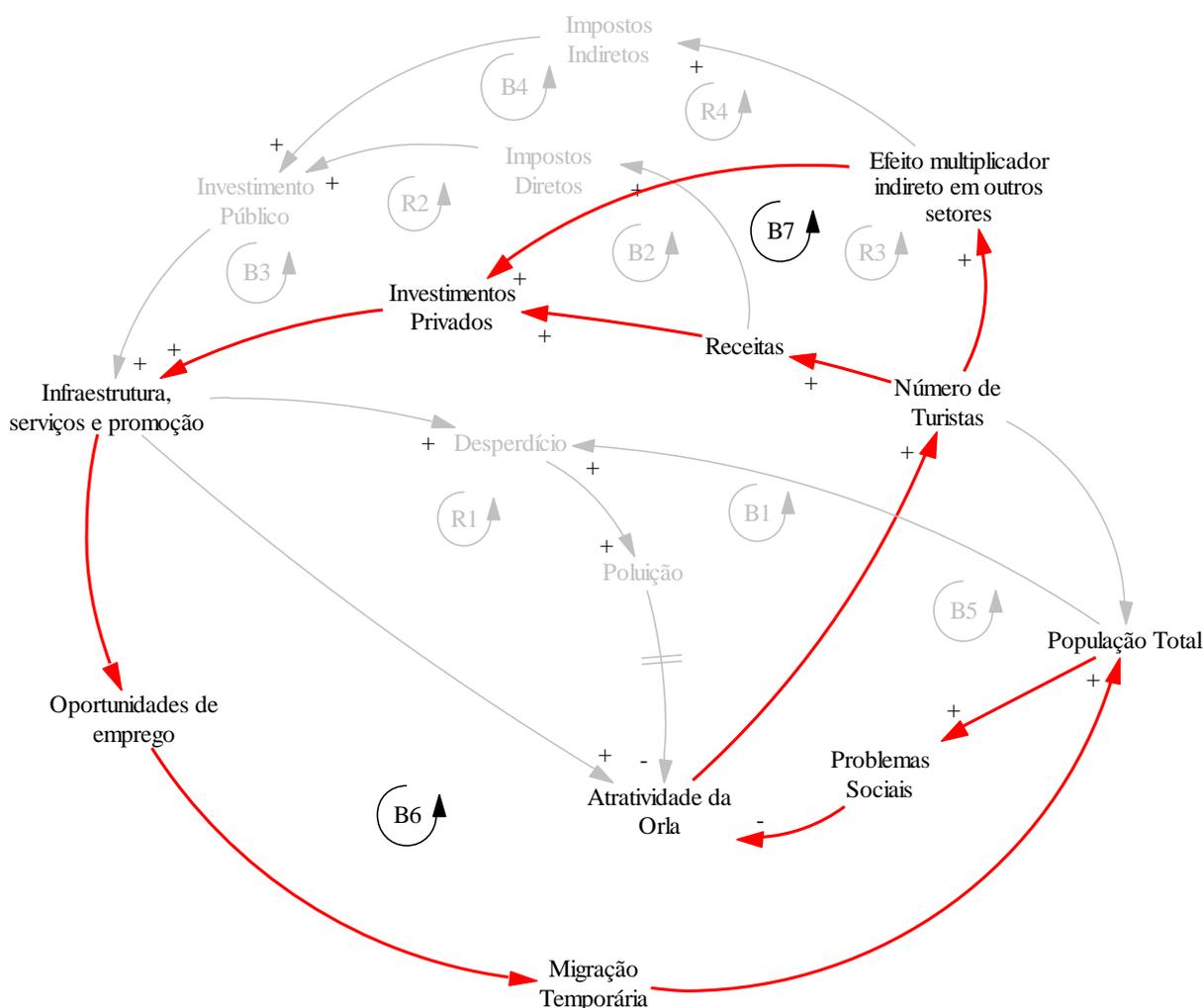
#### 4.1.4 Ciclos limitantes de crescimento: população e emprego (B6, B7, B8 E B9)

As atividades turísticas incrementam o número de pessoas que circulam na orla e o entorno (incrementando a variável chamada população total) o que, por sua vez, traz problemas sociais que reduzem a atratividade da orla (Figura 7).

Os ciclos limitantes B6 e B7 (grifados em vermelho) representam justamente essas interações e os impactos do investimento privado no incremento das oportunidades de emprego, tanto para a população local quanto para a atração de mão de obra por meio dos fluxos de migração temporária. Essa migração temporária acaba incrementando a população total do entorno, o que pode provocar um incremento dos problemas sociais, diminuindo a atratividade da orla e limitando portanto, o ingresso de novos turistas no futuro.

De forma específica, o ciclo B6 da Figura 7 relaciona a realimentação dos investimentos privados a partir das receitas diretas geradas pela orla, e os impactos positivos na geração de emprego. Contudo, relaciona também o crescimento da população com o incremento de problemas sociais e a consequente redução da atratividade. Já o ciclo B7 relaciona o impacto dos investimentos privados a partir de fontes indiretas (outros setores da economia que são afetados pelas visitas à orla) na geração de emprego, na migração temporária e nos mesmos riscos de incremento de problemas sociais.

FIGURA 7: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B6 E B7)



FONTE: MALDONADO (2014)

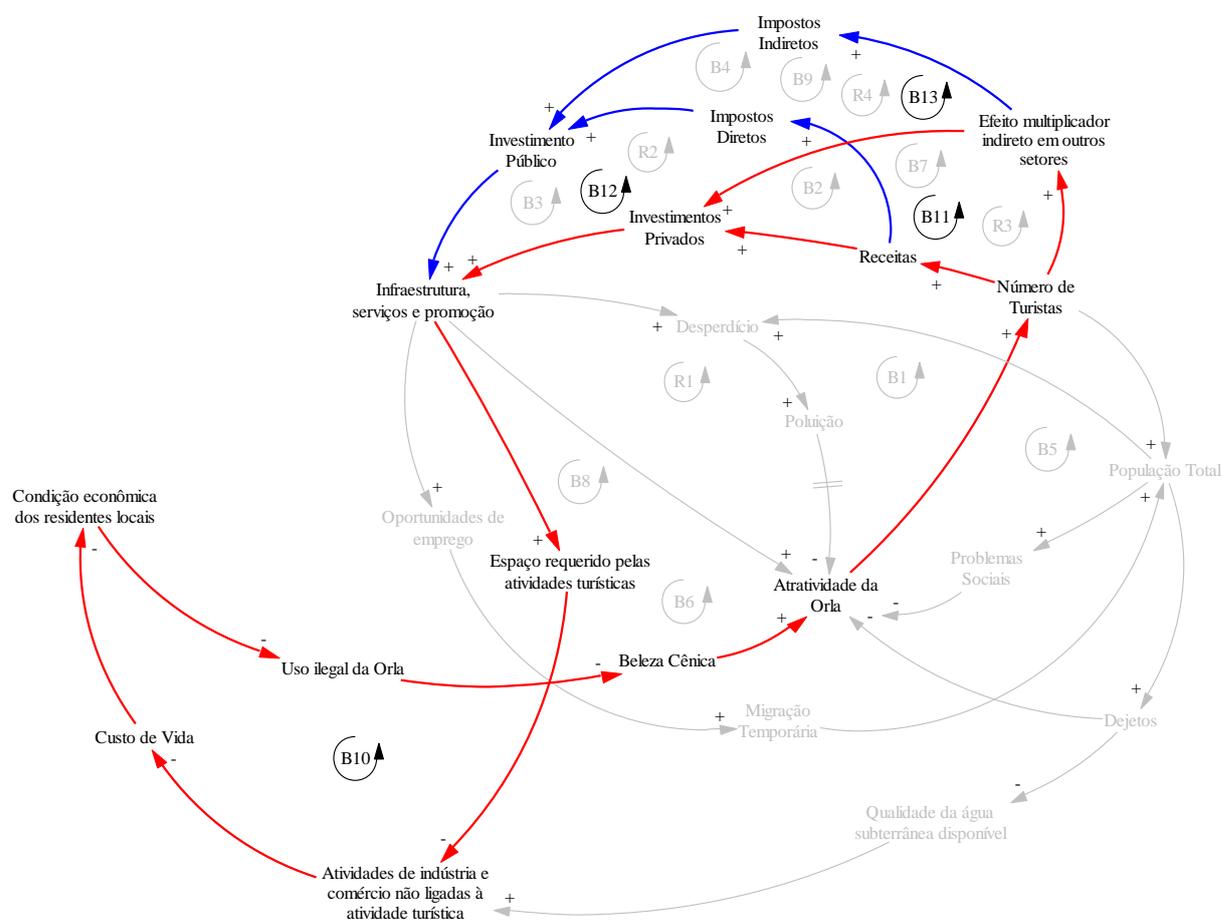
Por outro lado, os ciclos B8 e B9 da Figura 8, apresentam a relação entre emprego, migração e problemas sociais com a participação dos investimentos públicos, a partir dos impostos arrecadados diretamente das atividades turísticas da orla e dos impostos arrecadados das atividades indiretas dos setores que atuam no entorno.



dos residentes do entorno (os residentes ficam dependentes das atividades turísticas para subsistir).

Algumas das atividades turísticas que se desenvolvem na orla são o Turismo de Sol e Mar, Turismo Litorâneo, Turismo de Praia, Turismo de Balneário, Turismo Costeiro, entre outros.

FIGURA 9: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B10, B11, B12 E B13)

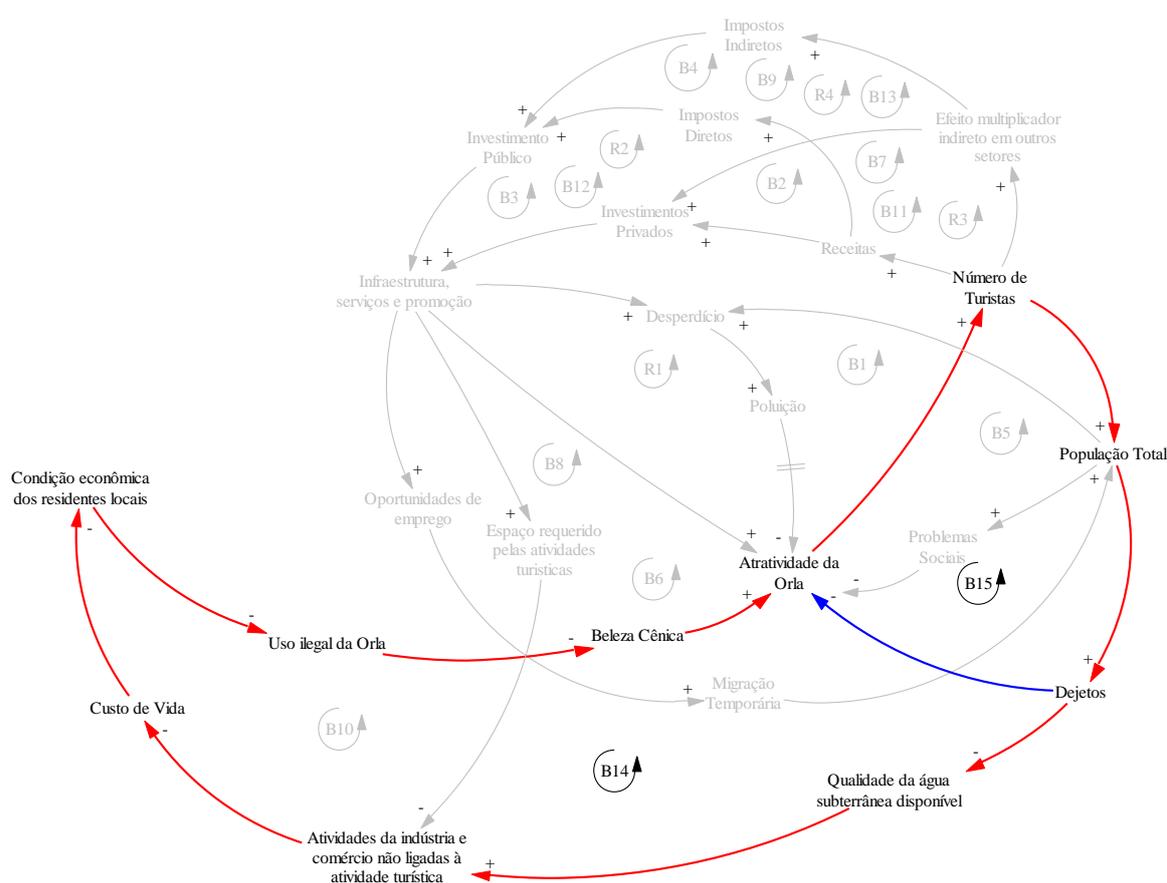


FONTE: MALDONADO (2014)

Quando os índices de visitação, receitas e investimentos em turismo decrescem, os residentes são forçados a dedicar-se a atividades que acabam destruindo a beleza cênica da orla e, portanto, a uma futura redução da atratividade da mesma. A Figura 9 salienta a importância dos investimentos privados diretos (B10) como dos indiretos (B11) na condição econômica dos residentes do entorno e a relação deles com o cuidado e preservação da beleza cênica da orla.

Já os ciclos B12 e B13 da Figura 9 (grifados em azul) referem-se aos impactos produzidos pelos investimentos públicos. Da mesma forma que no caso anterior, os investimentos públicos em infraestrutura, serviços e promoção podem gerar um constrangimento das outras atividades produtivas do entorno (aquelas não relacionadas com o turismo), deixando aos residentes do entorno dependentes apenas da atividade turística. Quando os investimentos caem, os residentes são obrigados a buscar outras atividades para subsistir, que podem ser menos sustentáveis e que acabam destruindo a beleza cênica da orla e, portanto, reduzindo a sua atratividade como um todo.

FIGURA 10: CICLOS LIMITANTES DE CRESCIMENTO (B14 E B15)



FONTE: MALDONADO (2014)

Por outro lado, o ciclo B14 (Figura 10) relaciona a piora da qualidade da água subterrânea com a redução de atividades da indústria e comércio não ligadas ao turismo, uma piora na condição econômica dos residentes, forçando-os a realizar

atividades que impactam negativamente na beleza cênica e na atratividade da orla e reduzindo, finalmente, a quantidade de turistas dispostos a visitá-la.

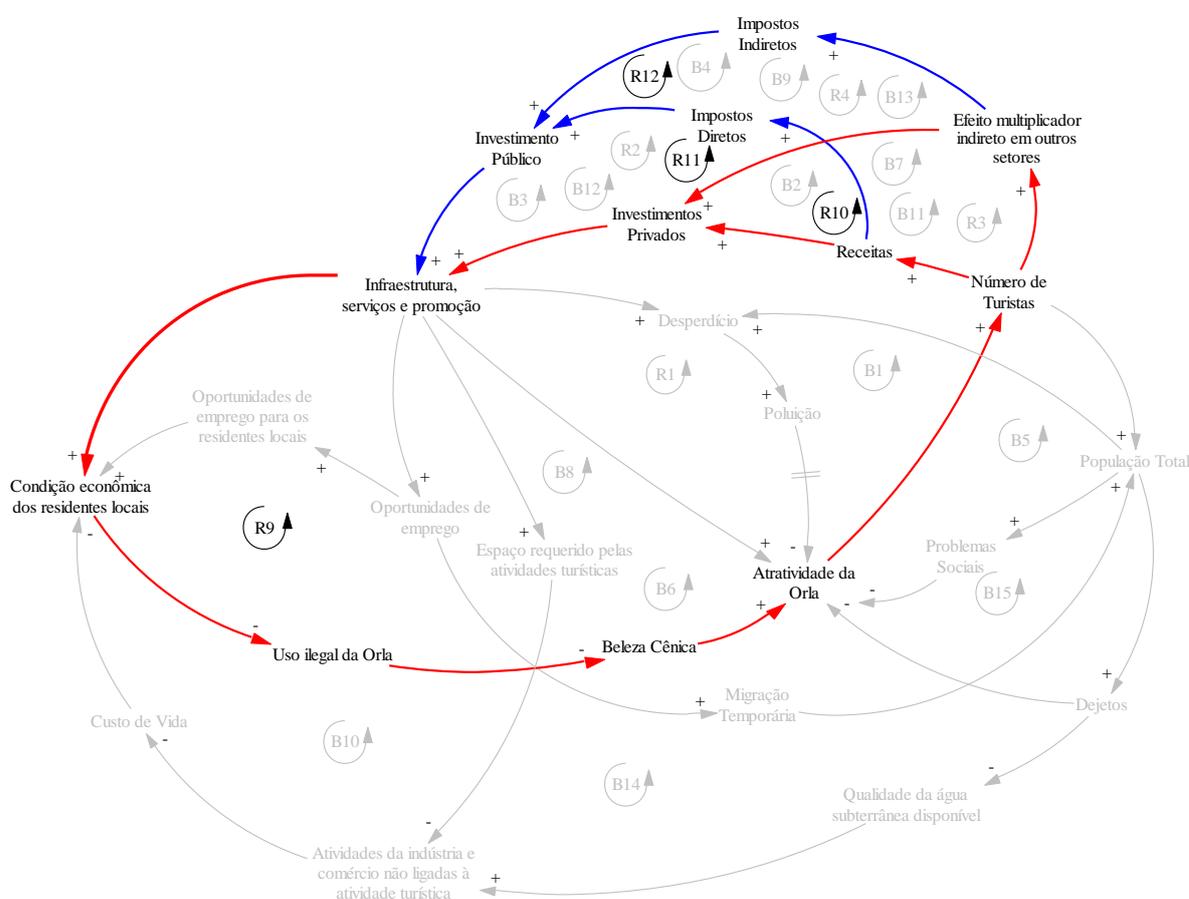
Por fim, o ciclo B15 (grifado em azul na Figura 10) relaciona o incremento dos dejetos com a redução da atratividade da orla, considerando que um incremento nos dejetos, devido ao incremento da população (residentes e visitantes), pode trazer problemas como falta de água, o que impacta diretamente na atratividade da orla e, portanto, nas visitas futuras de turistas.

#### **4.1.6 Ciclos aceleradores de crescimento: condição econômica dos residentes (R5, R6, R7, R8, R9, R10, R11 e R12)**

Os ciclos desse subgrupo estão relacionados com a melhoria da condição econômica dos residentes do entorno. Os ciclos R5 e R6 da Figura 11 (grifados em vermelho) relacionam as visitas, receitas geradas, investimentos privados gerados a partir de fontes diretas e indiretas e infraestrutura/serviços com a melhoria da condição econômica dos residentes, o que diminui a participação dos mesmos em atividades como o uso ilegal da orla, preservando a beleza cênica e, portanto, melhorando a atratividade da mesma.

Por outro lado, os ciclos R7 e R8 (grifados em azul) da Figura 11 representam as mesmas relações considerando apenas o impacto dos investimentos públicos em infraestrutura e os ganhos na condição econômica dos residentes do entorno.

