

Políticas públicas de turismo no Brasil: contradições e caminhos para a sustentabilidade no horizonte da Agenda 2030

Sustainability and tourism public policies in Brazil: Contradictions and opportunities in the horizon of the 2030 Agenda

Marcelo Augusto Gurgel de Lima

Doutor em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. Pós-doutorando do Programa Eicos/IP/UFRJ. Pesquisador e Professor convidado da Pós-graduação *lato sensu* em Patrimônio Cultural do CEFET/RJ, Brasil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8935-2162>

E-mail: marceloaglima@ufrj.br

Marta de Azevedo Irving

Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP/Brasil). Professora titular do Programa EICOS/IP/UFRJ e PPED/IE/UFRJ. Bolsista de Produtividade CNPq. Pesquisadora Senior do CBAE/FCC/UFRJ e do INCT/PPED/CNPq.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2677-818X>

E-mail: marta.irving@mls.com.br

Claudia Fragelli

Doutora em Psicossociologia e Ecologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/Brasil). Docente e pesquisadora do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET/RJ.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5451-8428>

E-mail: claudia.fragelli@cefet-rj.br

Yasmin Xavier Guimarães Nasri

Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. Professora na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP), Brasil.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9679-9157>

E-mail: yasminnasri@usp.br

Graciella Faico Ferreira

Doutora em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS),

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.
 Chefe da Seção de Articulação de Ações de Sustentabilidade, Universidade Federal
 Fluminense (UFF), Brasil.
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9075-5180>
 E-mail: graciella@ufrj.br

Resumo

A partir da Rio 92, as políticas públicas de turismo vêm sendo influenciadas, progressivamente, pelo compromisso de sustentabilidade. Com essa inspiração, nesse artigo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, pretende-se analisar como o compromisso de sustentabilidade vem sendo abordado nas narrativas das políticas públicas de turismo no Brasil, considerando o período de 1966 e 2024, tendo como horizonte a Agenda 2030. No contexto do Brasil, esse engajamento vem se expressando, progressivamente, entre avanços e retrocessos, nas narrativas de políticas públicas, embora não pareça ainda efetivamente traduzido em ações concretas dirigidas ao setor, como resultado direto das tensões e contradições que tem caracterizado a própria história recente do país. Assim, o desafio a ser enfrentado, no horizonte da Agenda 2030 é a reconstrução de políticas públicas de turismo dirigidas à sustentabilidade, segundo uma perspectiva de longo prazo, a partir do reconhecimento das demandas sociais e econômicas urgentes para o desenvolvimento do país.

Palavras-chave: Turismo. Políticas públicas. Sustentabilidade. Agenda 2030.

Abstract

Following the Rio 92 Earth Summit tendencies, tourism public policies have been globally influenced by the sustainability discourse. This paper, based on bibliographical and documental research, aims to examine how tourism public policies narratives translate the sustainability commitment in the Brazilian case, having the 2030 Agenda as an inspiration horizon. In the Brazilian context this engagement has been progressively expressed in public policies narratives, between advances and setbacks, but doesn't seem effectively translated in concrete actions towards the sector development, also as a result of numerous contradictions and governmental discontinuities that have marked the country's recent history. So the challenge to be faced on the horizon of the 2030 Agenda, will be to reconstruct tourism policy narratives based on a long term approach to sustainability, in connection with other priorities of the socio environmental agenda.

Keywords: Tourism. Public policies. Sustainability. 2030 Agenda.

1 INTRODUÇÃO

Os acordos globais que visam assegurar novas perspectivas de desenvolvimento, em bases sustentáveis, especialmente desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ou Cúpula da Terra, ou simplesmente, a Rio 92 (UN, 1992), passaram a influenciar, desde então, consideravelmente as narrativas das políticas públicas em nível internacional, com importantes efeitos nos contextos nacionais (Irving; Oliveira, 2012). Nessa perspectiva, o turismo tem sido reiteradamente enunciado e promovido por meio de discursos governamentais como caminho potencial para fomentar o desenvolvimento econômico, a inclusão social e, a proteção do patrimônio cultural e natural, como em sintonia com o debate sobre sustentabilidade.

Por essa razão, nas últimas décadas e até recentemente, o governo brasileiro tem buscado regular e estimular o setor, também por meio de narrativas de políticas de turismo influenciadas pelos compromissos de sustentabilidade. No entanto, devido à instabilidade política e econômica do país, nos últimos anos, esse processo não tem sido linear e sim permeado por inúmeras contradições, que tendem a tornar esse movimento intermitente em políticas públicas, oscilando entre alguns avanços, como a própria internalização da diretriz de sustentabilidade nas últimas políticas setoriais (Irving; Azevedo; Lima, 2018) e inúmeros retrocessos associados à própria agenda socioambiental (Irving; Oliveira; Lima, 2023). Cabe ainda mencionar que, segundo Panosso Netto e Trigo (2023, p. 145-146), esse contexto é também consequência da própria conjuntura internacional, que tem gerado um recuo das políticas sociais em vários países da América Latina. No cenário nacional especificamente, os retrocessos tem sido consequência de uma condição de instabilidade política e econômica e da descontinuidade das ações previstas para o setor (Lima; Irving; Oliveira, 2022). Esse panorama contraditório entre tensões e potencialidades para o desenvolvimento do turismo ilustra, por pressuposto, alguns dos desafios a serem enfrentados nos próximos anos para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, da Agenda 2030 (UN, 2015).

Nesse contexto, é importante ressaltar que, no atual discurso governamental brasileiro, o turismo tem sido reconhecido, pelo menos no plano teórico, como um caminho potencial para a inclusão social e o desenvolvimento sustentável do país. No entanto, ainda são escassos os estudos nesse campo, capazes de interpretar, sistematicamente, como a noção de sustentabilidade se traduz em políticas públicas de turismo. Esse tipo de pesquisa tende a ser essencial nos próximos anos, quando se considera a necessidade de uma abordagem de longo prazo em planejamento do turismo, particularmente no contexto pós-Covid-19 e, das atuais incertezas geopolíticas, considerando como horizonte, os ODS, da Agenda 2030 das Nações Unidas (UN, 2015).

Diante desse breve panorama e inspirado em estudos anteriores (Irving; Lima; Moraes, 2016; Lima; Irving, 2018, Irving; Coelho; Arruda, 2020), o objetivo deste artigo é analisar como o compromisso de sustentabilidade vem sendo abordado nas narrativas das políticas públicas de turismo no Brasil, considerando o período de 1966 (criação oficial da Empresa Brasileira de Turismo, EMBRATUR (Brasil, 1966) e 2024, primeiro ano do recém-lançado Plano Nacional de Turismo 2024-2027 (MTur, 2024), tendo como horizonte a Agenda 2030.

Com base em uma abordagem qualitativa (Minayo, 2007), a metodologia adotada envolveu pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica, se efetivou por meio de consulta ao Portal de Periódicos Capes e da Scientific Electronic Library Online (SciELO) e teve como objetivo contextualizar, criticamente, a própria noção de sustentabilidade e, o debate sobre as tendências históricas de políticas públicas de turismo com esse enfoque. A pesquisa documental foi realizada por meio de consulta ao site oficial do Ministério do Turismo (MTur), com o intuito de mapear e descrever o conjunto oficial de políticas públicas de turismo do país, entre 1966 e 2024. Esses documentos de políticas públicas foram, subsequentemente, sistematizados por meio de matrizes analíticas e suas narrativas sobre sustentabilidade foram interpretadas, com o apoio do software de gerenciamento e análise de dados ATLAS.ti. (Friese, 2014).

Para atender ao objetivo formulado, esse artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção busca situar, brevemente, o debate sobre a complexa noção de sustentabilidade e, os marcos internacionais em sua origem. Na terceira seção, são descritos e analisados os principais marcos de políticas de turismo, no Brasil, entre 1966 e 2024, considerando diferentes fases identificadas na pesquisa, em

termos da abordagem adotada de sustentabilidade, tendo a Agenda 2030 como horizonte, prospectando, também, alguns caminhos possíveis com esse direcionamento. A quarta e última seção visa sintetizar os resultados da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A COMPLEXA E CONTROVERSA NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE E OS MARCOS INTERNACIONAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

O debate sobre sustentabilidade não é recente e, desde a sua origem tem sido permeado por inúmeras contradições e disputas, nos planos político e ideológico, o que justifica a necessidade de um alinhamento teórico para ancorar a análise proposta (Lacerda; Lima; Martins, 2019). Não é a intenção deste artigo uma discussão aprofundada sobre essa noção complexa, mas se pretende apenas desenvolver um breve exercício acadêmico capaz de situar esse debate por meio de uma perspectiva crítica e engajada (Gudynas, 2019, Acosta, 2016, Wolkmer, 2014, Irving, 2014, Loureiro, 2012; 2014, Irving; Oliveira, 2012, Capra, 2006, Boff, 2001; 2004; 2012, Sachs, 2002; Galano et al., 2002, entre outros). Isso porque, nesta pesquisa acadêmica, se parte da premissa de que o compromisso de sustentabilidade implica em uma discussão ética complexa que transcende a abordagem operacional e instrumental predominante sobre o tema, vinculada a uma leitura objetiva dos efeitos diretos do modelo de desenvolvimento vigente e, eventuais soluções para as inúmeras distopias dele decorrentes.