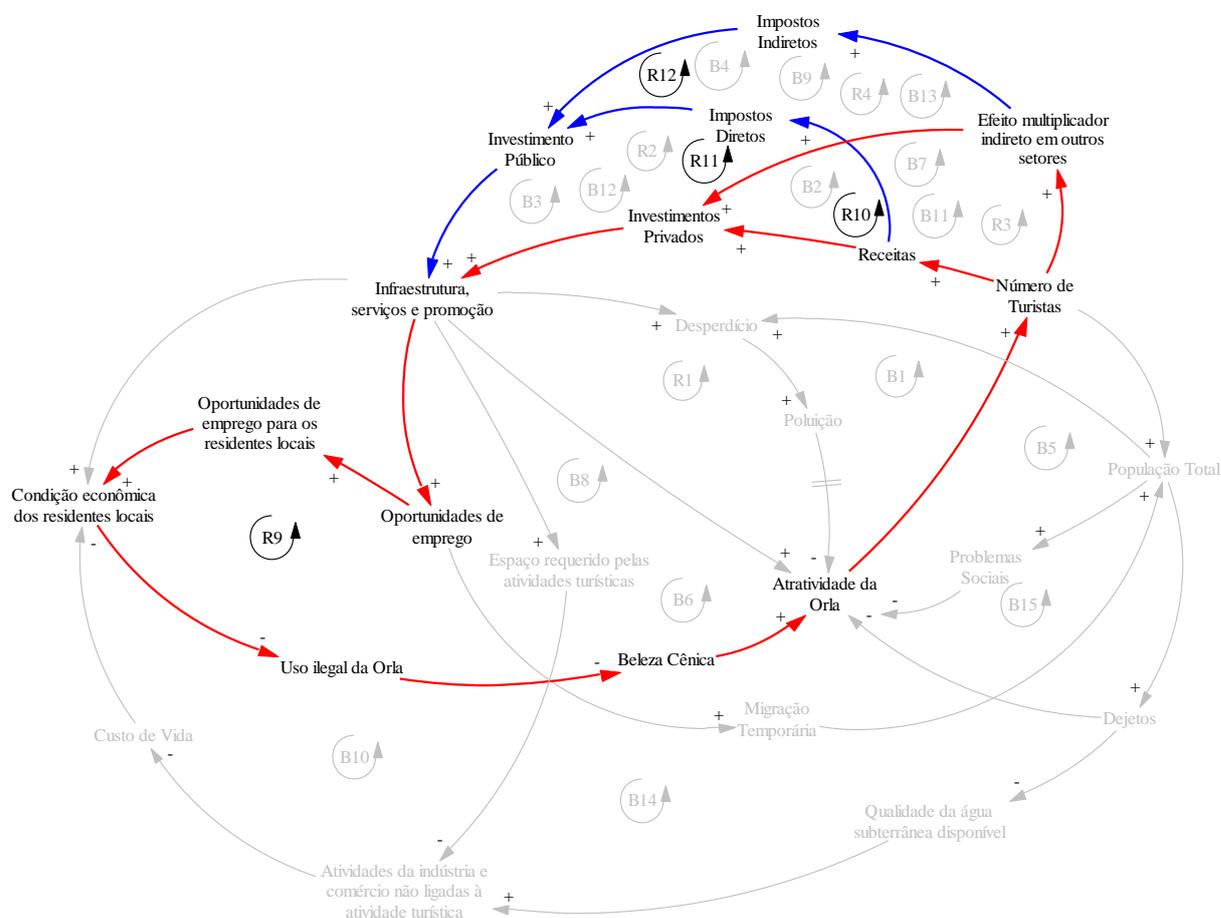
FIGURA 11: CICLOS ACELERADORES DE CRESCIMENTO (R5, R6, R7 E R8)



FONTE: MALDONADO (2014)

Já os ciclos da Figura 12 relacionam as atividades turísticas na orla (receitas e investimentos públicos e privados) com a melhoria das condições econômicas dos residentes a partir da melhoria das oportunidades de emprego e com a preservação da beleza cênica do mesmo, ou seja, as atividades turísticas proporcionam meios de renda para a população local, evitando que os residentes se dediquem a outras atividades que provocariam uma redução da atratividade e uma conseqüente redução de visitas.

FIGURA 12: CICLOS ACELERADORES DE CRESCIMENTO (R9, R10, R11 E R12)

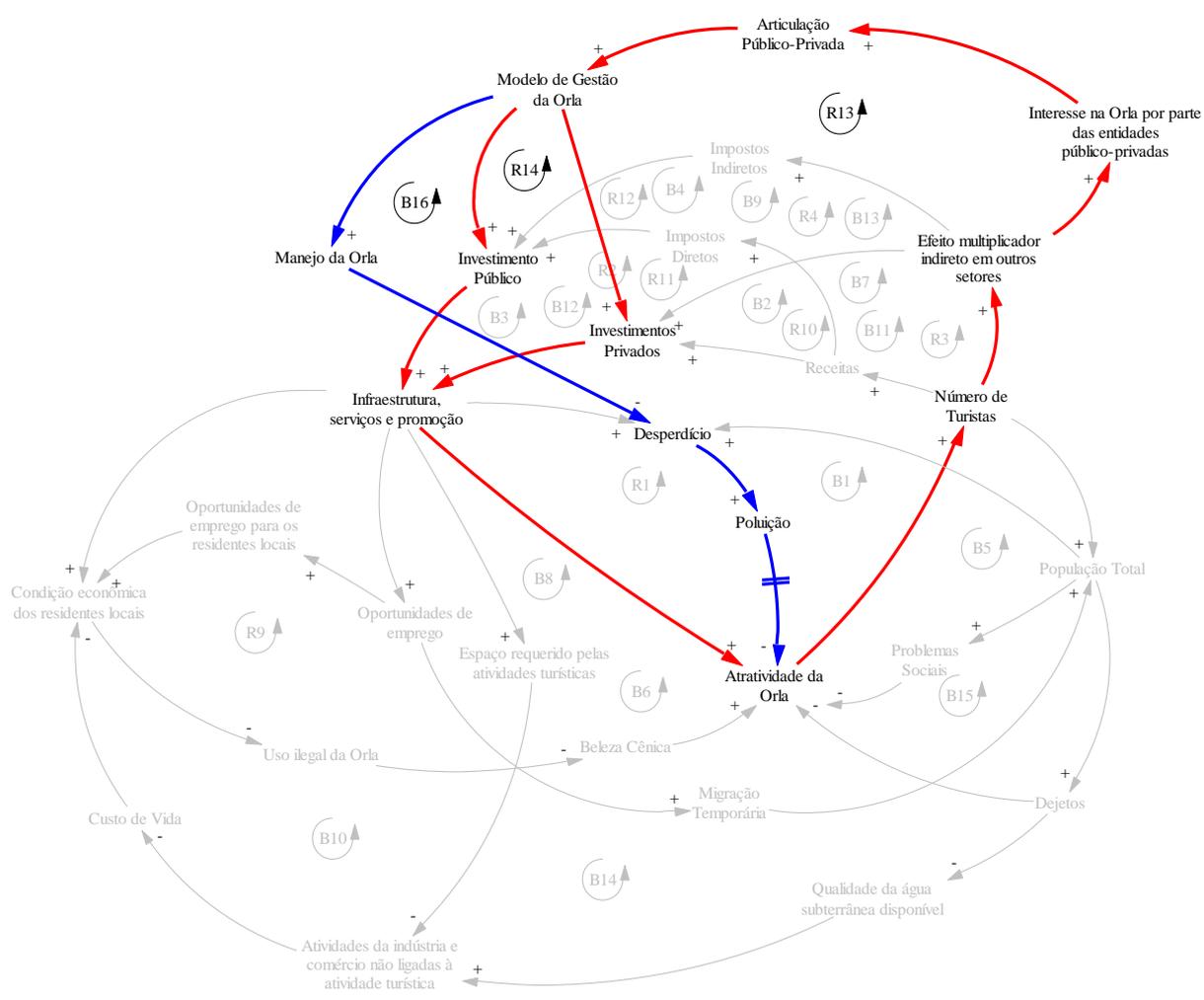


FONTE: MALDONADO (2014)

## 4.2 MODELO PROPOSTO

Como visto na seção anterior, existe uma supremacia de ciclos que limitam o crescimento das visitas na Orla (representado pelo número de turistas). Propõe-se três ciclos que visam acelerar o crescimento das visitas (Figura 13): dois ciclos de crescimento (R13 e R14) e um ciclo limitante (B16), que age especificamente limitando o efeito negativo do desperdício e da poluição.

FIGURA 13: CICLOS DE CRESCIMENTO PROPOSTOS (R13, R14 E B16)



FONTE: MALDONADO (2014)

O ciclo B16 (grifado em azul na Figura 13) representa o efeito positivo da articulação público-privada na melhoria do modelo de gestão da orla, possibilitando uma melhor gestão dos resíduos e uma redução do desperdício e da poluição. As atividades de articulação consideram acordos de cooperação interministerial entre o MTur, MMA, MPOG/SPU.

Por outro lado, um melhor modelo de gestão contribui para um melhor uso dos investimentos em infraestrutura/serviços e promoção, como a execução e a validação de ações que viabilizem a estruturação e a logística de recepção dos visitantes, bem como a criação de campanhas publicitárias bem estruturadas e alinhadas com as reais necessidades da orla (ciclos R13 e R14). Adicionalmente, o modelo de gestão seria

alimentado por outros estudos realizados; o modelo de gestão ajudaria a disseminar nacional e internacionalmente os principais aprendizados desses estudos; por meio das atividades de promoção, o modelo de gestão ajudaria a despertar o interesse na população brasileira em visitar a orla e a mudar, no longo prazo, a cultura de visitação.

## 5. OBJETIVOS

### 5.1 OBJETIVO GERAL

Propor políticas e estratégias para o desenvolvimento das atividades turísticas na orla brasileira (rios, lagos e litoral).

### 5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Fortalecer a capacidade de atuação e articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço;
- Discutir o arcabouço jurídico;
- Desenvolver mecanismos de participação e de controle social para gestão integrada;
- Potencializar os negócios turísticos em locais da orla e seu entorno a partir de modelo de atração de investimentos públicos, privados e parcerias.

## 6. AÇÕES

Apresenta-se três conjuntos de ações a serem realizadas em curto, médio e longo prazo.

### 6.1 CURTO PRAZO (2014): ORLA

#### 6.1.1 Objetivo

Implementar acordo de cooperação entre Ministério do Turismo (MTUR), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Secretaria do Patrimônio da União (SPU), objetivando atividade turística na orla brasileira.

Para o alcance do objetivo sugere-se as seguintes etapas, a saber:

- i. Consolidar uma agenda estratégica entre Ministério do Turismo (MTUR), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Secretaria do Patrimônio da União (SPU), objetivando atividade turística na orla brasileira;
- ii. Desenvolver uma política para o fortalecimento do setor náutico nacional;
- iii. Determinar dispositivos referentes à legislação local, estadual e federal (processo de licenciamento ambiental, investimentos públicos/privados, uso das áreas de entorno, entre outros) que afetam as atividades;
- iv. Criação de cursos de formação e qualificação de recursos humanos para atuarem direta e indiretamente na atividade náutica.

#### Resultados Esperados

Outorgar ao MTur a definição/escolha das regiões para o desenvolvimento do turismo náutico.

#### Meta

Promover a regularização dos empreendimentos de atividades náuticas nos destinos indutores do turismo em atendimento a SPU.

## 6.2 MÉDIO PRAZO (2016): ORLA DO BRASIL

### 6.2.1 Objetivo

Implementar modelo de governança para atividades turísticas na orla brasileira. Para o alcance do objetivo sugere-se as seguintes etapas, a saber:

- i. Desenvolver marco regulatório para participação da iniciativa privada e parceria público-privado para investimento e uso das áreas de cessão pela SPU;
- ii. Propor o desenvolvimento de uma rede de marinas públicas;
- iii. Avaliar os impactos socioeconômicos dos tributos incidentes na cadeia produtiva que oneram a indústria de construção de barcos de lazer;
- iv. Identificar novas áreas para a construção de portos e terminais turísticos, marinas e outras benfeitorias relacionadas, para cessão pela SPU;
- v. Melhorar a infraestrutura de acesso aos terrenos marginais (borda d'água) e à água;
- vi. Estimular a criação de *clusters* turísticos em destinos turísticos não consolidados ao longo do litoral brasileiro;
- vii. Propor a ampliação da permissão relativa quanto ao número de paradas para os cruzeiros internacionais em passagem pelo Brasil;
- viii. Discutir a Lei do Estrangeiro para a questão da concessão de vistos temporários;
- ix. Conceber um Observatório de Atividades Turísticas na Orla Brasileira (sistematizar a coleta de informações relativas às experiências e atividades turísticas da orla no Brasil e nos principais destinos turísticos do mundo);
- x. Mapear as áreas de orla assoreadas com potenciais de desenvolvimento socioeconômicos;
- xi. Consolidar uma política de formação e qualificação de recursos humanos para atuarem direta e indiretamente na atividade náutica.

### Resultados Esperados

Valorização da atividade náutica na orla brasileira.

Valorização = desenvolvimento socioeconômico, ambiental, popularização.

## Meta

Consolidar roteiros integrados de turismo náutico em todas as macrorregiões turísticas.

### 6.3 LONGO PRAZO (2022): ORLAS DO PLANETA

#### 6.3.1 Objetivo

Consolidar o Brasil como um dos principais destinos turísticos do mundo em relação ao turismo náutico.

Para o alcance do objetivo sugere-se as seguintes etapas, a saber:

- i. Ampliar e agilizar as linhas de créditos e de financiamento para atividade dos empreendedores (MEI, PME, demais) e para construção e modernização de portos e terminais turísticos, marinas e outras benfeitorias relacionadas;
- ii. Determinar as ações estratégicas para a consolidação do modelo de governança para fortalecimento das atividades náuticas e turísticas na orla brasileira;
- iii. Implementar plataforma de negócios de turismo em marinas e terminais turísticos (investimentos hoteleiros, gastronomia, entretenimento, entre outras atividades);
- iv. Consolidar Observatório de Atividades Náuticas de Gestão do Conhecimento, Pesquisa e Formação de Recursos Humanos;
- v. Desenvolver um *Master Plan* para investimentos em infraestrutura e estrutura de apoio (geral e de serviços turísticos), análise do arcabouço jurídico, modelos de gestão e de investimentos (público, privado, concessão e parceria público-privado), análise dos concorrentes diretos e indiretos, análise de produtos substitutos e estudo do comportamento do consumidor turístico.

**Resultados Esperados**

Construção de *piers* multiuso ao longo da orla brasileira que contemplem embarcações de cruzeiros marítimos a barcos de lazer

**Meta**

Consolidar o Brasil como destino de atividades náuticas (ampliação de roteiros e embarcações).

## 7. MODELAGEM DE SISTEMAS DINÂMICOS

A diversidade de problemas que a gestão e a formulação de políticas enfrentam, exige dos gestores respostas rápidas e sistêmicas. Contudo, as soluções propostas nem sempre obtêm os resultados desejados, devido a quantidade de relações e atores que geralmente compõem sistemas altamente complexos e interrelacionados. Nesse contexto, Sterman (2000) sustenta que nesse tipo de sistemas existem estruturas de realimentação ou *feedback* que reagem aos estímulos ou intervenções externas, produzindo comportamentos que – no caso de não serem conhecidos ou identificados – aparentam ser imprevistos, porém, que se devem ao efeito do *feedback*.

Jay W. Forrester foi o primeiro pesquisador em se preocupar com as estruturas de realimentação em sistemas dinâmicos. Desenvolveu um método que ajuda a identificá-las e ainda a fomentar aquelas benéficas ao sistema e a eliminar o efeito daquelas estruturas contraproducentes (FORRESTER, 1958; 1971). A explicitação dessas estruturas é feita com base num tipo de modelagem que tem a capacidade de abstrair os elementos e relações mais importantes que as formam, conhecida como Dinâmica de Sistemas (DS). Assim, a DS pode ser definida como um método que possibilita modelar a estrutura e a dinâmica de sistemas complexos, com base na utilização de simulações por computador, com o objetivo de formular políticas mais efetivas (STERMAN, 2000).

As simulações produzidas pelos modelos de DS são o resultado da resolução numérica de sistemas de equações diferenciais que são representados formalmente como:

FIGURA 14: EQUAÇÃO INTEGRAL GENÉRICA

$$(1) \quad s(t) = \int_{t_0}^t \left[ \sum_{i=1}^i F_i(s) - \sum_{j=1}^j F_j(s) \right] . ds + s(t_0)$$

Onde:

$s(t)$  = *Estoque no tempo t*

$\sum_{i=1}^i F_i(s)$  = *Somatório dos i Fluxos de entrada*

$\sum_{j=1}^j F_j(s)$  = *Somatório dos j Fluxos de saída*

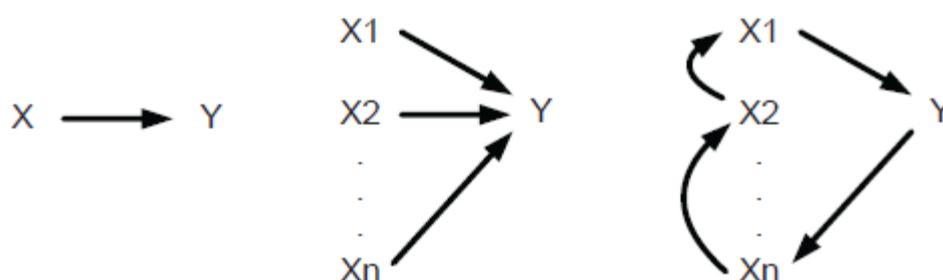
FONTES: MALDONADO (2014)

A Equação 1 representa uma equação integral genérica utilizada para representar as relações num modelo de DS. Na atualidade, a resolução numérica dos sistemas de equações diferenciais da DS é feita por meio da interface de softwares comerciais especializados, como o *iThink*® da *Isee Systems*<sup>1</sup> e o *Vensim*® da *Ventana Systems*<sup>2</sup>. O processo de modelagem inicia com a identificação das relações não-lineares existentes entre os elementos do sistema. Neste sentido, apresenta-se a seguir a teoria por trás dos laços de realimentação ou *feedback loops*.

## 7.1 LAÇOS DE REALIMENTAÇÃO

Uma relação de causa-efeito existe entre duas variáveis quando uma “afeta” o comportamento da outra. Exemplos de relações de causa-efeito são apresentados na Figura 15.

FIGURA 15: RELAÇÕES LINEARES UNIVARIADAS, MULTIVARIADAS E NÃO-LINEARES



FONTE: MALDONADO (2014)

Os laços de realimentação são produzidos quando existe um ciclo fechado de relações (*loop*) entre duas ou mais variáveis, como o terceiro caso da Figura 15. Este ciclo produz uma realimentação ou *feedback* que modifica o comportamento do sistema como um todo ao longo do tempo. Segundo Sterman (2006) uma característica dos sistemas sociais é que possuem da mesma forma que os seres

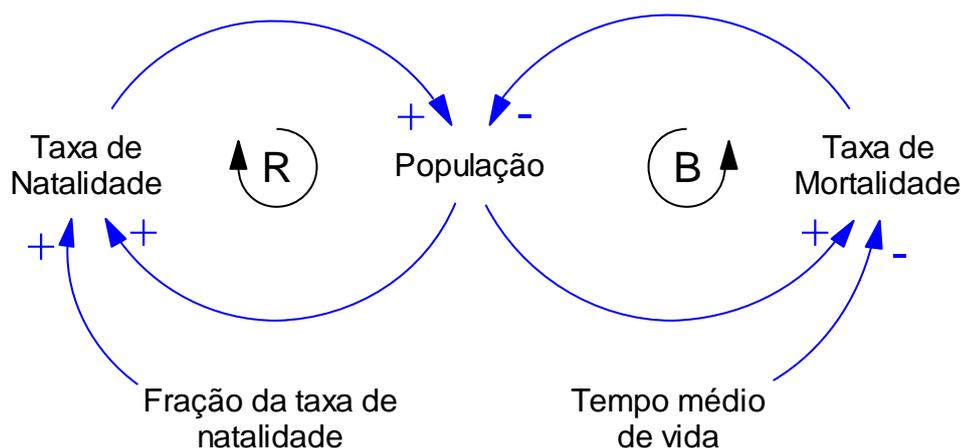
<sup>1</sup> [www.iseesystems.com](http://www.iseesystems.com)

<sup>2</sup> [www.vensim.com](http://www.vensim.com)

vivos laços de realimentação que autorregulam o comportamento do sistema com base em respostas ou mecanismos de reforço (positivas) e de balanço (negativas).