Por essa razão, a busca pela compreensão da noção de sustentabilidade permanece como um desafio na contemporaneidade, pois sustentabilidade não constitui uma noção simples e recente (...), não representa uma ‘terminologia mágica’, resultante de uma visão quase ‘missionária’ ou romântica de mundo (Irving; Oliveira, 2012, p. 16-17). Segundo a perspectiva das autoras, definir sustentabilidade tornou-se, portanto, um dos principais dilemas enfrentados pela sociedade contemporânea devido ao debate complexo, polissêmico e frequentemente controverso sobre esse tema, uma vez que “na maioria dos textos publicados tudo e nada são quase sinônimos de sustentabilidade, mas em raras ocasiões se discute, criticamente, a sua origem ou o que realmente está implícito em seu significado e as contradições que a terminologia ilustra”.

Nesse sentido, Boff (2001, 2004) discute ser a noção de sustentabilidade usualmente tratada de forma “meramente retórica e ilusória”, o que acaba por legitimar processos descontrolados em uma crise não apenas social e/ou ambiental, mas também civilizacional. Também por essa razão, segundo o documento *Manifiesto por Una Ética para la Sustentabilidad* (Galano et al, 2002), a noção de sustentabilidade é decodificada a partir do “reconhecimento dos limites e potenciais da natureza, assim como da complexidade ambiental, inspirando uma nova compreensão do mundo para enfrentar os desafios da humanidade no terceiro milênio”. Sachs (2002), na origem desse debate, também sugeriu que o termo sustentabilidade deveria ser pensado, por pressuposto, segundo uma perspectiva ampla, considerando oito dimensões principais (social, econômica, ambiental, ecológica, cultural, espacial, política nacional e internacional). Para o autor, o foco restrito à gestão de recursos naturais não permitiria o alcance do sentido plural e complexo envolvido nessa discussão.

Loureiro (2014, p. 42-43), por sua vez, argumenta que “sustentabilidade é um conceito polissêmico, não delimitado por um único marco interpretativo, compreensivo e discursivo”, e, por essa razão, o debate em curso permanece “precário ou mesmo ausente”, diante do que seria necessário na perspectiva de um mundo em crise. Segundo

o autor, definir sustentabilidade constitui, assim, um desafio intrigante e desafiador, que requer pensar múltiplas dimensões do processo. Isso ocorre porque “necessidades são vistas tanto no sentido material quanto simbólico – portanto, econômico e cultural” (Loureiro, 2012, p. 56). Abordar simultaneamente essas duas dimensões do debate tende a ser, portanto, essencial, “diante de uma sociedade que prima pelos interesses econômicos acima dos demais” (Loureiro, 2012, p. 56).

Boff (2012, p. 9) complementa esse argumento afirmando que “há poucas palavras mais usadas hoje do que o substantivo sustentabilidade e o adjetivo sustentável (...). É uma etiqueta que se procura colar nos produtos e nos processos de sua confecção para agregar-lhe valor”, ou seja, já apropriado pelo capital. Pelos mesmos motivos, Wolkmer (2014, p. 70) reforça ser preciso “dissociar a sustentabilidade do desenvolvimento capitalista depredador, redefinindo sua compreensão para um maior equilíbrio e interação entre a mundialidade da vida e a mundialidade do planeta”. Repensar a sustentabilidade torna-se, assim, um exercício urgente na sociedade contemporânea, que demanda mudanças mais profundas do que medidas paliativas para retardar o consumo e o uso dos “recursos naturais”. Esse debate envolve, portanto, por pressuposto, a transcendência de uma percepção limitada e unidimensional do problema, centrada na dinâmica de produção e consumo associada ao atual paradigma desenvolvimentista capitalista global.

Essa perspectiva também se traduz na abordagem de Capra (2006, p. 24), que reafirma a urgência no sentido de novos princípios e valores para a sociedade global, inspirados pela sabedoria da natureza. Para ele, de um ponto de vista sistêmico, “as únicas soluções viáveis são as ‘sustentáveis’, em que tudo e todos estão interligados e interdependentes. Portanto, seria necessário se repensar sustentabilidade “(...) de modo a assegurar as condições biofísicas de toda a vida e a resiliência da natureza” (Acosta; Brand, 2017, p. 142), reconhecendo os “direitos da natureza” e seus limites, sem subordiná-los às demandas antropocêntricas.

De uma perspectiva teórica crítica, Gudynas (2019) e Acosta (2016) também alertam sobre a perspectiva utilitarista que vem moldando o conceito de sustentabilidade e como essa noção precisa ser reconsiderada, a partir de um arcabouço jurídico que reconheça os Direitos da Natureza (ou da *Pachamama*). Ainda de acordo com Gudynas, sustentabilidade “se converteu num campo heterogêneo, onde se encontram diversas concepções. Esta diversidade é tão enorme que não tem muito sentido tentar impor uma definição” (Gudynas, 2011, p. 84).

Assim, para orientar a discussão proposta em relação às políticas públicas de turismo, entende-se sustentabilidade como “um termo polissêmico que transcende o mero debate de inspiração ambiental ou a noção de enfrentamento de riscos em uma sociedade em crise. Sua compreensão implica em uma reflexão crítica sobre o modo de funcionamento da sociedade contemporânea e pressupõe, também, um posicionamento político e ideológico”. Em outras palavras, “sustentabilidade constitui, em sua essência, uma ‘ideia-força’, uma inspiração para o debate crítico ou a projeção de um horizonte desejável em uma civilização em crise” (Irving, 2014, p. 16).

Por todas as razões discutidas, traduzir essa noção complexa em narrativas de políticas públicas não representa uma tarefa simples. Mas, desde a década de 1970, um claro esforço vem se efetivando com esse direcionamento, no âmbito das Nações Unidas, como resultado do crescente reconhecimento da insustentabilidade do modelo de desenvolvimento vigente e, da necessidade urgente de um novo paradigma para as sociedades humanas. Esse movimento é traduzido por acordos e diretrizes, principalmente, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) (UN, 1972) e, da Convenção do Patrimônio Mundial da

UNESCO (UNESCO, 1972), na mesma década. Mas os marcos consensuais para esse movimento foram, certamente, o documento “Nosso Futuro Comum”¹ (UN, 1987) e, a Rio 92, Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UN, 1992) e as tendências subsequentes².

Nesse movimento, é também fundamental resgatar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (UN, 2000), previstos originalmente para serem alcançados em 2015 e que, na sequência, inspiraram os compromissos pactuados no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável: Transformando Nosso Mundo (UN, 2015), projetados para serem alcançados até 2030. Essa denominada Agenda 2030, embora permeada por inúmeras contradições, representa, atualmente, um marco global essencial para a construção de um futuro mais inclusivo, equitativo e ambientalmente sustentável.

Nesse debate, especificamente no plano de políticas públicas dirigidas ao planejamento turístico é importante enfatizar que o turismo, embora permeie direta e/ou indiretamente, todos os 17 ODS da Agenda 2030 (Fragelli *et al.*, 2021), é mencionado claramente, em associação a apenas três deles. Em relação ao ODS 8, “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o pleno emprego produtivo e o trabalho decente para todos”, o documento da Agenda 2030 defende a necessidade da concepção e implementação de políticas capazes de monitorar os impactos do turismo e assegurar as ferramentas para seu desenvolvimento sustentável, criando empregos e promovendo a cultura e os produtos locais. Para o ODS 12, “Garantir padrões de consumo e produção sustentáveis”, o texto enfatiza a necessidade de ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento do turismo, a fim de garantir o compromisso com o turismo sustentável. Quanto ao ODS 14, “conservar e assegurar o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos”, o foco estaria no reconhecimento do turismo como via potencial para o desenvolvimento, em bases sustentáveis, nos ambientes costeiro e marinho, com ênfase aos denominados Pequenos Estados Insulares e aos países menos desenvolvidos. Segundo esse documento, a promoção do chamado “turismo sustentável” é claramente defendida como um dos caminhos potenciais para o desenvolvimento econômico inclusivo, para a disseminação do compromisso com a sustentabilidade nos processos de produção e consumo e para o uso sustentável e a conservação da biodiversidade.

Considerando especificamente as estratégias de planejamento turístico, esse movimento vem também gerando novas abordagens e diretrizes para políticas públicas, traduzidas em alguns dos principais documentos para o setor, como a Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável (WTO, 1995a), os Códigos de Conduta Ambiental para o Turismo (UNEP, 1995), a Carta para o Turismo Sustentável (OMC, 1995b), o Código Global de Ética para o Turismo (WTO, 1999), a Cúpula Mundial sobre Turismo Sustentável+20 (UNWTO, 2015), entre outros, conforme discutido anteriormente por Irving (2015; 2018).

Mais recentemente, para garantir esse compromisso, a OMT lançou em 2017 o documento Transformando o Turismo - Turismo na Agenda 2030 (UNWTO, 2017), com o objetivo de abordar criticamente o modelo turístico atual, entendido como incompatível

¹ Que formalmente declarou o conceito amplamente conhecido de desenvolvimento sustentável como aquele “que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade do futuro” (UN, 1987).

² A Agenda 21, a Convenção Biológica (UN, 1992a) e a Convenção do Clima (UN, 1992b), desde então, foram consideradas instrumentos globais essenciais para alcançar as mudanças de desenvolvimento necessárias.

com as transformações necessárias para uma sociedade justa e sustentável. O documento defende novas alternativas para o desenvolvimento do turismo, enfatizando sua interligação com o compromisso com a proteção da natureza, a salvaguarda das culturas locais, a qualidade de vida e, o bem-estar.

Esse movimento da OMT define ainda, claramente, algumas diretrizes a serem seguidas pelas políticas públicas nacionais rumo à Agenda 2030. Mas como essa tendência vem se traduzindo no caso brasileiro?