A falta de conhecimento dos mecanismos mais relevantes de reforço e de balanço de um determinado sistema social produz intervenções que, ao desconsiderá-los, geram as respostas não esperadas (imprevistas) do sistema, conhecidas como o comportamento contra intuitivo (STERMAN, 2000). Os laços de realimentação são representados em diagramas conhecidos como Diagramas de Influência ou *Causal Loop Diagrams (CLD)*. Os CLD têm como objetivo representar as relações não-lineares e de causalidade entre as variáveis do sistema bem como os laços de realimentação existentes nele. A notação é exemplificada na Figura 16.

FIGURA 16: EXEMPLO DE NOTAÇÃO CLD PARA UM MODELO DE DS



FONTE: MALDONADO (2014)

A Figura 16 representa, de forma simplificada, o CLD de um sistema populacional. No exemplo, observam-se as relações entre as variáveis por meio de setas que definem a direção do efeito bem como a polaridade do mesmo, podendo esta última ser positiva (+) ou negativa (-). A polaridade positiva significa que, havendo um incremento na causa, o efeito também sofrerá de um incremento; da mesma forma, se a causa sofrer um decremento, o efeito também sofrerá um decremento. No caso do exemplo da Figura 16, um incremento na taxa de natalidade produziria um incremento na população. Já a polaridade negativa significa que, havendo um incremento na causa, o efeito sofrerá um decremento. Por outro lado, se houver um

decremento na causa, o efeito sofrerá um incremento. Na Figura 16, um incremento na taxa de mortalidade produziria um decremento na população.

Com base na polaridade das relações, os CLD representam também a polaridade dos laços de realimentação. Assim, o laço de realimentação é de reforço positivo quando a polaridade das relações inseridas nele é predominantemente positiva (representado pela letra 'R' ou pelo símbolo '+'); e o laço é de balanço quando a polaridade das suas relações é predominantemente negativa (representado pela letra 'B' ou pelo símbolo '-').

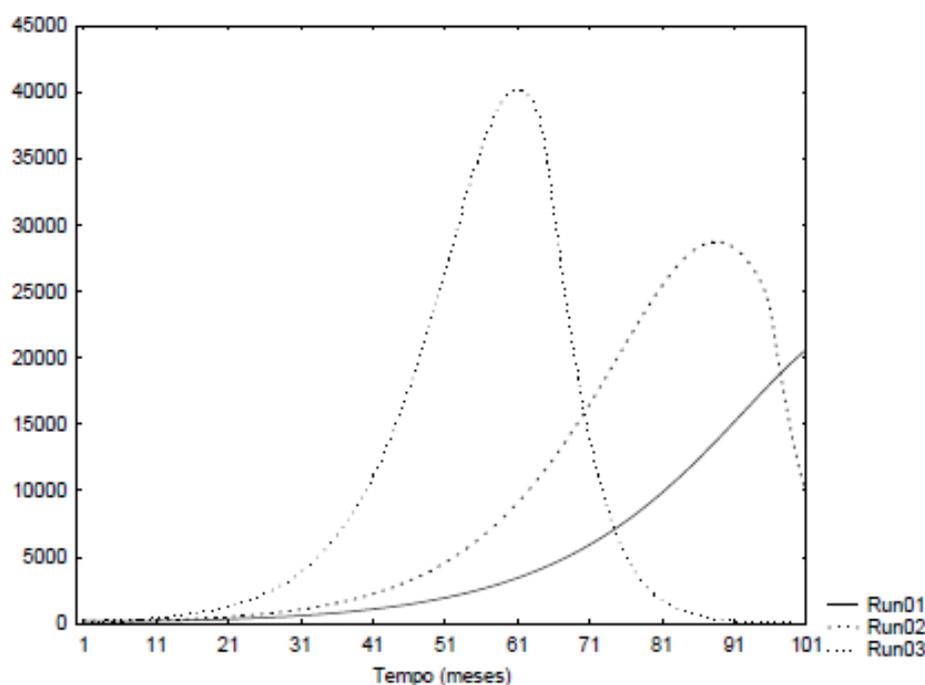
Embora os CLD sirvam para explicitar as relações não-lineares bem como os laços de realimentação positivos e negativos existentes no sistema, eles não conseguem representar as mudanças de comportamento ao longo do tempo e nem representar os efeitos da demora produzidos pelos processos de acumulação nos sistemas dinâmicos e complexos, como se discute a seguir.

### 7.1.1 Atrasos e demoras

As demoras e atrasos acontecem quando existe no sistema um “gargalo” que evita que a saída do processo seja a mesma que a entrada no tempo “t”, acumulando—na demora—a diferença entre a saída e a entrada. Os atrasos no tempo são especialmente prejudiciais em sistemas que contêm *feedback loops*, já que a resposta à intervenção demora, causando instabilidade e flutuações no sistema (STERMAN, 2006).

Um exemplo simples dessa situação é a oscilação entre acúmulo e falta de estoques de matérias-primas ou produtos intermediários num processo produtivo em que as iniciativas de reposição partem sempre da situação atual, em vez de considerar as médias de demanda e produção no tempo e os tempos de reposição. Nessa situação, ordena-se a reposição quando o estoque está baixo e não se ordena reposição quando o estoque não está baixo). A Figura 17 apresenta as respostas dos *feedback loops* a diferentes valores de atraso, representados por três simulações distintas.

FIGURA 17: COMPORTAMENTO DO SISTEMA COM BASE A DIFERENTES VALORES DE ATRASOS



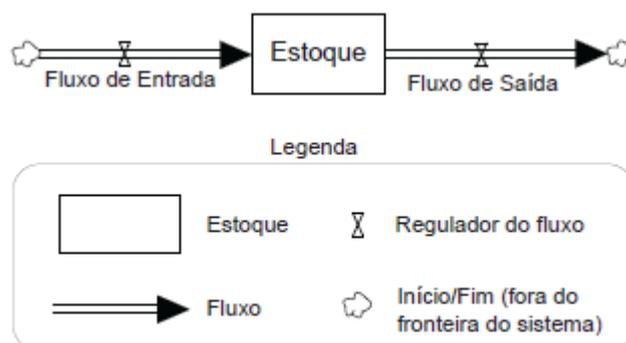
FONTE: MALDONADO (2014)

### 2.1.2 Estoques e fluxos de sistemas dinâmicos

Os estoques determinam o estado do sistema em qualquer tempo “ $t$ ” e, por meio do fenômeno da acumulação, sua propriedade principal, fornecem inércia e memória ao sistema (STERMAN, 2000). Os estoques representam variáveis de estado, ou seja, variáveis que mudam de valor ao longo do tempo. O nível do estoque é regulado com base nas interações com as outras variáveis do sistema por meio dos laços de realimentação e por meio das velocidades de entrada e saída, representadas pelos “fluxos”. Por outro lado, os atrasos no tempo se produzem dentro dos estoques, pois são eles os que acumulam a diferença de matéria ou informação entre as entradas e saídas do processo. Portanto, cada estoque representa uma equação diferencial dentro do sistema de equações, assim por exemplo, um sistema dinâmico que contém quatro estoques, precisará da resolução de um sistema de equações de quarto ordem.

A Figura 18 apresenta a notação utilizada nos diagramas de estoques e fluxos. Os estoques são representados por retângulos, sugerindo a forma de contentores (armazenadores); já os fluxos de entrada são representados por setas apontando ao estoque; os fluxos de saída por outro lado, são setas que saem do estoque.

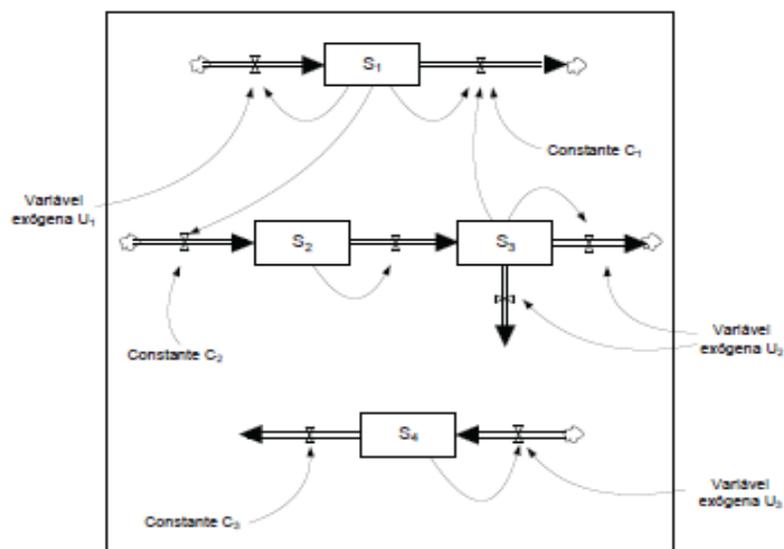
**FIGURA 18: NOTAÇÃO UTILIZADA PARA REPRESENTAR ESTOQUES E FLUXOS EM MODELOS DE DS**



FONTE: MALDONADO (2014)

Matematicamente, os estoques se relacionam com os fluxos seguindo a estrutura da Equação 1. Desta forma, a ordem do sistema de equações diferenciais dependerá do número de estoques no sistema. Por exemplo, o sistema da Figura 19 apresenta quatro estoques que representa um sistema de equações diferenciais de quarta ordem.

FIGURA 19: EXEMPLO DE UM MODELO DE DS REPRESENTANDO NA NOTAÇÃO DE ESTOQUES E FLUXOS



FONTE: MALDONADO (2014)

### 7.1.3 limitações da dinâmica de sistemas

Estas limitações estão relacionadas, como em todas as abordagens de modelagem, com a visão de mundo ou modelo mental do modelador e dos atores do sistema (STERMAN, 2000). A visão de mundo representa o conjunto de crenças e conhecimento que o modelador possui em relação à realidade. Autores como Sterman (2000) e Senge (1990) salientam que essa visão de mundo é necessariamente decisiva na hora de construir um modelo que represente de forma adequada o problema que se quer enfrentar.

Sterman (2000) vai além, sugerindo que “todos os modelos estão errados”, ou seja, que todo modelo é uma abstração imperfeita, sujeita às interpretações e visão de mundo do modelador, sendo, portanto, uma versão incompleta ou empobrecida da realidade. De fato, uma das principais metas ao se modelar um determinado sistema ou problema é ganhar uma maior compreensão sobre o mesmo, de forma a ganhar uma percepção mais ampla sobre essa realidade.

O segundo elemento, o modelo mental, é construído a partir da visão de mundo e é a representação que o modelador tem sobre a realidade (STERMAN, 2000). Quando o modelador parte para a construção de um modelo formal, ou seja, um modelo explícito, o modelador tenta incorporar nele o modelo mental que possui.

Neste processo, além da perda natural na conversão do conhecimento tácito para conhecimento explícito, existe também uma comparação entre o modelo mental e o modelo formal. É nessa comparação que, dependendo das respostas que o modelo formal sugerir, o modelador irá melhorar também o seu modelo mental (STERMAN, 2000). Além da influência do modelador, também influem no processo de construção do modelo formal os modelos mentais dos participantes e integrantes do sistema.

Por fim, qualquer processo de modelagem e, especificamente, a modelagem de Dinâmica de Sistemas é um processo iterativo, ou seja: na medida em que mais conhecimento se tenha sobre o sistema e problema em questão, melhor ficará o modelo formal, requerendo, para isto, várias rodadas de verificação, de discussão e de análise.

## 7.2. ACELERADORES E LIMITANTES DO TURISMO EM ORLA

No Documento de Referência de Orlas (produto 2) apresentou-se toda a discussão conceitual das relações existentes entre as variáveis aceleradoras e limitantes do turismo no macroambiente de Orla. Essas relações são representadas na forma de ciclos (conjunto de relações fechadas entre mais de duas variáveis). Os ciclos portanto, geram uma dinâmica de movimento que indica a direção para a qual o ciclo tende (essa tendência pode ser basicamente aceleradora do crescimento e limitante ou estabilizadora do crescimento). Existe uma supremacia de ciclos que limitam o crescimento das visitas na Orla (representado pelo número de turistas).

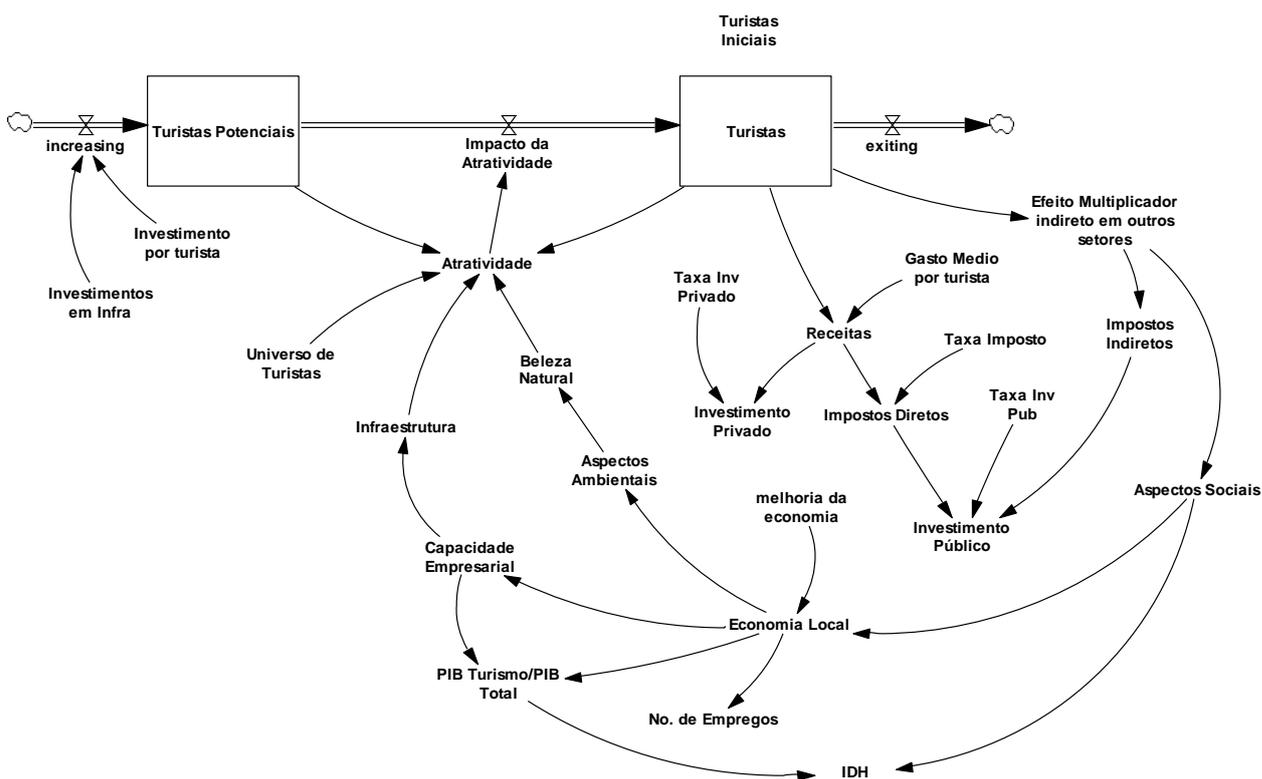


nacional e internacionalmente os principais aprendizados desses estudos; por meio das atividades de promoção, o modelo de gestão ajudaria a despertar o interesse na população brasileira em visitar a orla e a mudar, no longo prazo, a cultura de visitação.

### 7.3 O TURISMO EM ORLA COMO SISTEMA DINÂMICO

A partir dos diagramas CLD apresentados na seção anterior, detalha-se a seguir a construção do modelo dinâmico. A figura 21 apresenta o modelo completo, a ser detalhado na sequência.

**FIGURA 21: MODELO DINÂMICO COMPLETO**



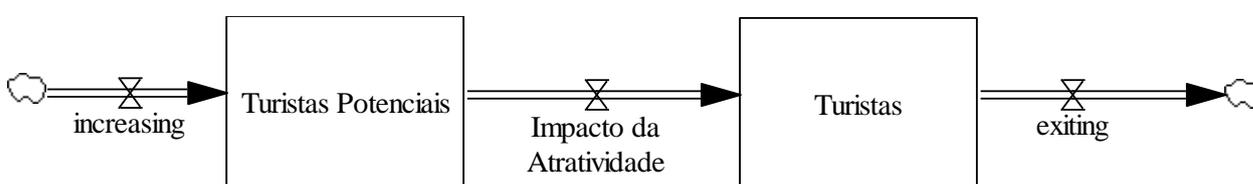
FONTE: MALDONADO (2014)

Da mesma forma que nos CLDs (modelo de aceleradores e limitantes) da seção anterior, o modelo dinâmico da Figura 21 relaciona componentes de capital humano, financeiro e de mercado. Os CLDs serviram como base para a criação do modelo

dinâmico, convertendo os laços de realimentação positivos e negativos em linguagem de estoques e fluxos.

A Figura 22 apresenta a estrutura central do modelo que é a atração de turistas para visitação dos Centros Históricos, caracterizado por um fluxo de entrada “*Impacto da Atratividade*” e um fluxo de saída “*exiting*”. A Estrutura demonstra como um volume de *Turistas Potenciais*   transformado em *Turistas* que realizam efetivamente visita o nos Centros Históricos.

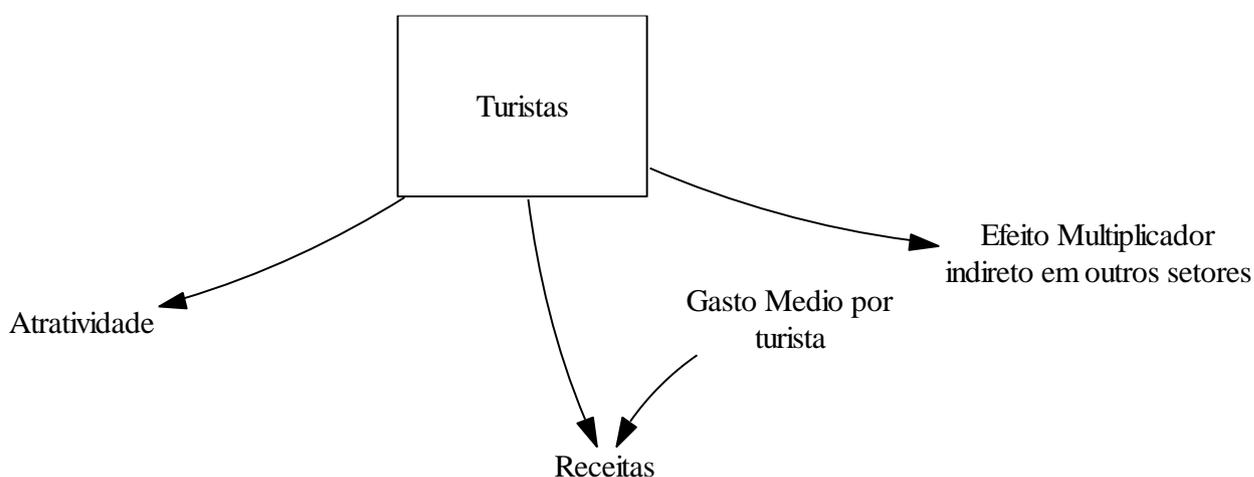
FIGURA 22: ESTRUTURA DE ATRA O DE TURISTAS



FONTE: MALDONADO (2014)

Incorporando mais variáveis   estrutura central, a Figura 23 apresenta as receitas advindas dos turistas, caracterizados como o preço final dos serviços turísticos multiplicados pela quantidade consumida dos mesmos pelos turistas, ou seja, por meio do consumo turístico (Ct). A força de gera o de outras atividades econ micas e de propaga o de empregos, o que   chamado de “efeito linkage”, ou seja, que a produ o turística aglomera outras atividades como alimentos, bebidas, vestuário, móveis, constru o civil, eletroeletrônicos, artesanato, souvenirs e outras.