3. MARCOS E FASES DA ABORDAGEM DA SUSTENTABILIDADE NAS NARRATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

No caso brasileiro, em particular, o compromisso de sustentabilidade representa uma questão estratégica e fundamental em planejamento turístico por diversas razões que justificam a proposta da presente pesquisa. Em primeiro lugar, porque, segundo o Fórum Econômico Mundial (WEF, 2017), o Brasil ocupa a primeira posição do *ranking* global em recursos naturais e, o oitavo, em recursos culturais, o que traduz o potencial do desenvolvimento do turismo, no país, em bases sustentáveis. Segundo, porque, mesmo representando o país líder em megadiversidade global (UNEP, 2019) e um caso emblemático em diversidade cultural, o país ainda ocupa a 26^a posição (WEF, 2024), mesmo diante de suas ilimitadas possibilidades com esse objetivo. Uma terceira razão é que o país tem urgência para buscar caminhos capazes de assegurar o enfrentamento de uma grave condição histórica de desigualdade social (Cavalcante, 2020). Mas traduzir a complexa noção de sustentabilidade para narrativas de políticas públicas capazes de orientar a ação governamental em um país heterogêneo e desigual em termos de desenvolvimento não constitui uma tarefa simples, especialmente considerando o viés de mercado geralmente associado ao atual modelo de planejamento e desenvolvimento do turismo, conforme discutido por Lima e Irving (2018).

Para que se possa melhor contextualizar esse movimento no caso brasileiro, embora o foco da análise proposta priorize o período entre 1966 e 2024 pelas razões anteriormente situadas, é importante ressaltar que o arcabouço legal brasileiro para o setor data de 1938, com o Decreto-Lei 406 que dispôs sobre o funcionamento de agências, circulação de estrangeiros, licenças de imigração, vistos consulares, serviços de hospitalidade e outros tópicos (Brasil, 1938). Este decreto e os instrumentos legais subsequentes estabeleceram as diretrizes gerais do governo brasileiro para o setor e reconheceram o turismo como um tema a ser abordado em políticas públicas. No entanto, Dias (2008) argumenta que, naquela época, o turismo ainda não se traduzia no que poderia ser interpretado como uma estratégia concreta de ação pública.

Seguindo essa tendência, em 1958, a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) foi criada pelo Decreto 44.863/58 (Brasil, 1958), com a responsabilidade de liderar as estratégias públicas para o desenvolvimento da infraestrutura turística brasileira. Consequentemente, o processo de planejamento do turismo, anteriormente difuso, passou a ser gradualmente incorporado ao plano de ação governamental. Mas, até a década de 1950, o turismo ainda era abordado principalmente como uma questão periférica em políticas públicas e, naquela época, a discussão sobre sustentabilidade sequer era considerada na agenda global.

A verdadeira mudança em direção a uma abordagem estratégica para o planejamento turístico no Brasil data da década de 1960, quando foi criada a EMBRATUR (Empresa Brasileira de Turismo), que viabilizou, no plano institucional, a internalização efetiva do turismo como foco de políticas públicas, sendo que até então

apenas ações pontuais vinham sendo dirigidas ao setor, como anteriormente discutido por Bursztyn (2003), Dias (2008) e Lima e Irving (2017, 2018)

Tendo esses antecedentes como pano de fundo e, de acordo com a perspectiva teórica de sustentabilidade adotada para orientar a análise proposta, quatro etapas principais podem ser reconhecidas em políticas públicas de turismo no Brasil, entre 1966 e 2024: a) década de 1960 até o final da década de 1970, com a definição de marcos institucionais fundamentais para a regulamentação do turismo e o reconhecimento do valor patrimonial do país, em conexão com a Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO (UNESCO, 1972); b) o período da década de 1980, considerando a influência do marco da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), até o pós-Rio 92, quando o compromisso com o desenvolvimento sustentável se tornou uma questão-chave, em nível global; c) o início do novo milênio e a nova etapa de políticas públicas sintonizadas com o compromisso social do desenvolvimento; d) os recentes instrumentos de políticas públicas inspirados na abordagem de sustentabilidade, atualmente sujeitos a inúmeras incertezas, decorrentes dos contextos nacional e/ou internacional e geopolítico. Essas principais fases de políticas públicas de turismo identificadas na pesquisa estão resumidas a seguir:

3.1 Décadas de 1960 e 1970: definição dos principais marcos institucionais para a regulação do turismo e, o reconhecimento do valor patrimonial do país

De maneira geral, é possível afirmar que a perspectiva estratégica para o turismo no Brasil surgiu apenas na década de 1960, por meio do Decreto-Lei 55 (Brasil, 1966)³, que criou o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), com o objetivo de organizar e estimular o turismo nacional⁴ e, pela primeira vez, a dimensão cultural do país foi reconhecida como essencial para a formulação de uma futura política nacional de turismo. Esse debate conectando cultura e turismo representa também uma das questões-chave na discussão atual sobre sustentabilidade em planejamento do turismo⁵.

Seguindo essa tendência, em 1977, a Lei 6.513 (Brasil, 1977) instituiu as denominadas “Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico”, abrangendo tanto o patrimônio cultural quanto o natural. Importante enfatizar nessa iniciativa, um viés da percepção do turismo como via de ocupação do território, no sentido de segurança nacional. Isso porque o contexto político desta década foi marcado por um regime autoritário, sendo o turismo interpretado como via “da doutrina de segurança nacional, que naquele momento visava manter a ‘integridade’ do país com a construção de uma identidade nacional” (Montserrat; Guimarães, 2024, p. 147).

³ O Decreto-Lei 55/66 implantou o Sistema Nacional de Turismo, criando a CNTur e a EMBRATUR, com a responsabilidade de organizar e estimular o turismo brasileiro.

⁴ A EMBRATUR, importante instituição governamental para a promoção do turismo foi constituída em sua origem como uma organização pública com os “objetivos de promover o desenvolvimento da indústria do turismo e executar, em nível nacional, as diretrizes estabelecidas pelo governo” (Brasil, 1966). Por meio da Lei nº. 14.002/20, a Embratur passou a ser intitulada Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo, passando de um Instituto para uma Agência e reforçando as suas funções de promoção do turismo nacional no exterior (Brasil, 2020).

⁵ Segundo Cruz (2002) esse também foi o período em que o turismo passou a ser efetivamente regulamentado no Brasil.

Esta foi a primeira lei que buscou integrar a promoção do turismo com a proteção do patrimônio natural e cultural, questão central no debate atual sobre turismo sustentável, mas que emergiu naquele momento provavelmente como efeito direto da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972) da UNESCO, aprovada cinco anos antes, e em estreita associação com os resultados da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também realizada em 1972, em Estocolmo, um ponto de partida para a discussão sobre sustentabilidade por meio do reconhecimento, em nível global, dos impactos negativos colaterais do modelo de desenvolvimento vigente.

Uma das principais consequências dessa lei foi despertar uma clara preocupação com os potenciais impactos negativos do turismo sobre o patrimônio natural e cultural, um outro ponto-chave da discussão atual sobre turismo sustentável. Por meio desse instrumento legal, estratégias de planejamento e gestão do turismo foram fortalecidas, com base no entendimento de que o conjunto de patrimônio natural e cultural representa um elemento essencial para motivar e induzir o processo de desenvolvimento do turismo, em novas bases.

3.2 Os anos oitenta, da Constituição Federal de 1988 às tendências da Rio 92

Na trajetória de políticas públicas de turismo, poucos avanços foram observados neste campo até 1988, quando a atual Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) foi proclamada. Seu Artigo 180 especifica que o turismo deve ser reconhecido como prioridade nacional devido à sua importância para o processo de desenvolvimento do país. O texto oficial afirma, ainda, que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (Brasil, 1988). A Constituição Brasileira de 1988 representa, portanto, um marco legal de referência no debate subsequente sobre desenvolvimento sustentável, pois também afirma, no Artigo 225 que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988). Em outras palavras, os pressupostos de desenvolvimento sustentável já eram considerados em políticas públicas no Brasil, na década de 1980, em estreita conexão com o debate global em curso traduzido pelo documento da ONU *Nosso Futuro Comum* (UN, 1987), no qual a definição de desenvolvimento sustentável foi oficialmente estabelecida pela primeira vez, em nível internacional e, no âmbito das Nações Unidas.

Também é inegável que o início da década de 1990 representou um período de transição para uma mudança global de foco nesse debate, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992, no Rio de Janeiro. Embora a liderança brasileira na época tenha contribuído para o fortalecimento do debate nacional, principalmente sobre as questões ambientais envolvidas, esse movimento não teve repercussões imediatas concretas, em termos de políticas de turismo.

Apesar da clara vinculação entre desenvolvimento econômico e social e o compromisso ambiental expressa na Constituição de 1988, o turismo, na prática, continuou a ser discutido, em nível nacional, predominantemente, sob um viés econômico, pautado prioritariamente por interesses de mercado e inspirado pela estratégia de promoção dos chamados “destinos nacionais”, visando ao aumento dos fluxos e da receita turística.

Nesta breve retrospectiva, o período imediatamente posterior à Constituição de 1988 e o início da década de 1990 representaram um momento político crítico. Esse período da década de 1990 marcou uma forte tendência de enxugamento da máquina estatal, reforma e reconstrução do Estado, tanto no Brasil, como no mundo (Bresser Pereira, 1998). No âmbito do turismo, Rodrigues (2001, p. 156-157) menciona que o setor, naquele momento, já era entendido como a “grande alternativa para recuperar a economia, sendo alardeado como uma importante atividade econômica”. Bursztyn (2003, p. 11), por sua vez, enfatiza que “no início dos anos 90, devido à profunda crise instaurada no país, órgãos internacionais como FMI, BID e Bird apontaram a atividade turística como possível redentora para a crise econômica”. Assim, ainda no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), a EMBRATUR foi transformada em Instituto Brasileiro de Turismo, passando de uma empresa pública para um instituto com a incumbência de “formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo” (Brasil, 1991). E, com base na compreensão do turismo como um caminho essencial e potencial para o desenvolvimento do país, o Decreto nº. 448 (Brasil, 1992) representou um instrumento fundamental para a Política Nacional de Turismo, assim como os Planos Nacionais de Turismo, no futuro (Damas; Brambatti, 2019). A intenção naquele momento era organizar as ações do setor público, buscando diversificar a produção turística, gerar empregos e aumentar o fluxo de turistas no país.