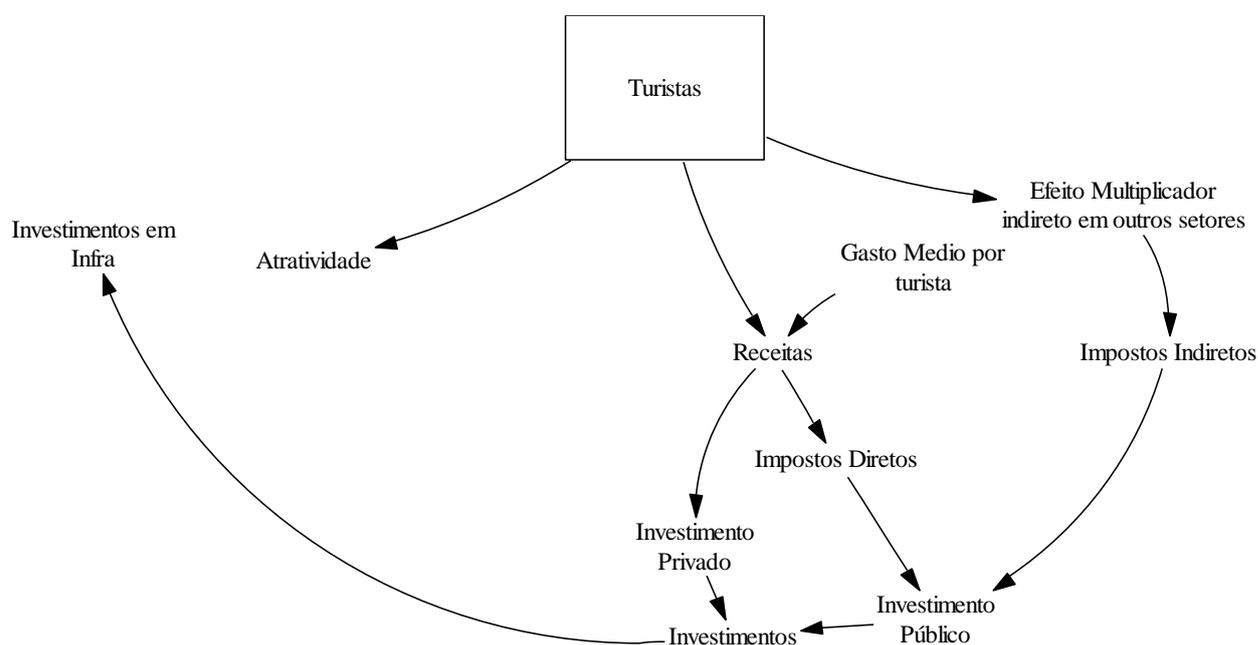
FIGURA 23: CONSUMO TURÍSTICO E EFEITO LINKAGE



FONTE: MALDONADO (2014)

Por sua vez, as receitas obtidas a partir das atividades turísticas bem como aquelas obtidas a partir do efeito linkage geram impostos que são direcionados para investimentos públicos e incentivam também investimentos privados. A Figura 24 apresenta as relações entre o consumo turístico ( $C_t$ ), os investimentos turísticos ( $I_t$ ) e os gastos do governo no Turismo ( $G_t$ ).

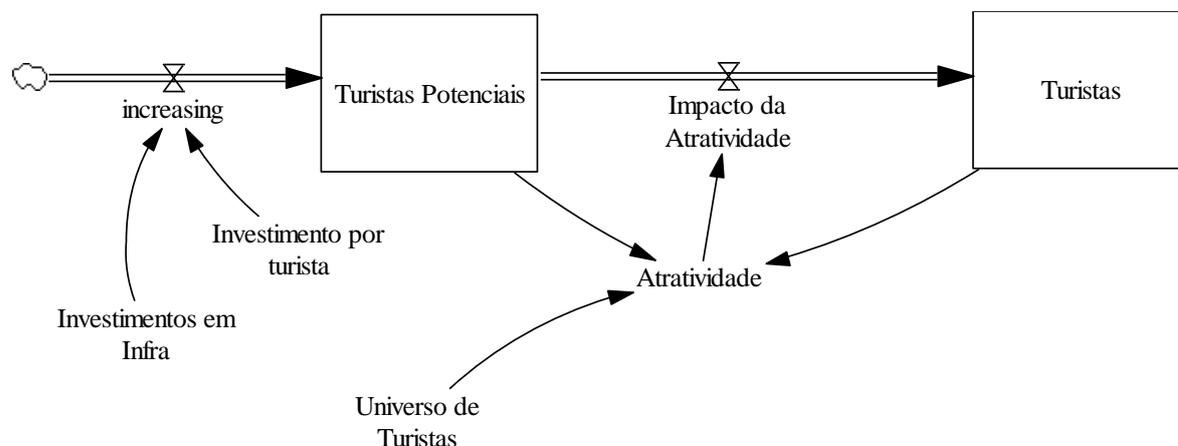
**FIGURA 24: CONSUMO TURÍSTICO, INVESTIMENTO TURÍSTICO E GASTOS DO GOVERNO NO TURISMO**



FONTE: MALDONADO (2014)

Os investimentos turísticos ( $I_t$ ) e os gastos do governo no turismo ( $G_t$ ) refletem na melhor oferta de infraestrutura e serviços para o turista, atraindo mais *Turistas Potenciais*. A Figura 25 apresenta essa relação.

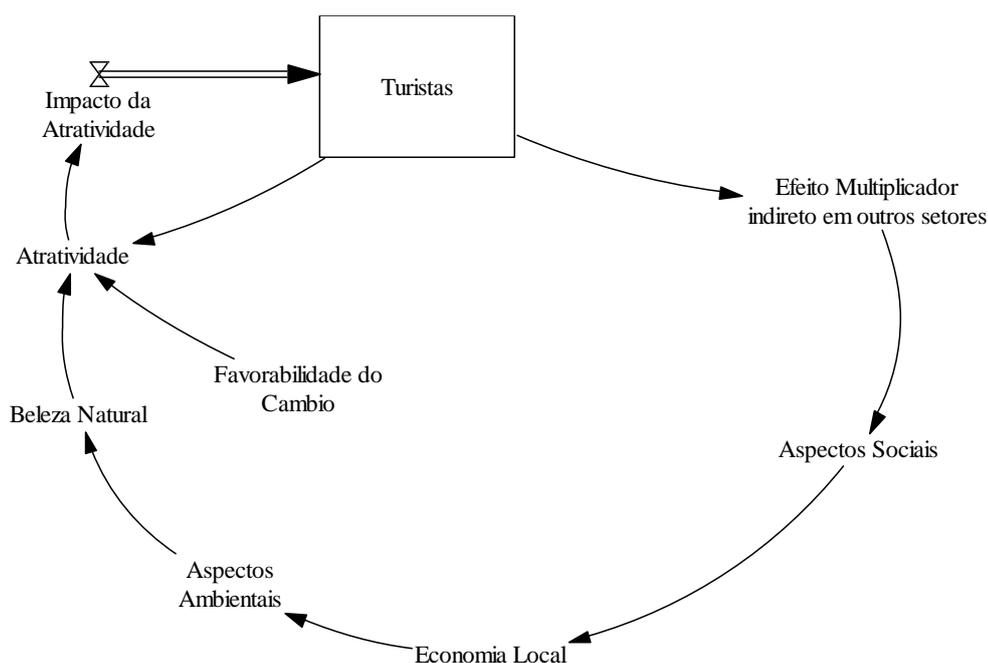
FIGURA 25: INVESTIMENTOS TURÍSTICOS E GASTOS DO GOVERNO NO TURISMO EM INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS



FONTE: MALDONADO (2014)

Como pode-se observar na Figura 25, os investimentos em infraestrutura e serviços incrementam o número de *turistas potenciais*. Quanto maior o número de *turistas potenciais* maior será a probabilidade de ter *turistas* visitando os Centros Históricos. Por outro lado, o efeito 'linkage' melhora os aspectos sociais do entorno assim como a economia local e aspectos ambientais, incrementando a beleza natural e portanto incrementando a atratividade.

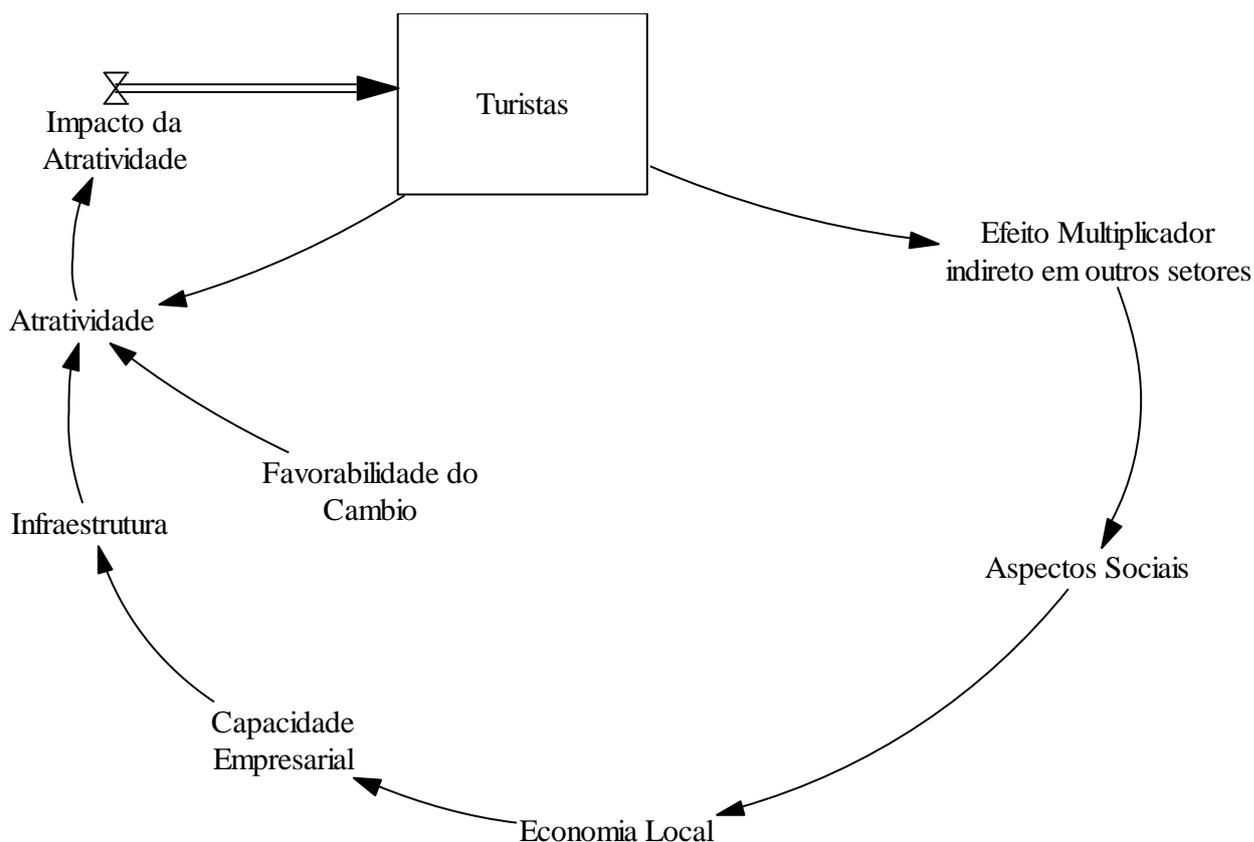
FIGURA 26: EFEITO 'LINKAGE' E A RELAÇÃO COM A BELEZA NATURAL E A ATRATIVIDADE



FONTE: MALDONADO (2014)

A Figura 26 também apresenta o impacto do câmbio na atratividade da Orla, quanto mais favorável o câmbio, maior será a probabilidade de visitação. Já o efeito 'linkage' também incrementa a capacidade empresarial, melhora a infraestrutura e portanto a atratividade da Orla (Figura 27).

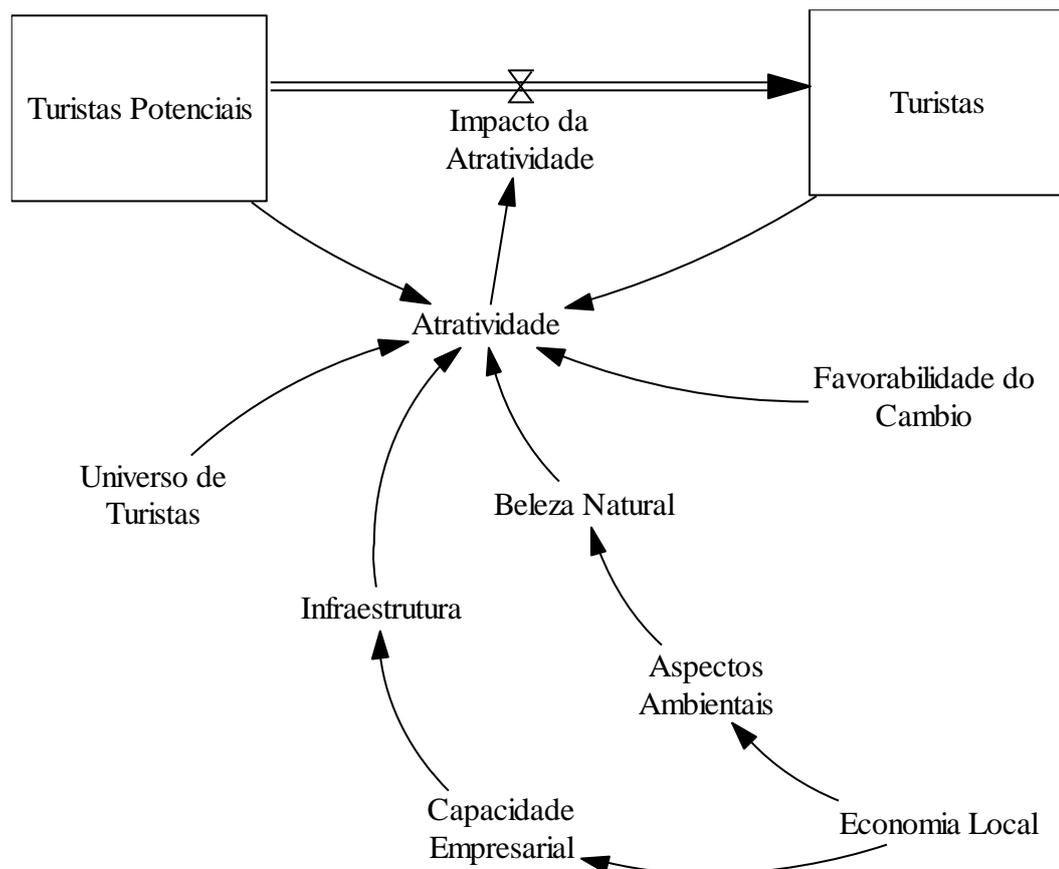
**FIGURA 27: EFEITO 'LINKAGE' E A RELAÇÃO COM INFRAESTRUTURA E A ATRATIVIDADE**



FONTE: MALDONADO (2014)

Por fim, a Figura 28 apresenta a relação entre a melhoria da economia local e a atratividade a partir do impacto na capacidade empresarial e infraestrutura por um lado e os aspectos ambientais e beleza natural por outro.

FIGURA 28: RELAÇÃO DA ATRATIVIDADE COM O NÚMERO DE VISITAÇÕES



FONTE: MALDONADO (2014)

## 7.4 SIMULAÇÕES NO MODELO DINÂMICO

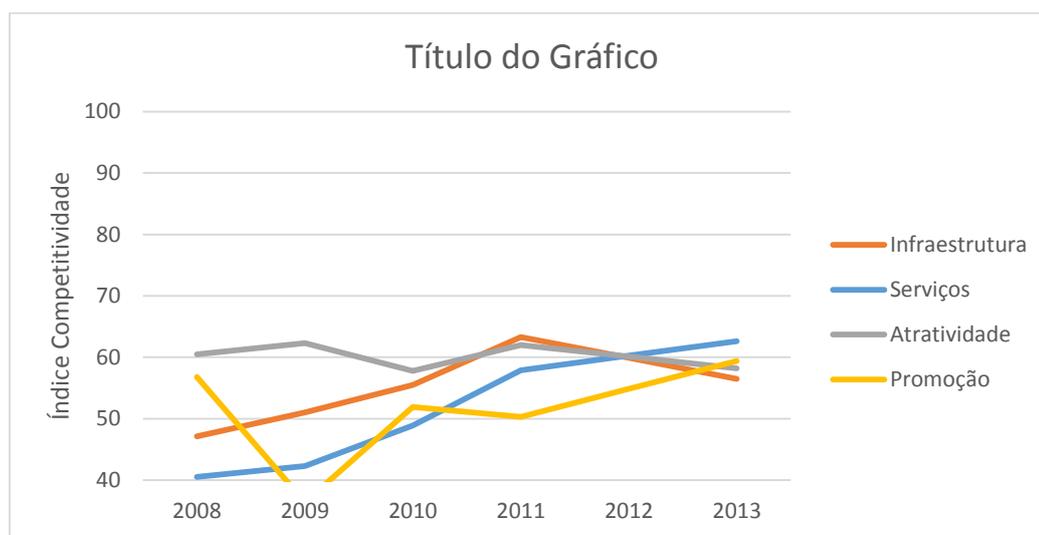
### 7.4.1 Antecedentes e informações coletadas

Antes de apresentar os resultados das simulações no modelo dinâmico, alguns dados relevantes serão apresentados, com o objetivo de alimentar o modelo. Para isto, foram coletados dados da cidade de Angra dos Reis. Uma fonte importante de dados para a construção da análise prospectiva foi a Pesquisa de Competitividade da Fundação Getúlio Vargas<sup>3</sup> que tem como objetivo mensurar diversos aspectos – entre

<sup>3</sup> Índice de Competitividade do Turismo Nacional – Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional.