O mesmo decreto introduziu outras medidas importantes para o setor, como o compromisso com a inclusão e a participação social no processo de proteção do patrimônio natural e, o movimento em direção a políticas intersetoriais, principalmente por meio da integração de iniciativas de promoção cultural e proteção da natureza. Na prática, porém, mesmo considerando essa intenção de abordagem integrada de políticas públicas, esse Plano não saiu do âmbito da teoria, como discutido por Dias (2008).

Por essa razão, apesar de o debate sobre desenvolvimento sustentável já estar no centro da agenda global, com o movimento da ONU que inspirou os acordos da Rio 92, como a Agenda 21, as Convenções do Clima e da Biodiversidade, entre outros pactos, o PLANTUR 1992/1994 ainda se caracterizava por um viés claramente operacional, influenciado pela narrativa de “geração de emprego e renda” e pelos interesses usuais do mercado. De fato, pode-se afirmar que a discussão global em direção ao desenvolvimento sustentável teve pouca influência na discussão traduzida na narrativa desse instrumento legal, embora as questões culturais e ambientais associadas tenham sido perifericamente mencionadas no texto, apenas como insumos diferenciais para o crescimento do turismo no país.

3.3 O novo milênio e a nova face de políticas públicas de turismo

Dez anos após o PLANTUR 1992/1994, durante o período de transição entre dois ciclos governamentais⁶, o Ministério do Turismo (MTur) foi criado por meio da Medida Provisória (MP) 103, editada em 2003 (Brasil, 2003a), um marco essencial, em termos de arcabouço institucional para o planejamento e a gestão do turismo no país⁷.

⁶ Os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

⁷ A subsequente Lei 10.683 de maio de 2003 (Brasil, 2003b), definiu as atribuições do MTur, enfatizando sua responsabilidade na divulgação e no aprimoramento do setor.

No mesmo ano, foi lançado o Plano Nacional de Turismo (PNT): Diretrizes, Metas e Programas (MTur, 2003/2007), com o objetivo de promover, divulgar e apoiar a comercialização dos “produtos” turísticos brasileiros em âmbito mundial, enfatizando os compromissos com o desenvolvimento econômico, a redução das desigualdades sociais e a promoção do uso sustentável dos recursos naturais e culturais. Embora predominantemente construído sob o usual viés mercadológico, pela primeira vez, terminologias como redução das desigualdades sociais⁸ e uso sustentável dos recursos naturais e culturais foram utilizadas na narrativa oficial de políticas públicas de turismo, uma clara mudança em relação aos instrumentos anteriores, provavelmente induzida pela pactuação dos ODM (UN, 2000), com foco prioritário nas questões sociais, como consequência dos desdobramentos do debate sobre desenvolvimento sustentável, inspirado, em nível global, pela Rio 92.

Esse instrumento foi lançado concomitantemente à criação do Ministério do Turismo, com a responsabilidade de representar “um articulador do processo de integração dos mais diversos segmentos do setor turístico” (MTur, 2003, p. 6). Como resultado desse movimento, o arcabouço legal e, as institucionalidades associadas, foram fortalecidos por uma narrativa que reafirmou a importância do turismo como um setor-chave potencial para a economia nacional, a partir do reconhecimento do valor da diversidade natural e cultural brasileira. Mais uma vez, natureza e cultura interpretadas, basicamente, como ativos primordiais para o desenvolvimento do turismo no país. Por meio dessa abordagem, pelo menos em tese, seria possível acelerar o desenvolvimento do país, gerando oportunidades e recursos para a economia nacional, como resultado dos potenciais benefícios advindos do turismo.

O documento, apresentado como uma “proposta de construção coletiva de um plano com uma visão compartilhada” (MTur, 2003, p. 6), enfatiza, também, a importância do patrimônio natural e cultural único do país, em associação à sua diversidade, como potencialidades para o desenvolvimento do turismo, em uma projeção de cenários futuros. O turismo é interpretado, a partir de sua narrativa, como decisivo para a geração de oportunidades de trabalho e renda e para o “uso sustentável de “nossos recursos naturais e culturais” (MTur, 2003, p. 6). Portanto, o PNT 2003/2007 reconhece o turismo como um caminho eficaz para a inclusão social e para o uso sustentável do patrimônio nacional, com base no desenvolvimento dos chamados “novos produtos turísticos”, fundados na tripla premissa da regionalidade, autenticidade e identidade cultural do país. Nesse sentido, a diversidade cultural e natural brasileira passou a ser reconhecida como um diferencial para o fortalecimento do setor e, para a ampliação do tempo de permanência dos turistas no país, segundo a projeção de arrecadação global de oito bilhões de dólares em divisas, uma das metas do PNT 2003/2007.