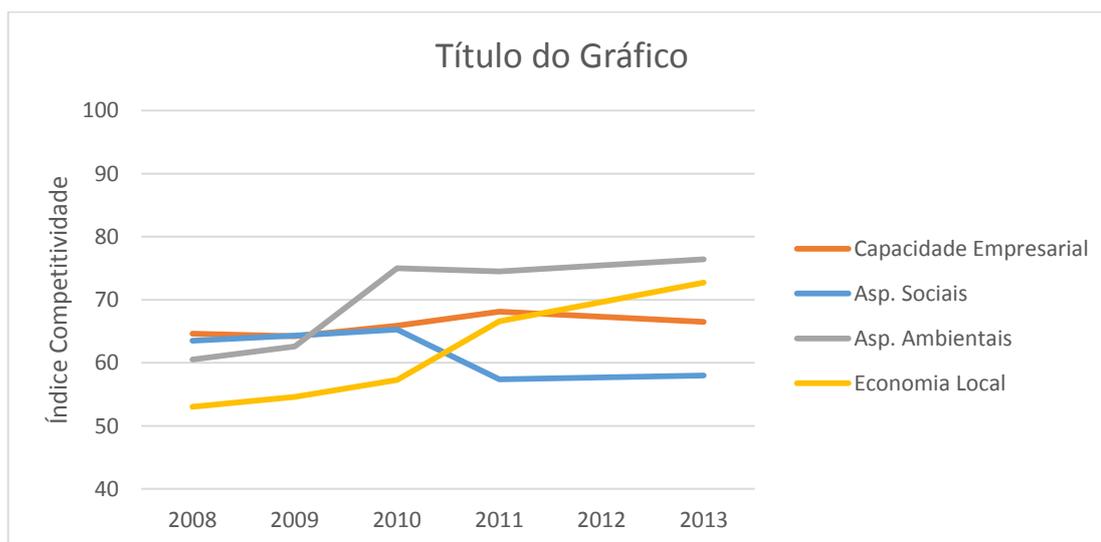
eles os econômicos, sociais e ambientais – que indicam o nível de competitividade dos destinos turísticos. Especificamente, os indicadores levantados a partir dessa pesquisa foram: Infraestrutura, Serviços, Atratividade, Promoção, Capacidade Empresarial, Aspectos Sociais, Aspectos Ambientais e Economia Local. As Figuras 29 e 30 apresentam a evolução desses indicadores no período de 2008 a 2013<sup>4</sup>.

FIGURA 29: ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE – VARIÁVEIS SELECIONADAS 1



FONTE: MALDONADO (2014)

FIGURA 30: ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE – VARIÁVEIS SELECIONADAS 2

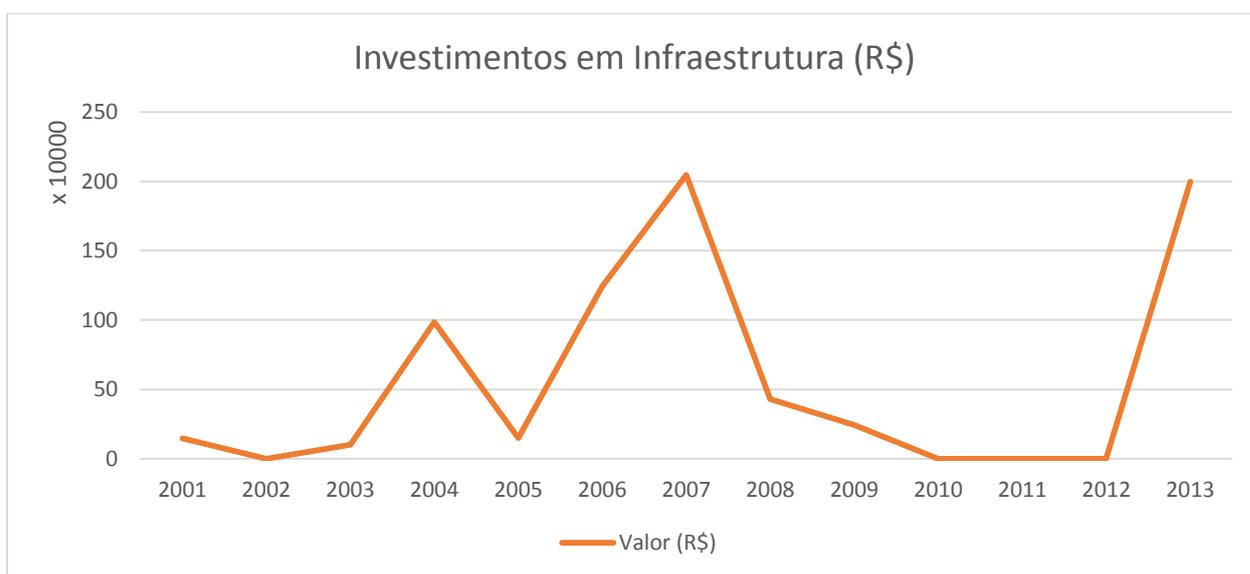


FONTE: MALDONADO (2014)

<sup>4</sup> Observação: Não houve disponibilidade dos dados de 2012, pelo fato desse ano não ter sido feita tal pesquisa. Para fins deste estudo, os valores de 2012 foram extrapolados a partir dos dados de 2011 e 2013.

De acordo com as Figuras 29 e 30 nenhum dos índices obteve valores iguais ou superiores a 80%, demonstrando um posicionamento inferior a outros destinos estudados no mesmo relatório da FGV. Além das informações relatadas anteriormente, foram coletados também os investimentos em Infraestrutura realizados pelo Ministério de Turismo no período 2001 a 2013 (Figura 31).

**FIGURA 31: INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DO MINISTÉRIO DE TURISMO – ANGRA DOS REIS (RJ)**



FONTE: MALDONADO (2014)

Como pode-se observar na Figura 31 os investimentos em infraestrutura apresentam comportamento flutuante. Em termos de indicadores socioeconômicos, levantou-se junto ao IBGE, o índice de desenvolvimento humano em 2010, que foi igual a 0,724, também levantou-se o PIB per capita que foi igual a R\$ 62.556 em 2011. Em termos de PIB Turismo, por falta de dados específicos do percentual de participação do PIB Turismo no PIB do Município, foi utilizada para fins da análise prospectiva e de simulação, a média do Brasil de 6,8%, com base no trabalho de Nodari (NODARI, 2007).

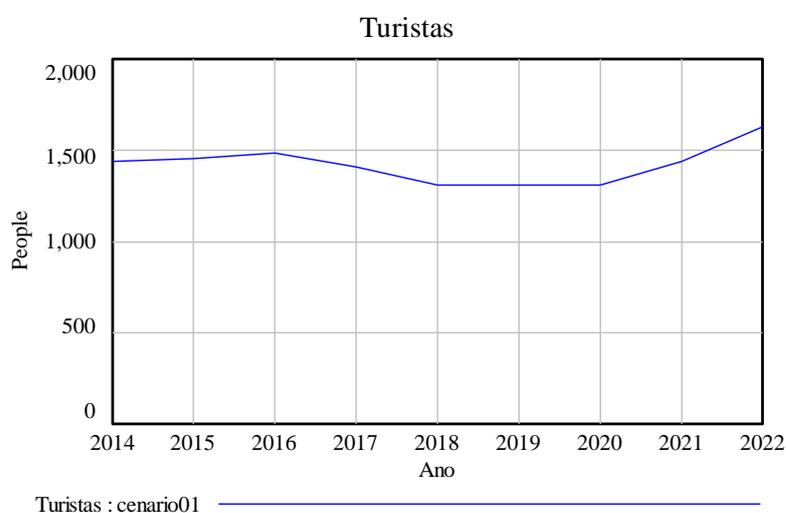
## 7.4.2 Cenários e simulações realizadas

Nesta Seção serão apresentados três cenários considerando a relação entre investimentos de capital em atividades turísticas e os resultados alcançados em termos de número de visitas. Para isto, os dados apresentados na seção anterior foram levados em consideração na parametrização das variáveis no modelo dinâmico.

### 7.4.2.1 Cenário 01: padrão

Inicialmente se realiza uma simulação considerando o cenário padrão, isto é, sem grandes aumentos ou recortes de investimento estadual ou federal e nem grandes aumentos ou recortes de investimento privado. O modelo dinâmico simula o comportamento de visitas observado na seção anterior e a partir dessa comparação iniciam-se algumas observações adicionais, referentes ao comportamento de outras variáveis também analisadas neste mesmo cenário. A Figura 32 apresenta o número de turísticas (visitações simuladas em milhares) no período 2014-2022.

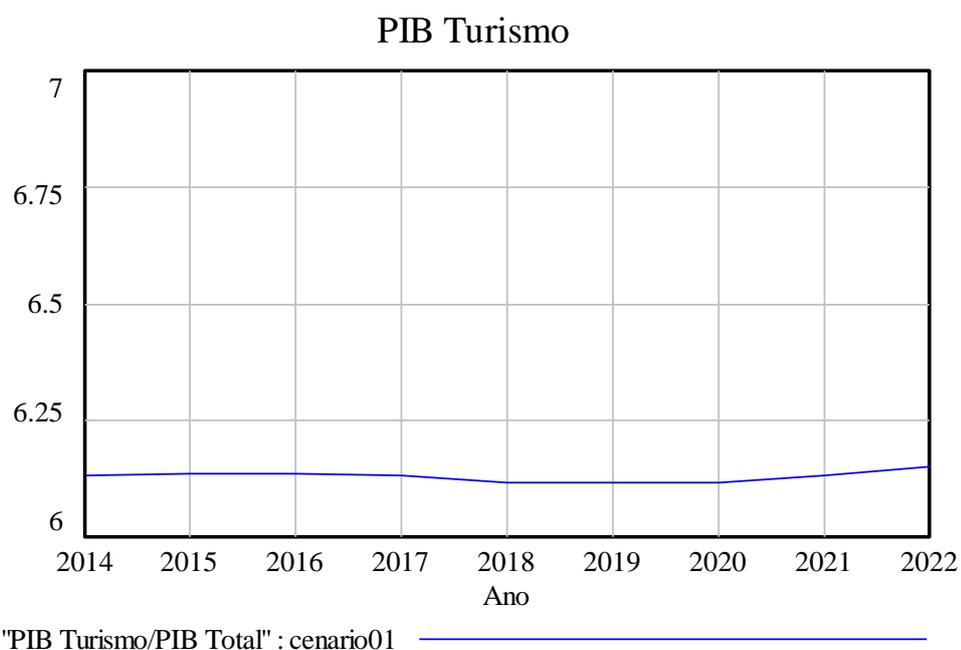
**FIGURA 32: COMPARATIVO DE VISITAÇÕES REAIS E SIMULADAS**



FONTE: MALDONADO (2014)

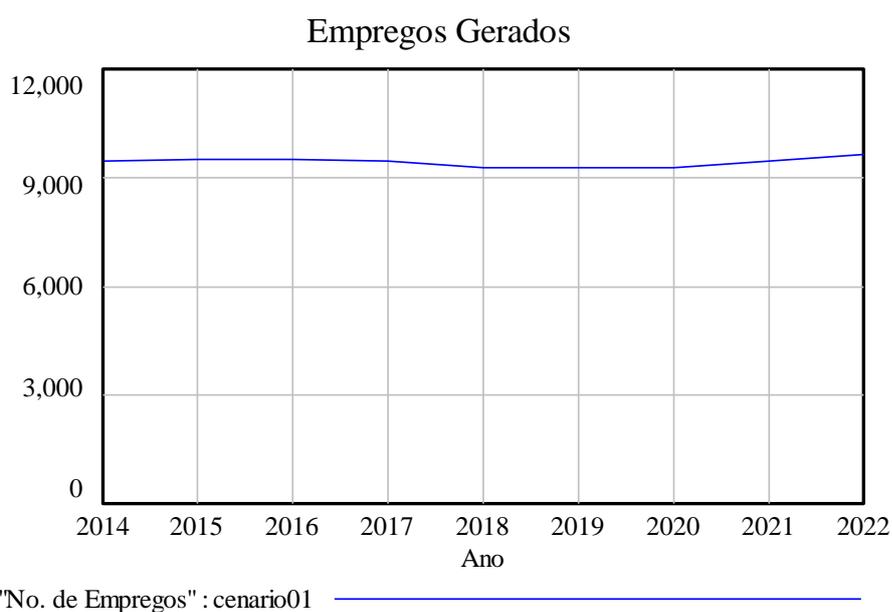
Em termos de indicadores socioeconômicos, apresentam-se a seguir os gráficos de participação da atividade de turismo no PIB, empregos gerados e índice de desenvolvimento humano de Angra dos Reis (RJ).

FIGURA 33: PARTICIPAÇÃO DO PIB TURISMO NO PIB TOTAL (%)



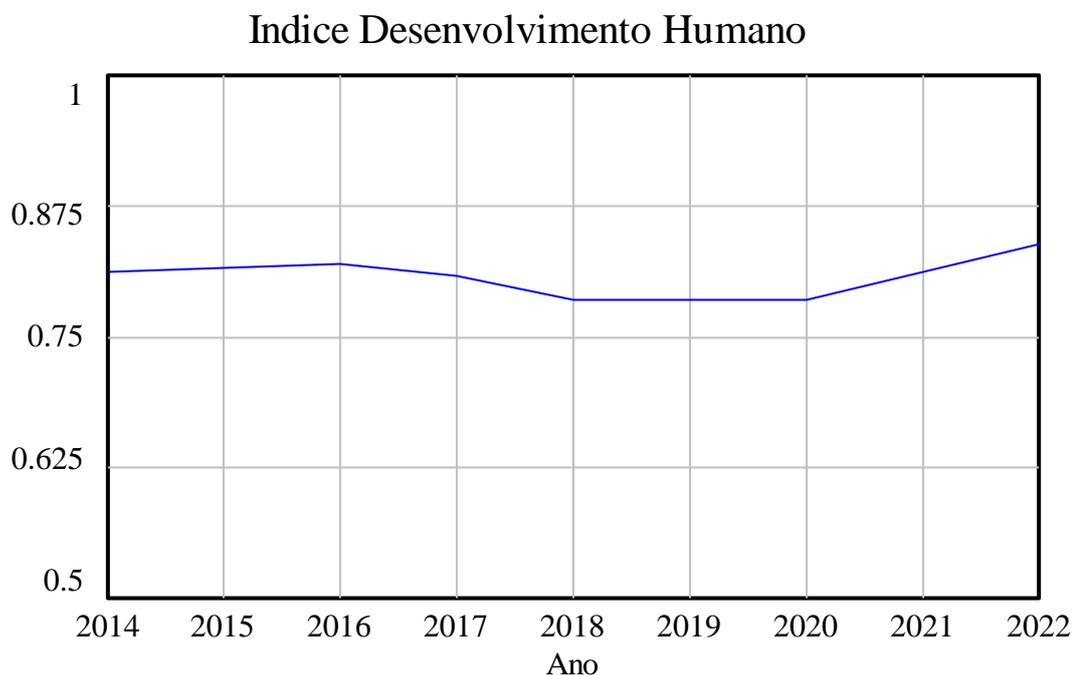
FONTE: MALDONADO (2014)

FIGURA 34: NÚMERO DE EMPREGOS GERADOS PELA ATIVIDADE TURÍSTICA



FONTE: MALDONADO (2014)

FIGURA 35: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO



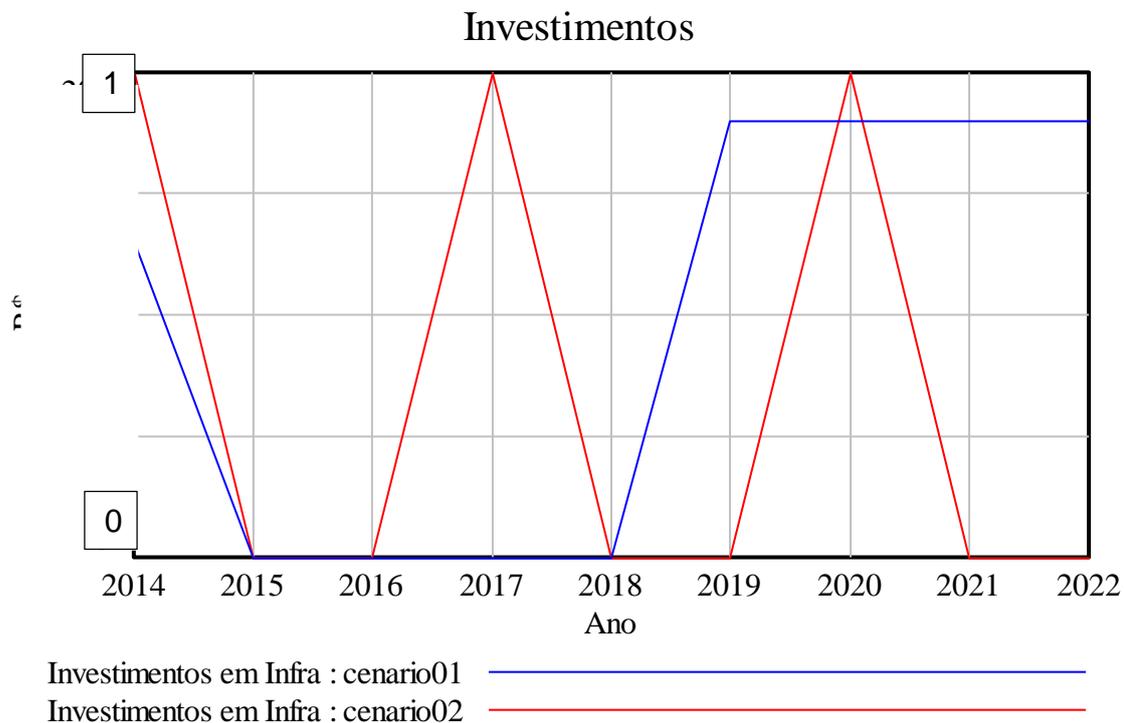
IDH : cenário01

FONTE: MALDONADO (2014)

#### 7.4.2.2 Cenário 02: incremento flutuante em investimentos

Considerando a estrutura de financiamento existente, assume-se para este cenário um incremento em investimentos (infraestrutura e serviços) seguindo também uma estrutura de investimento flutuante, ou seja, valores de investimentos diferentes para diferentes períodos. Para fins de cálculo, utilizou-se uma escala de investimentos de 0 a 1, onde “0” representa um determinado ano no período de estudo sem investimento e “1” representa o valor mais alto de investimento para um determinado ano no período de estudo, como se mostra na Figura 36.

FIGURA 36: ESCALA DE INVESTIMENTOS – CENÁRIOS 01 E 02

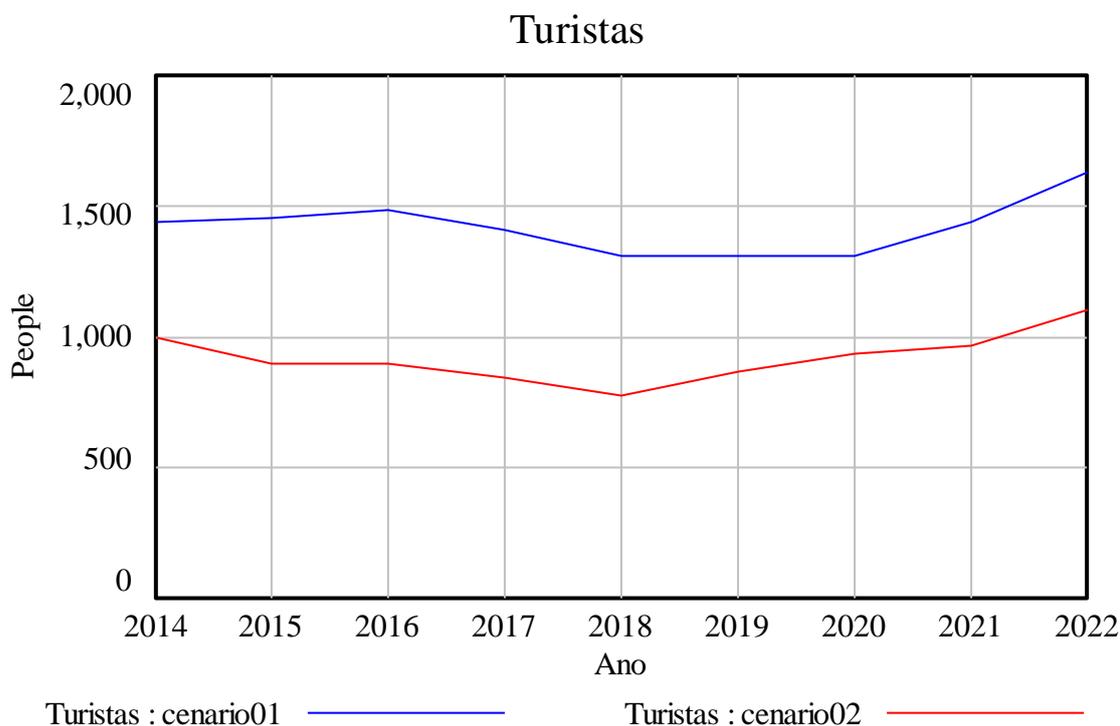


FONTE: MALDONADO (2014)

Os três períodos de investimento foram analisados, o primeiro para o ano de 2014 (com investimento relativo igual a 1), o segundo em 2017 (com investimento relativo igual a 1) e o terceiro em 2020 (com investimento relativo igual a 1). As Figuras 37, 38, 39 e 40 apresentam o impacto desses investimentos pontuais.

Percebe-se que investimentos mais contínuos, porém pontuais, são importantes porém não suficientes para manter o número de visitas. Os resultados observados mostram uma queda significativa de visitas devido às flutuações em investimento.

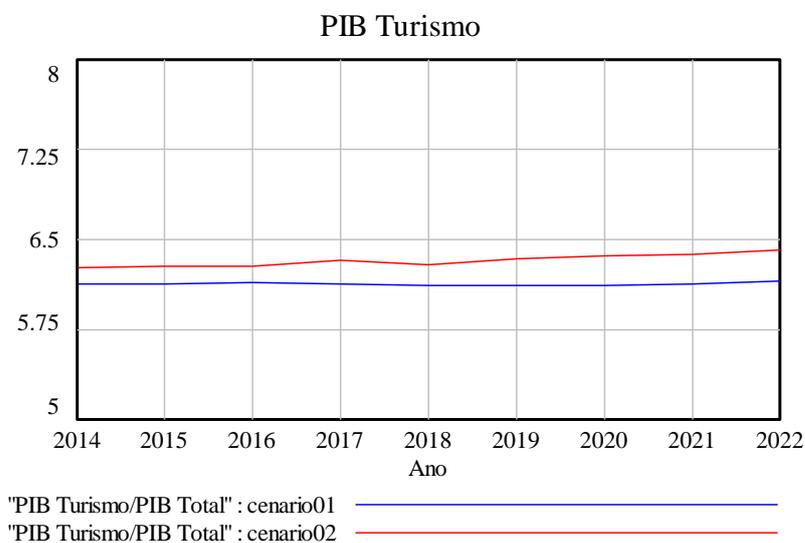
FIGURA 37: NÚMERO DE TURISTAS (VISITAÇÕES) – CENÁRIOS 01 E 02



FONTE: MALDONADO (2014)

Por outro lado, a Figura 38 apresenta uma diferença significativa entre ambos os cenários (01 e 02) quando analisado o impacto no PIB do setor Turismo na região (permanecendo próximo a 6,5% de participação no PIB Total do Município).

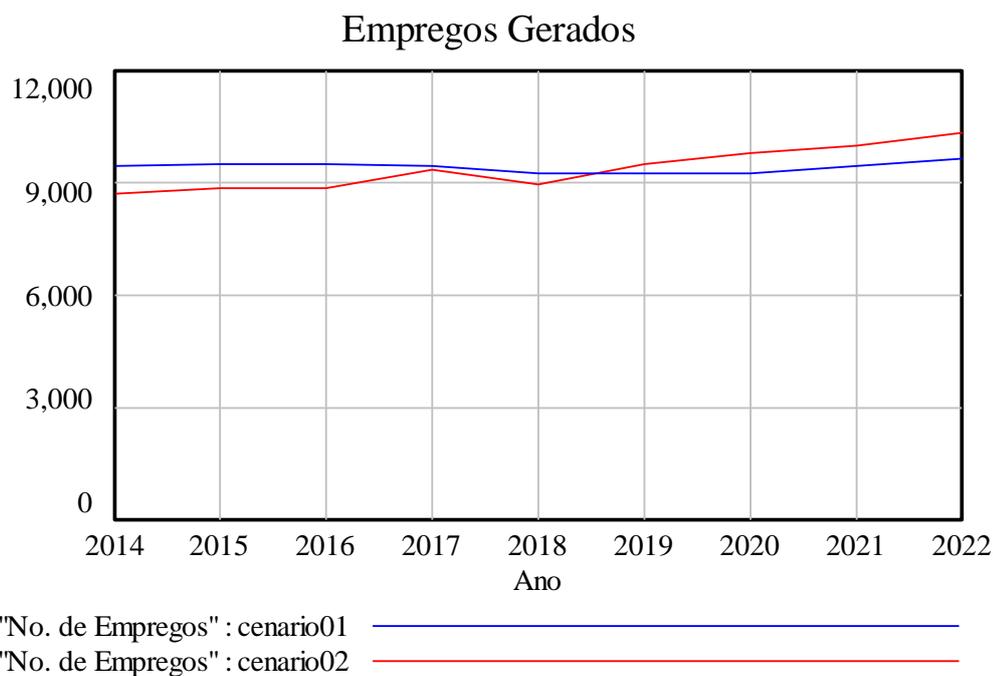
FIGURA 38: PIB TURISMO COMO % DO PIB TOTAL DO MUNICÍPIO – CENÁRIOS 01 E 02



FONTE: MALDONADO (2014)

Em termos de empregos gerados diretos, o cenário 02 apresenta valores menores até meados de 2018, onde o número de empregos gerados no cenário 02 é superior, chegando próximo a 11 mil empregos em 2022.

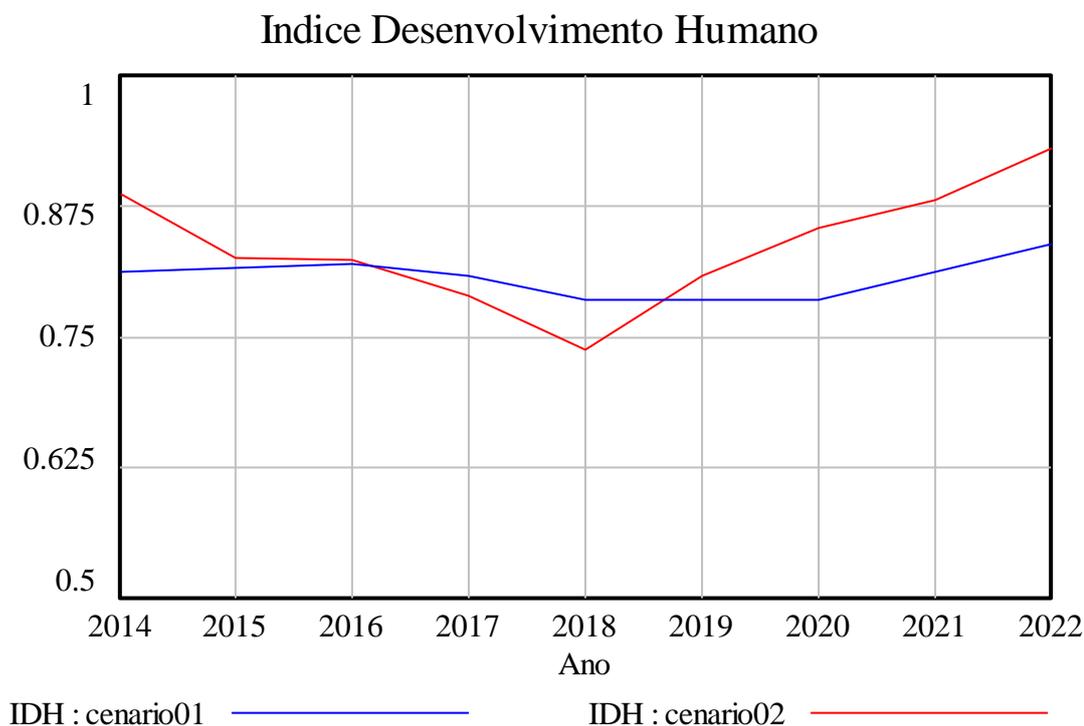
FIGURA 39: EMPREGOS GERADOS – CENÁRIOS 01 E 02



FONTE: MALDONADO (2014)

Já para o índice de desenvolvimento humano, a situação é muito similar ao caso anterior. Existe inicialmente uma queda do índice e somente em 2018 que o mesmo se recupera, superando assim ao resultado do cenário 01.

FIGURA 40: IDH – CENÁRIOS 01 E 02



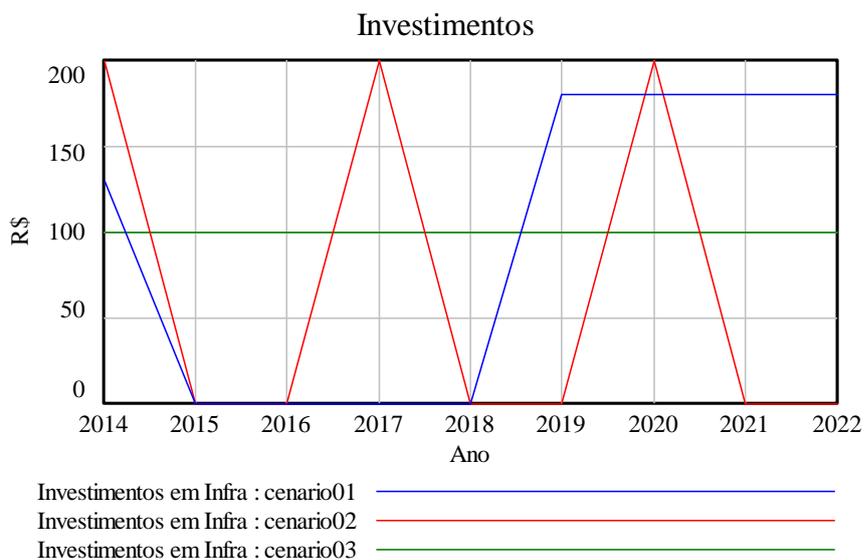
FONTE: MALDONADO (2014)

#### 7.4.2.3 Cenário 03: incremento constante em investimentos

Considerando a estrutura de investimento existente, este cenário apresenta os impactos de uma política de investimentos estável, com investimentos constantes (reduzindo a flutuação) porém com montantes menores para justificar a maior periodicidade.

A Figura 41 apresenta a política de investimentos sendo analisada neste cenário, na qual utilizou-se uma escala relativa de investimentos de 0 a 1, onde “0” representa um determinado ano no período de estudo sem investimento e “1” representa o valor mais alto de investimento para um determinado ano no período de estudo. O cenário 03 apresenta um investimento constante de 0,5 (relativo aos valores mínimo e máximo da escala).

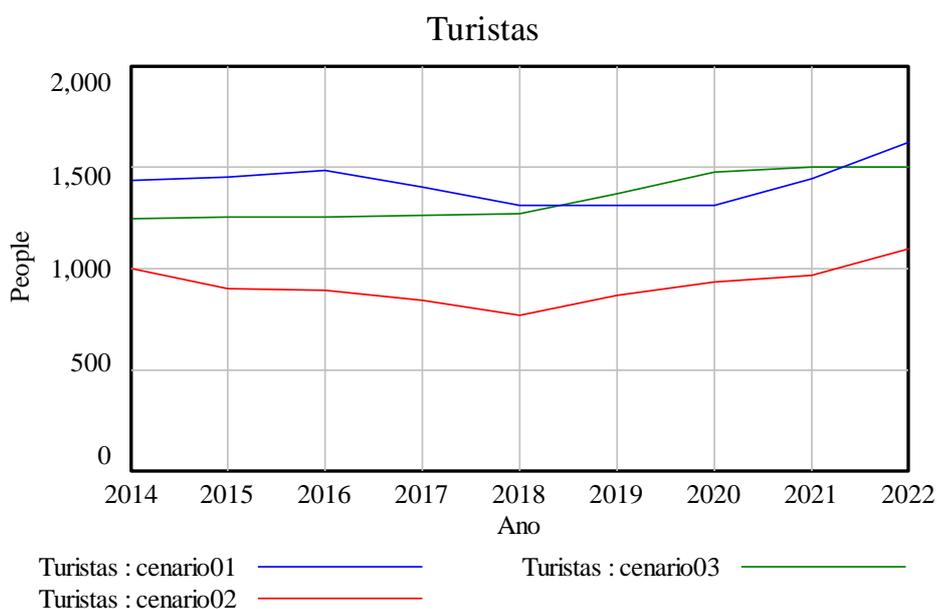
FIGURA 41: ESCALA DE INVESTIMENTOS – CENÁRIOS 01, 02 E 03



FONTE: MALDONADO (2014)

A Figura 42 apresenta o crescimento esperado de turistas na região para os três cenários. Observa-se que o resultado do cenário 03 é inferior aos dois anteriores, até 2018 onde o número de visitas incrementa-se e supera os resultados dos cenários 01 e 02, porém após 2021, o cenário 01 volta a superar em termos de visitas.

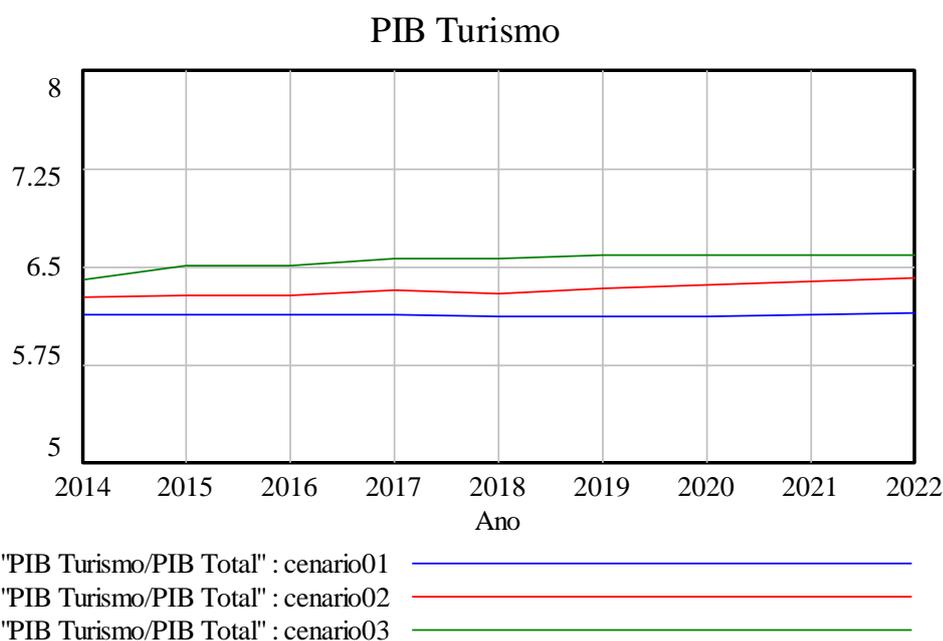
FIGURA 42: NÚMERO DE TURISTAS (VISITAÇÕES) – CENÁRIOS 01, 02 E 03



FONTE: MALDONADO (2014)

Em termos de participação no PIB do Município, o cenário 03 apresenta um incremento significativo, pois supera a razão de 6,50% de participação, demonstrando que embora o crescimento em número de turistas não seja muito maior do que no cenário 02, ele é muito mais sustentável ao longo do tempo (FIGURA 43).

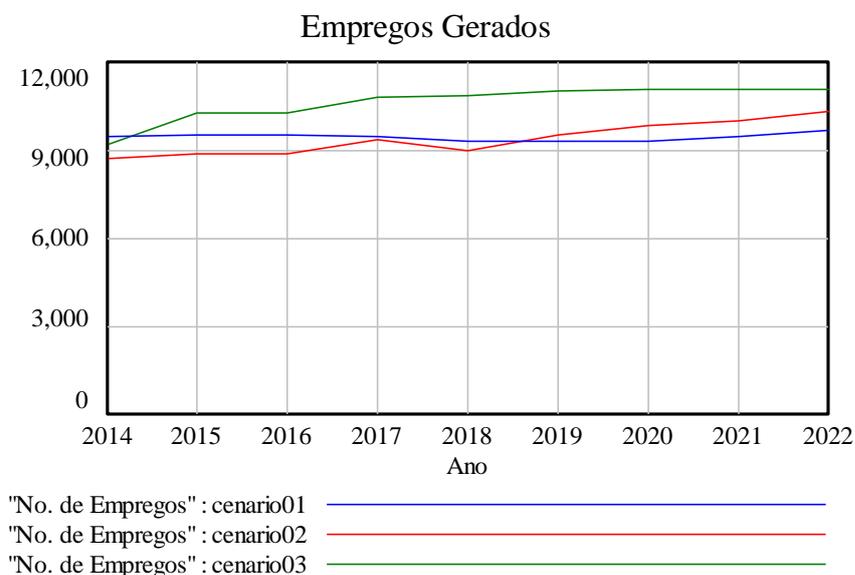
**FIGURA 43: PIB TURISMO COMO % DO PIB TOTAL DO MUNICÍPIO – CENÁRIOS 01, 02 E 03**



FONTE: MALDONADO (2014)

Em termos de empregos gerados, a Figura 44 apresenta os resultados dos três cenários. Neste caso também fica muito mais evidente a participação de políticas de investimento mais estáveis, pois o valor de empregos gerados aproxima-se aos 12 mil e se mantém nesse estágio até 2022, apresentando inclusive uma tendência de crescimento maior.

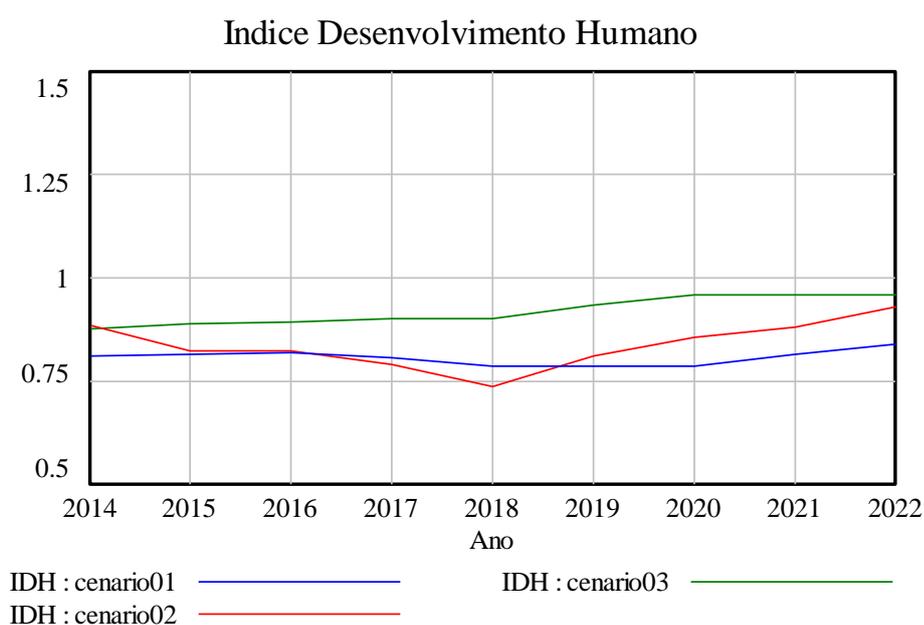
FIGURA 44: EMPREGOS GERADOS – CENÁRIOS 01, 02 E 03



FONTE: MALDONADO (2014)

O mesmo acontece com os resultados de IDH, o cenário 03 apresenta os melhores resultados, quando comparados com os cenários anteriores, reforçando mais uma vez a necessidade de investimentos constantes e não necessariamente grandes para poder manter a infraestrutura e os serviços de destino turísticos em estudo (FIGURA 45).

FIGURA 45: IDH – CENÁRIOS 01, 02 E 03



FONTE: MALDONADO (2014)

De forma sintética, os resultados evidenciam a necessidade de investimentos públicos e privados constantes como o principal mecanismo acelerador do turismo para o segmento em estudo. Salienta-se ainda, que, com base nos cenários apresentados neste relatório pode-se afirmar que tais investimentos não precisam ser necessariamente altos, desde que sejam constantes na medida do possível.

Por fim, o relatório conclui com a identificação da necessidade de ampliar o estudo econômico da cadeia de valores do turismo para poder provocar efetivamente a aceleração de investimentos (públicos e privados).

## 8. ORLA – TUTELA JURIDICA

O Brasil possui uma área total de 8.514.876 km<sup>2</sup> e uma costa litorânea com mais de 8 mil km de extensão em linha contínua e com aproximadamente 57 mil km de extensão de vias navegáveis em rios, além dos lagos, o que de fato configura a nossa orla, o que acima de qualquer coisa represente um potencial turístico impar. O conhecimento, a conservação e o uso sustentável da biodiversidade de nossa orla requer a ampliação da compreensão de seus potenciais e de seus limites, de modo a não comprometer o equilíbrio dos ecossistemas que garantem sua viabilidade ambiental e o uso econômico e social.

O presente trabalho considera como marco referencial o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – **Projeto Orla**, o qual surgiu como uma ação inovadora no âmbito do Governo Federal, conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio de sua Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, e pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), buscando contribuir, em escala nacional, para a aplicação de diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação de um espaço que constitui a sustentação natural e econômica da zona costeira, a Orla Marítima.

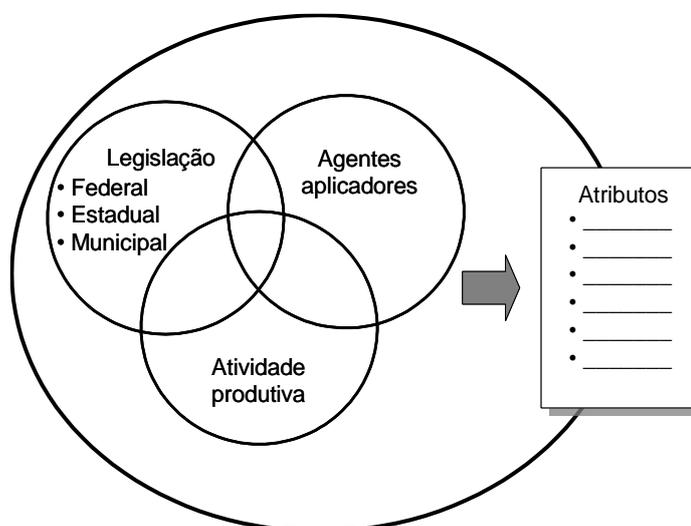
O Projeto Orla pode ser considerado com um instrumento, que incorpora ao contexto da gestão integrada a visão estratégica de planejamento e de busca de identidade local à solução de conflitos, e à manutenção das riquezas naturais, culturais e sociais do litoral brasileiro, e portanto deverá ser levado em conta no andamento dos trabalhos.

## 8.1 A ORLA BRASILEIRA E O METODO DE IDENTIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL E DIRECIONAMENTO LEGISLATIVO

Todo tipo de atividade produtiva ou geradora de emprego e renda, ou mesmo espaços naturais ou artificiais de exploração turística, para se adequar aos requisitos contidos do arcabouço jurídico, deve identificar o conjunto de normas e dispositivos legais que regulamentam a atividade típica de sua área de atuação. Optou-se em utilizar uma metodologia inspirada em Dall’Agnol (2006) conforme explicado na sequência.

Para a metodologia é considerado o termo *objeto* para designar a atividade produtiva ou geradora de emprego e renda, ou mesmo espaços naturais ou artificiais de exploração turística, podendo inclusive incluir a Orla brasileira considerando seus aspectos naturais, artificiais, econômicos e antrópicos. Esta avaliação parte da análise das atividades executadas por cada *objeto* e da identificação de elementos do arcabouço jurídico relacionados com cada elemento do fluxo de valor a ser considerado. Para que esta identificação seja possível o *arcabouço jurídico* deve poder ser desmembrado em elementos mais tangíveis, que para fins deste trabalho são denominados *atributos jurídicos*. A figura 46 ilustra os elementos que definem o arcabouço jurídico aplicável ao objeto.

FIGURA 46: ARCABOUÇO JURÍDICO TRADUZIDO EM UM CONJUNTO DE ATRIBUTOS



FONTE: DALL’AGNOL (2006)

Um atributo é um elemento do arcabouço jurídico, que o *objeto* deve reconhecer como um requisito jurídico aplicável. Dependendo do tipo de atividade produtiva (pelo *objeto*) existente pode haver atributos que se relacionam com apenas parte dos elos que compõem o fluxo de valor. Por exemplo, se uma empresa extrai a matéria prima utilizada, estará sujeita a uma série de atributos que uma concorrente que adquire tais insumos de terceiros não terá que observar.

É importante ressaltar que a metodologia aplicada para este trabalho, no estado de desenvolvimento atual, não prevê a análise da coparticipação, ou seja, se os fornecedores e clientes do *objeto* em estudo também atendem aos atributos jurídico relacionados com suas atividades. Tendo identificado os atributos jurídico aos quais deverá se adequar, a atividade produtiva ou geradora de emprego e renda, ou mesmo espaços naturais ou artificiais de exploração turística; o *objeto*, como tal deve passar a incorporá-los como variáveis no processo decisório, nos níveis estratégico, tático e operacional.

Em algumas circunstâncias não basta apenas atender a legislação aplicável e sim se faz necessário à administração e a gerência deste atendimento. Todas as atividades do *objeto* são planejadas, coordenadas, dirigidas e controladas; portanto a questão jurídica também merece certo grau de estruturação. Para o reconhecimento do arcabouço jurídico a ser aplicado deverá ser considerada a teoria da hierarquia das normas jurídicas.

A teoria da hierarquia das normas jurídicas é um sistema de escalonamento das normas, que também é chamado de “Pirâmide de Kelsen” por que foi proposto por Hans Kelsen, jurista austríaco nascido ao final do século XIX. A existência da “Pirâmide” tem por fim demonstrar a validade das normas jurídicas: Sendo de acordo com a norma que lhe é superior, uma norma é válida e, portanto, tem potencial para surtir efeitos (ou seja, ser de cumprimento obrigatório, por assim dizer) na sociedade a qual pertence.

A estrutura criada por Kelsen (2012) consagra a supremacia da **Norma Constitucional** e estabelece uma dependência entre as normas escalonadas, já que a norma de grau inferior sempre será válida se, e somente se, fundar-se nas normas superiores. Observa-se na figura 47 o modelo proposto por Kelsen (2012).

FIGURA 47: PIRÂMIDE DE KELSEN



FONTE: ADAPTADO DE KELSEN (2012)

O termo Constituição vem do *latin* com + *stituto*, ou seja, aquilo que visa dar estrutura à organização do Estado. Por isso, a Constituição Federal de 1988 é a Lei Maior do nosso País, e estabelece as relações de natureza política entre governantes e governados, ela limita o exercício do poder e declara os direitos individuais e sociais e suas respectivas garantias. A nossa Constituição é classificada como uma constituição editada de maneira indireta, ou seja, surgiu através de uma votação de uma Assembleia Constituinte. A Constituição Federal de 1988 trouxe muitas inovações, principalmente em relação à proteção ao Meio Ambiente, seja ele de ordem natural, cultural ou artificial.

Em uma escala hierárquica, porém, no mesmo patamar das Leis Constitucionais, temos as Constituições Estaduais, que seguem a mesma forma da Constituição Federal, porém cada Unidade Federativa terá a sua Constituição deliberando sobre os pontos relevantes a cada estado, vedado apenas a ofensa a Lei Maior. Assim como cada um dos municípios mantém sua Lei Orgânica Municipal associada ao seu Plano Diretor. No próximo patamar encontram-se todas as Leis Complementares que delimitam a estrutura estatal e seus serviços, ou seja, são Leis de organização básica. Exemplos destas Leis são os Códigos que regulam a sociedade, como o Código Civil Brasileiro, que data de 2002. Poderíamos também citar a Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.

Tem-se as Leis Ordinárias, que são editadas pelo Poder Legislativo da União, Estados e Municípios, no campo de suas competências constitucionais, com a sanção do Chefe do Poder Executivo. Como o Brasil é uma República Federativa e ante o princípio da autonomia dos Estados e Municípios, não há qualquer supremacia da Lei Ordinária Federal relativamente à estadual e municipal. Trata-se de ato legislativo típico. Como exemplos de Leis Federais Ordinárias têm-se a Lei do Inquilinato e a Lei das Falências. Podemos também citar as normas de caráter processual, como o Código de Processo Civil ou Penal, os quais visam estipular o modo como se se operacionalizam os procedimentos.

O próximo nível está reservado as Medidas Provisórias e as Leis Delegadas; porém há muito divergência doutrinária quanto à hierarquia e classificação das mesmas, existindo divergência inclusive em nossas mais altas cortes de julgamento. Contudo, pode-se afirmar que tanto Medidas Provisórias quanto Leis Delegadas estão abaixo de Leis Ordinárias e Leis Complementares, na hierarquia legal. As Medidas Provisórias são atos do Presidente da República (Poder Executivo) e serão feitas em caso de relevância e urgência. As Medidas Provisórias terão força de lei e serão submetidas ao Congresso Nacional (Poder Legislativo) para que se tornem formalmente leis. As leis delegadas ao contrário das Medidas Provisórias, já nascem como leis, apesar de serem elaboradas pelo Presidente da República (Poder Executivo).

É que serão feitas quando e, somente quando, o Congresso Nacional delegar ao Presidente a função legislativa. A Lei Delegada, por ser excepcional dentro do sistema jurídico, tem como a Medida Provisória (relevância e urgência) requisitos rígidos quanto à matéria sobre a qual poderá dispor.

Os assuntos estão todos relacionados artigo 68 da CF e o elenco é taxativo, a saber:

*Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.*

*§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:*

*I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;*

*II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;*

*III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.*

*§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.*

*§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.*

Por fim, visualizam-se as resoluções. Resolução é a forma com a qual o Congresso faz a delegação da Lei delegada em que passa parcela de poder legiferante ao Presidente da República. Elas ocupam a base da Pirâmide de Kelsen, pois são ações muito específicas, de caráter restrito e sobre assuntos muito próprios, não possuindo a abrangência que uma lei deve ter para ser lei. Mas Resoluções possuem a “força” de uma Lei Ordinária e são emanadas de órgãos competentes segundo cada assunto deliberado, como por exemplo, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que emite resoluções próprias resoluções sobre as questões referentes ao meio ambiente, fixando os padrões de qualidade ambiental. Este “tipo” de legislação tende a viabilizar, na maioria das vezes, a aplicabilidade e praticidade das normas as quais ela visa dar caráter de regulamentação.

Ressalta-se que a partir deste instante termos como objeto para a fins de aplicação da metodologia a Orla brasileira. Para o objeto em estudo, identificou-se o seguinte arcabouço jurídico inicial a ser considerado de acordo com o quadro 1.

## QUADRO 1: LEGISLAÇÃO ORLA

OBJETO	LEGISLAÇÃO		
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
ORLA - PROTEÇÃO	Constituição Federal de 1988 - Art 225	Constituições Estaduais	Lei Orgânica Plano Diretor
PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO	Lei 7.661 de 1988	Leis Estaduais Específicas  Lei Estadual de Gerenciamento Costeiro – alguns estados já aprovaram suas leis estaduais para regular especificamente o zoneamento costeiro estadual.  Decretos e Portarias Específicas	Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC) desdobramento do PNGC e do PEGC, apoia a implementação da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, guardando estreita relação com os instrumentos de planejamento territorial municipal.
PATRIMÔNIO DA UNIÃO	Lei 9.636 de 1998		
BENS IMÓVEIS DA UNIÃO	Decreto-lei 9.760 de 1946		
REGULAMENTA A LEI NO 7.661, DE 16 DE MAIO DE 1988	Decreto 5.300 de 2004		
POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR	Decreto 5.377 de 2005		
FOROS, LAUDÊMIOS E TAXAS DE OCUPAÇÃO	Decreto-lei 2.398 de 1987		
POLÍTICA URBANA	Lei 10.257 de 2001		
REGULARIZAÇÃO, ADMINISTRAÇÃO, AFORAMENTO E	Decreto 3.725 de 2001		

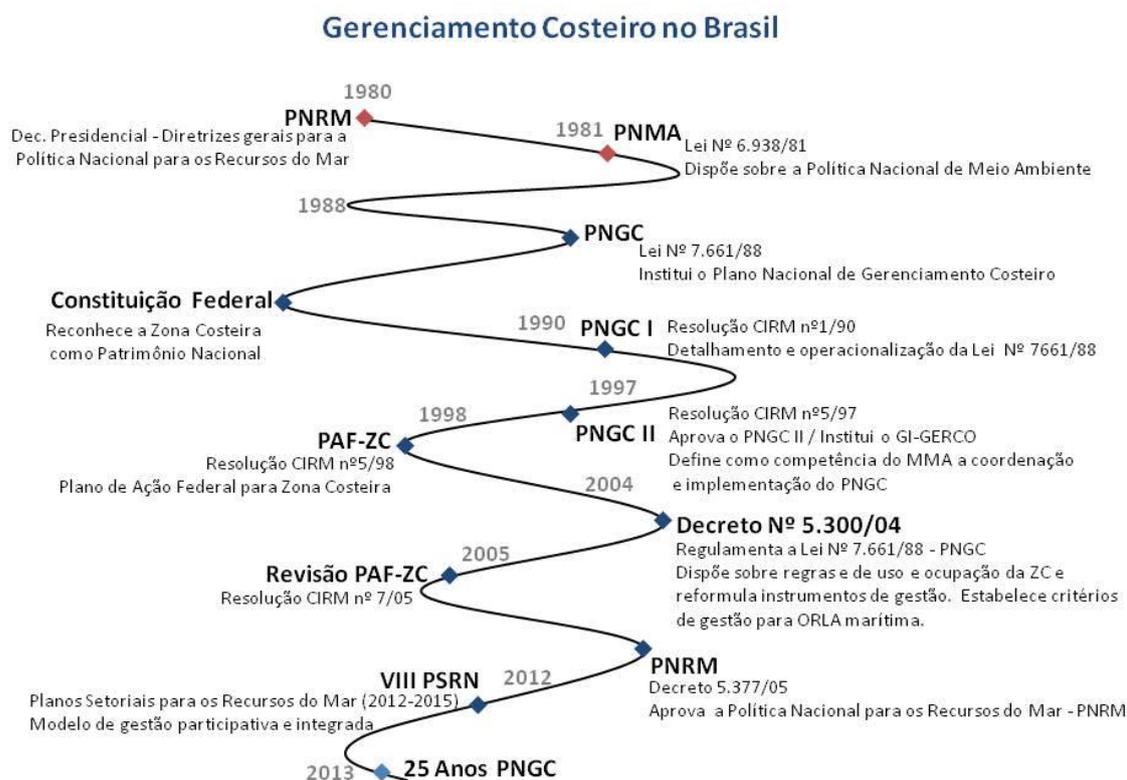
ALIENAÇÃO DE BENS IMÓVEIS DE DOMÍNIO DA UNIÃO.			
MAR TERRITORIAL, A ZONA CONTÍGUA E A ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA E A PLATAFORMA CONTINENTAL BRASILEIRA	Lei nº 8.617 de 1993		
PROJETO DE GESTÃO INTEGRADA DOS AMBIENTES COSTEIRO E MARINHO NO ÂMBITO DO MMA	Decreto nº 2.972 de 1999		
V PLANO SETORIAL PARA OS RECURSOS DO MAR	Decreto nº 2.956 de 999		
ASPECTOS OPERATIVOS DO PNGC II.	Resolução CIRM 05 de 1997		
POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	Lei 6.938 de 1981		
LEI DOS CRIMES AMBIENTAIS	Lei 90605 de 1998		
IBAMA	Portarias Específicas		
CONAMA	Resoluções Específicas		
PROJETO DE GESTÃO INTEGRADA DOS AMBIENTES COSTEIRO E MARINHO			
PLANO DE AÇÃO FEDERAL PARA A ZONA COSTEIRA			
PLANO DE GESTÃO DA ZONA COSTEIRA (PGZC)			
ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO COSTEIRO (ZEEC)			
PROGRAMA ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO			

FONTE: DALL'AGNOL (2014)

Ainda foram considerados para a análise a existência do Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro e Marinho (SIGERCOM), o Sistema de Monitoramento, o qual manteria uma estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, visando acompanhar os indicadores de qualidade sócio-ambiental; além da emissão regular do Relatório de Qualidade Ambiental, o qual deve ser elaborado periodicamente pela coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, a partir de relatórios desenvolvidos pelas coordenações estaduais, permitindo a avaliação da eficiência e eficácia das medidas e ações de gestão desenvolvidas.

Já o Ministério do Meio Ambiente (MMA) apresenta na figura 48 o modelo esquemático para a identificação da legislação aplicada ao gerenciamento costeiro no Brasil.

**FIGURA 48: GERENCIAMENTO COSTEIRO NO BRASIL**



FONTE: MMA (2014)

Com o desenvolver do método pelos agentes aplicadores chega-se aos seguintes atributos jurídicos (*lembramos que o atributo é um elemento do arcabouço jurídico em destaque*) a serem considerados no tocante a orla de acordo com a lista de atributos a seguir:

- Orla Abrigada;
- Orla Semi-Exposta;
- Orla Exposta;
- Zona Costeira;
- Mar Territorial;
- Litoral;
- Recifes;
- Restingas;
- Manguezais;
- Rios;
- Lagos;
- Lagoas;
- Canais;
- Praias;
- Morros e Montanhas;
- Falésias;
- Dunas;
- Bens Públicos;
- Restrições de Uso;
- Restrições de ocupação;
- Fauna;
- Flora;
- Ecossistemas Naturais;
- Ecossistemas Antropogênicos;
- Formas de Uso Residencial, comercial misto;
- Ocupações Irregulares;
- Desapropriações;
- Obras Públicas;
- Espaços públicos de uso coletivo;

- Bens Integrados;
- Patrimônio Imaterial.

O Projeto Orla (2006) apresenta três classes (classes genéricas A, B e C) para a apresentação dos Tipos Genéricos de Orla Marítima, as quais estão diretamente relacionadas aos atributos acima expostos, aonde as caracterizações estabelecidas pelas tipologias fornecem um subsídio valioso para a classificação da orla, especificando indicadores para realizar seu enquadramento.

A agenda estratégica para o desenvolvimento das atividades turísticas na orla brasileira apresenta três conjuntos de ações a serem implementadas em curto, médio e longo prazo a partir das políticas e estratégias para o desenvolvimento das atividades turísticas na orla brasileira (rios, lagos e litoral). Um dos objetivos específicos é fortalecer a capacidade de atuação e articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço; outro objetivo é o desenvolvimento de mecanismos de participação e de controle social para gestão integrada, com a potencialização de negócios turísticos em locais da orla e seus entornos a partir de um modelo de atração de investimentos públicos, privados e parcerias.

Para cada conjunto de ações será indicado na seqüência à relação da legislação aplicável e o encaminhamento de atividade legislativa, além da interface da ação com a Lei Geral de Turismo.

### 8.2.1 Curto prazo (2014): orla

Tem-se como objetivo proposto **implementar** acordo de cooperação entre Ministério do Turismo (MTUR), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Secretaria do Patrimônio da União – SPU, objetivando atividade turística na orla brasileira. Para o alcance do objetivo foram sugeridas as seguintes etapas, a saber:

- Consolidar uma agenda estratégica entre Ministério do Turismo (MTUR), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Secretaria do Patrimônio da União (SPU), objetivando atividade turística na orla brasileira;
- Desenvolver uma política para o fortalecimento do setor náutico nacional;

- Determinar dispositivos referentes à legislação local, estadual e federal (processo de licenciamento ambiental, investimentos públicos/privados, uso das áreas de entorno, entre outros) que afetam as atividades;
- Criação de cursos de formação e qualificação de recursos humanos para atuarem direta e indiretamente na atividade náutica.

No tocante aos resultados espera-se outorgar ao MTur a definição/escolha das regiões para o desenvolvimento do turismo náutico. A meta definida é a promoção da regularização dos empreendimentos de atividades náuticas nos destinos indutores do turismo em atendimento a SPU. O quadro 2 apresenta o arcabouço jurídico inicial.

### QUADRO 2: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO PARA AÇÕES DE CURTO PRAZO

<b>INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Restrições legais quanto ao uso e exploração dos espaços públicos que compõem a orla do Brasil.</li> </ul>
<b>ENCAMINHAMENTO DE ATIVIDADE LEGISLATIVA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Criação de Lei Delegada que permita o uso de atos autorizativos para expedição de licenças, autorizações e alvarás.</li> </ul> <p>EXEMPLOS:</p> <p>Diminuição dos prazos para expedição de licenças ambientais.</p> <p>Simplificação dos modelos de perícias e avaliações de impactos.</p> <p>QUEM FARIA?</p> <p>Iniciativa da Presidência da República.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Na seqüência, criação de Lei Municipal ou Estadual que reconheça as atividades náuticas como fomento turismo e por conseqüência econômico.</li> </ul>
<b>INTERFACE DA AÇÃO COM A LEI GERAL DE TURISMO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Previsto no Artigo 5º da lei, como integrante dos objetivos da Política Nacional de Turismo, porém não explícito como atividades náuticas de fomento ao turismo.</li> <li>✓ Inexiste correlação textual entre a lei com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.</li> </ul>

FONTE: AUTOR (2014)

### 8.2.2 Médio prazo (2016): orla do brasil

Tem-se como objetivo proposto **implementar** modelo de governança para atividades turísticas na orla brasileira. Para o alcance do objetivo foram sugeridas as seguintes etapas, a saber:

- Desenvolver marco regulatório para participação da iniciativa privada e parceria público-privado para investimento e uso das áreas de cessão pela SPU;
- Propor o desenvolvimento de uma rede de marinas públicas;
- Avaliar os impactos socioeconômicos dos tributos incidentes na cadeia produtiva que oneram a indústria de construção de barcos de lazer;
- Identificar novas áreas para a construção de portos e terminais turísticos, marinas e outras benfeitorias relacionadas, para cessão pela SPU;
- Melhorar a infraestrutura de acesso aos terrenos marginais (borda d'água) e à água;
- Estimular a criação de *clusters* turísticos em destinos turísticos não consolidados ao longo do litoral brasileiro;
- Propor a ampliação da permissão relativa quanto ao número de paradas para os cruzeiros internacionais em passagem pelo Brasil;
- Discutir a Lei do Estrangeiro para a questão da concessão de vistos temporários;
- Conceber um Observatório de Atividades Turísticas na Orla Brasileira (sistematizar a coleta de informações relativas às experiências e atividades turísticas da orla no Brasil e nos principais destinos turísticos do mundo);
- Mapear as áreas de orla assoreadas com potenciais de desenvolvimento socioeconômicos;
- Consolidar uma política de formação e qualificação de recursos humanos para atuarem direta e indiretamente na atividade náutica.

No tocante aos resultados espera-se a **valorização** da atividade náutica na orla brasileira (Valorização = desenvolvimento socioeconômico, ambiental, popularização). A meta definida é a consolidação de roteiros integrados de turismo náutico em todas as macrorregiões turísticas. O quadro 3 apresenta o arcabouço jurídico inicial.

#### QUADRO 3: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO PARA AÇÕES DE MÉDIO PRAZO

<b>INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ausência de diplomas legais para a operacionalização do modelo de governança para atividades turísticas na orla brasileira.</li> </ul>
<b>ENCAMINHAMENTO DE ATIVIDADE LEGISLATIVA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Criação de Lei Ordinária como marco regulatório para permitir investimentos da iniciativa privada e/ou de parcerias público-privadas para a exploração do turismo náutico.  EXEMPLOS:  Incentivos fiscais para estaleiros de barcos de lazer.  Exploração comercial de marinas públicas pela iniciativa privada.  QUEM FARIA?  Poder Legislativo Federal.</li> <li>✓ Alteração da Lei Geral de Turismo*.  QUEM FARIA?  Poder Legislativo Federal.</li> <li>✓ Criação de Lei Municipal ou Estadual que reconheça incentivos fiscais e de linhas de créditos para o desenvolvimento do turismo náutico na orla.  EXEMPLOS:  Redução ou isenção de Imposto Predial Territorial Urbano.  Redução ou isenção de Imposto sobre Serviços.  QUEM FARIA?  Assembleias Legislativas Estaduais e Câmara de Vereadores Locais.</li> <li>✓ Inclusão em texto de plano diretor das políticas públicas para o fortalecimento do turismo náutico.  QUEM FARIA?  Câmara de Vereadores Locais.</li> </ul>
<b>*INTERFACE DA AÇÃO COM A LEI GERAL DE TURISMO</b>
<p>Deverá ser incluído no Artigo 5º da lei a interface com os marcos regulatório do projeto Orla, com a inclusão da atividade turística náutica nos instrumentos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.</p>

FONTE: DALL'AGNOL (2014)

### 8.2.3 Longo prazo (2022): orlas do planeta

Tem-se como objetivo proposto **consolidar** o Brasil como um dos principais destinos turísticos do mundo em relação ao turismo náutico. Para o alcance do objetivo foram sugeridas as seguintes etapas, a saber:

- Ampliar e agilizar as linhas de créditos e de financiamento para atividade dos empreendedores (MEI, PME, demais) e para construção e modernização de portos e terminais turísticos, marinas e outras benfeitorias relacionadas;
- Determinar as ações estratégicas para a consolidação do modelo de governança para fortalecimento das atividades náuticas e turísticas na orla brasileira;
- Implementar plataforma de negócios de turismo em marinas e terminais turísticos (investimentos hoteleiros, gastronomia, entretenimento, entre outras atividades);
- Consolidar Observatório de Atividades Náuticas de Gestão do Conhecimento, Pesquisa e Formação de Recursos Humanos;
- Desenvolver um *Master Plan* para investimentos em infraestrutura e estrutura de apoio (geral e de serviços turísticos), análise do arcabouço jurídico, modelos de gestão e de investimentos (público, privado, concessão e parceria público-privado), análise dos concorrentes diretos e indiretos, análise de produtos substitutos e estudo do comportamento do consumidor turístico.

No tocante aos resultados espera-se a construção de *piers* multiuso ao longo da orla brasileira que contemplem embarcações de cruzeiros marítimos a barcos de lazer. A meta definida é consolidar o Brasil como destino de atividades náuticas (ampliação de roteiros e embarcações). O quadro 4 apresenta o arcabouço jurídico inicial.

#### QUADRO 4: INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO PARA AÇÕES DE LONGO PRAZO

<b>INTERFACE DA AÇÃO COM OS ATRIBUTOS DENTRO DO ARCABOUÇO JURÍDICO IDENTIFICADO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ausência de diplomas legais para a operacionalização da cobrança efetiva pelo Governo Federal da apresentação do <i>Master plan</i> de desenvolvimento com investimentos em infraestrutura e estrutura de apoio (geral e de serviços turísticos), análise do arcabouço jurídico, modelos de gestão e de investimentos (público, privado, concessão e parceria público-privado), análise dos concorrentes diretos e indiretos, análise de produtos substitutos e estudo do comportamento do consumidor turístico.</li> </ul>
<b>ENCAMINHAMENTO DE ATIVIDADE LEGISLATIVA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Criação de Lei Federal que estabelecerá o modelo de governança para a exploração do turismo náutico na orla brasileira. EXEMPLOS: Definição de Incentivos Federais e modelo de gestão de marinas públicas, estaleiros, roteiros marítimos na costa brasileira, etc QUEM FARIA? Poder Legislativo Federal.</li> <li>✓ Alteração da Lei Geral de Turismo*. QUEM FARIA? Poder Legislativo Federal.</li> </ul>
<b>*INTERFACE DA AÇÃO COM A LEI GERAL DE TURISMO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Deverá ser incluído na lei o modelo de governança para a exploração do turismo náutico na orla brasileira, com a definição de atores e formas.</li> </ul>

FONTE: DALL'AGNOL (2014)

### 8.3 DIRECIONAMENTO LEGISLATIVO-LEI GERAL DO TURISMO

A Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; ela revogou a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991. Trata também dos

direitos e deveres dos prestadores de serviços turísticos e estabelece, entre outras, regras para o cadastramento, classificação e fiscalização dos empreendimentos.

Aponta-se conclusivamente que não há nada específico na Lei Geral do Turismo sobre o turismo na orla do Brasil. Saliencia-se que o Artigo 5º da referida lei, aponta os objetivos da Política Nacional de Turismo, aonde de modo indireto, e por analogia podemos extrair o incentivo a prática do turismo náutico, mas não há relação direta com as atividades que o envolveriam.

Propõe-se para que a estratégia seja de fato levada ao marco tático e operacional, para que as ações propostas tanto em CURTO-MÉDIO-LONGO prazo possam ser implementadas, que o Ministério do Turismo apresente à Presidência da República a proposta de texto legal, no formato de **Lei Federal**, que transforme todas as ações em obrigações solidárias entre os Estados e os Municípios, com apresentação da forma de captação dos recursos necessário para tais práticas. Fatalmente a supra citada proposta de lei receberia a ementa de *Lei do Desenvolvimento do Turismo Náutico na Orla Brasileira*.

É importante destacar a necessidade de relação interministerial, tendo em vista que o Ministério do Meio Ambiente -MMA é o responsável pela elaboração, em âmbito federal, de instrumentos previstos no Decreto nº 5.300/2004 como o Macrodiagnóstico da Zona Costeira, com duas versões já publicadas, uma em 1996 e outra em 2008. A estrutura do Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (Sigerco), concebida para operar de forma descentralizada e compartilhada com os estados, está atualmente em recuperação para ser disponibilizada. Importante lacuna se apresenta em relação ao Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA), o qual, quando implementado, deverá se reverter em relevante instrumento para a manutenção da qualidade ambiental.

Cabe também à Gerência Costeira, no MMA, o desenvolvimento de alguns projetos previstos no PAF, como a proposição e harmonização de metodologias para elaboração de instrumentos em níveis regionais ou estaduais, permitindo a comparação de resultados. Assim, trabalha-se, por exemplo, na compatibilização metodológica entre o zoneamento ecológico-econômico costeiro e o territorial e na elaboração de diretrizes para mapeamento de vulnerabilidades da zona costeira às mudanças climáticas, em escala local. A Gerência Costeira responsabiliza-se ainda pela elaboração de macrodiretrizes de ocupação daquela zona, além da coordenação do Projeto de Gestão Integrada da Orla (Projeto Orla), em parceria com a Secretaria

do Patrimônio da União (SPU/MP). A figura 49 apresenta o modelo de gestão costeira a cargo Ministério do Meio Ambiente.

FIGURA 49: GESTÃO COSTEIRA NO BRASIL



FONTE: MMA (2014)

Salienta-se que o conjunto de normas jurídica protetivas que envolvem a orla brasileira como um todo é enorme, pois a sua interface com o meio ambiente natural é pontual, o que tornam as ações práticas extremamente burocráticas devido ao fato da necessidade de autorizações e licenças para a execução de toda e qualquer obra e/ou serviço, o que reforça a necessidade de criação de novo marco jurídico regulatório, o qual tornaria as ações apresentadas a CURTO-MEDIO-LONGO prazo factíveis de implementação, com a integração de ações entre os entes municipais, estaduais e federais.

## 8.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após análise tem-se as seguintes considerações finais:

- A União Federal é detentora do domínio da maioria dos bens públicos que compõe a orla brasileira;
- Todos os estados-membros, Distrito Federal e municípios possuem competência concorrente para legislar a respeito da proteção ao patrimônio

ambiental, além de terem o dever de, na órbita de seus interesses, protegerem efetivamente esse acervo;

- Percebe-se a ausência de legislações específicas ao incentivo ao desenvolvimento do turismo náutico no Brasil;
- Deve ser considerada a Lei Geral do Turismo uma vez que esta dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor;
- Na prática de todas as ações deverá ser considerado o projeto Orla (2006) e todos os instrumentos legais já existentes para o Gerenciamento Costeiro e Marinho;
- Deverá o estudo ser intensificando em cada unidade da federação e nos municípios de desenvolvimento do projeto para o diagnóstico de legislação estadual e municipal aplicável;
- Somente com o incentivo do governo federal e com a criação de novo marco jurídico regulatório é que as ações apresentadas a CURTO-MEDIO-LONGO prazo serão factíveis de implementação, tendo em vista que todas as ações envolvem a orla Brasileira a qual é tutelada por legislações diversas e específicas;
- No sentido de propiciar o desenvolvimento sustentável, o respeito às características, necessidades e interesses das populações locais. a legislação deverá de mesmo modo prever estimulados e benefícios fiscais para o desenvolvimento de atividades ligadas ao turismo náutico, como fator de geração de emprego e renda.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS CONSTRUTORES DE BARCOS E SEUS IMPLEMENTOS - ABRACOR. **Indústria Náutica Brasileira: Fatos e Números 2012**. Disponível em: [http://www.rionautico.com/Nautico\\_Fatos2012.pdf](http://www.rionautico.com/Nautico_Fatos2012.pdf). Acesso em: 10 de julho de 2013.

ABREMAR. **A CLIA ABREMAR** Brasil. Disponível em: <http://www.abremar.com.br/cliabremar-brasil/>. Acesso em: 1 de setembro de 2013.

BRASIL. **PROJETO ORLA: Fundamentos para Gestão Integrada** / Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. – Brasília: MMA, 2006. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/arquivos/11\\_04122008111238.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/arquivos/11_04122008111238.pdf). Acesso em: 24 de julho de 2013.

BRASIL. **PROJETO ORLA: Fundamentos para Gestão Integrada** / Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. – Brasília: MMA, 2006. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/arquivos/11\\_04122008111238.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/arquivos/11_04122008111238.pdf). Acesso em: 10 de maio de 2014.

BRASIL. **PROJETO ORLA: Manual de Gestão** / Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. – Brasília: MMA, 2006. Disponível em: <http://146.155.48.139/gestioncostera/pdf/Internacional/Proyecto%20ORLA%20Brasil/Volume2.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2014.

BRASIL. **GERENCIAMENTO COSTEIRO NO BRASIL**- Ministério do Meio Ambiente. MMA, 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro>. Acesso em: 10 de maio de 2014.

CRUISE MARKET WATCH. **Growth**. Growth of the Cruise Line Industry. 2013. Disponível em: <http://www.cruisemarketwatch.com/growth/>. Acesso em: 1 de setembro de 2013.

DALL'AGNOL, R., **FAJA - FERRAMENTA DE AVALIAÇÃO JURÍDICO AMBIENTAL**- Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, Brasil.

DALL'AGNOL, R., BENI, M.C., DALANHOL, Eliza Bianchine, ALMEIDA, P.R. **Uma Alternativa para a Avaliação Jurídico-Ambiental de uma Organização**. In: Vinte Anos da Queda do Muro de Berlim. 01 ed. Palhoças SC : Editora da Unisul, 2009, v.01, p. 146-165.

DALL'AGNOL, R., BIZ, A. A., GANDARA, J. M. C. **Proposta de Aplicação da Ferramenta de Avaliação Jurídico-Ambiental (FAJA) no Planejamento Estratégico de um Destino Turístico**. In: X Encontro Nacional de Turismo, 2007, João Pessoa PB. X Encontro Nacional de Turismo com Base Tomo

II Turismo: Manifestação Cultural e Patrimônio Imaterial. João Pessoa PB: UFPB, 2007. v. II, 2007. v.II. p.883-892

FAVRO, S. KOVACI, C., GRZETIC, Z. **Nautical Tourism the Basis of the Systematic Development**. Pomorstvo, god. 22, br. 1 (2008), p. 31-51. Disponível em: [http://www.pfri.uniri.hr/pomorstvo/2008/01/03\\_favro\\_kovacic\\_grzetic.pdf](http://www.pfri.uniri.hr/pomorstvo/2008/01/03_favro_kovacic_grzetic.pdf). Acesso em: 22 de agosto de 2013.

FORRESTER, J. W. Industrial dynamics: A major breakthrough for decision makers. **Harvard Business Review**, v. 26, n. 4, p. 37-66, 1958.

\_\_\_\_\_. Counterintuitive behavior of social systems. **Technology Review**, v. 73, p. 53-68, 1971.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. 48<sup>o</sup>. Ed. São Paulo, Ladeiralivros, 2012.

LUKOVIC, T. (2012). Nautical Tourism and Its Function in the Economic Development of Europe. In: KASIMOGLU, M. **Visions for Global Tourism Industry - Creating and Sustaining Competitive Strategies**. Disponível em: [http://cdn.intechopen.com/pdfs/35535/InTech-nautical\\_tourism\\_and\\_its\\_function\\_in\\_the\\_economic\\_development\\_of\\_europe.pdf](http://cdn.intechopen.com/pdfs/35535/InTech-nautical_tourism_and_its_function_in_the_economic_development_of_europe.pdf). Acesso em: 26 de junho de 2013.

NODARI, M. Z. R. **As contribuições do turismo para a economia de foz do iguaçu**. 2007. (Mestre). Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

SENGE, P. M. **The fifth discipline: The art and practice of the learning organization**. New York: Doubleday/Currency, 1990. 424 ISBN 0-385-26094-6.

STERMAN, J. D. **Business dynamics**. Systems thinking and modeling for a complex world. Boston: Mc Graw Hill Higher Education, 2000. 1008p.

\_\_\_\_\_. Learning from evidence in a complex world. **American Journal of Public Health**, v. 96, n. 3, p. 505-514, 2006. TRAVELLERS' CHOICE, 2013: As 25 melhores praias – mundo. Disponível em: <http://www.tripadvisor.com.br/TravelersChoice-Beaches-cTop-g1>. Acesso em: 18 de setembro de 2013.