Entretanto, a importância atribuída à diversidade cultural e natural, se traduziu, no documento, como insumo aos denominados “novos produtos turísticos” para atrair turistas nacionais, buscando, assim, atender à quarta meta do PNT 2003/2007, que visava aumentar o número de passageiros em voos domésticos para 65 milhões, até 2007.

Em síntese, o PNT 2003/2007 definiu como essenciais para o planejamento do setor estratégias para a descentralização, em associação ao reconhecimento da importância das dimensões natural e cultural para a consolidação dos “destinos turísticos” do Brasil, enfatizando o papel do turismo para a redução das desigualdades e para a promoção da inclusão social, principalmente por meio da geração de emprego e renda.

⁸ No entanto, segundo Sousa e Araújo Sobrinho (2024), apesar de apresentar um avanço, teoricamente, a visão mercadológica continuou a prevalecer nas políticas públicas de turismo no país.

Seguindo essa mesma inclinação e as tendências globais decorrentes dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2007, foi lançado o Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma Jornada de Inclusão, buscando fortalecer o processo de descentralização, a compreensão do turismo como um caminho fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do país e, para a inclusão social, por meio da geração de emprego e renda, vislumbrando um “produto turístico nacional” de “alta qualidade e que abranja as diversidades naturais e culturais regionais do Brasil”. No entanto, não fica claro no documento o significado de “alta qualidade” e, mais uma vez o conjunto patrimonial nacional foi traduzido como insumo para a melhoria e diversificação do “produto turístico nacional”, conforme discutido por Sancho e Irving (2010).

O documento também enfatizou a necessidade de uma abordagem transversal entre o turismo e as demais políticas públicas setoriais para garantir um processo efetivo de decisões compartilhadas e, a eliminação de potenciais entraves burocráticos ao desenvolvimento do setor, um desafio fundamental para o país atingir os compromissos projetados para o denominado turismo sustentável. Contudo, segundo Vilani (2012), este plano traduziu, mais uma vez, “a concepção dada ao turismo, qual seja, de instrumento econômico e, portanto, essencialmente quantitativo” (Vilani, 2012, p. 68).

Na cronologia de políticas públicas, o Plano Nacional de Turismo 2013/2016: O Turismo Fazendo Muito Mais pelo Brasil (MTur, 2013) foi lançado em 2013 e estabeleceu metas extremamente irrealistas, influenciadas pela oportunidade de megaeventos internacionais projetados para serem sediados no Brasil⁹ durante o mesmo período. Uma dessas metas visava transformar o país na terceira economia turística do mundo até 2022, uma projeção claramente superestimada, considerando as incertezas socioeconômicas e políticas da época. Além disso, os potenciais riscos e impactos decorrentes desse aumento projetado do turismo sobre o patrimônio natural e cultural do país nem sequer foram considerados no texto do documento.

Da mesma forma, muitas outras questões ligadas ao debate atual sobre sustentabilidade foram abordadas apenas perifericamente. Portanto, o discurso oficial do turismo traduziu o que poderia ser entendido como um retrocesso com relação ao Plano anterior, com relação à abordagem sobre o compromisso de sustentabilidade, provavelmente como resultado de uma clara perspectiva imediatista e de curto prazo, centrada na oportunidade proporcionada pelos megaeventos para o crescimento do turismo no país, em termos de fluxos e receitas.

Além disso, o PNT 2013/2016 também partiu da premissa de contínua expansão do mercado turístico devido ao aumento do poder de compra da população brasileira de menor renda (a chamada “Classe C”), que passou a viajar com mais frequência no interior do próprio país. Assim, seu terceiro objetivo estratégico concentrou-se em incentivar os brasileiros a viajarem, assimilando e valorizando o seu patrimônio natural, a fim de contribuir para “a difusão de um turismo de qualificado, diversificado e sustentável” (MTur, 2013, p. 34). A ideia central, neste caso, era assegurar a incorporação da cultura de viagens “na cesta de consumo da população brasileira” (MTur, 2013, p. 44).

Embora guiada por uma aparente boa intenção, essa narrativa traduz e reafirma a compreensão simplista e de curto prazo de inclusão social por meio de estratégias e abordagens que favorecem o consumo, não contribuindo para uma melhor e mais ampla compreensão do turismo como um caminho efetivo para a redução das desigualdades

⁹ Esses eventos incluíram a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 (2012), a Copa das Confederações (2013), a Jornada Mundial da Juventude (2013), a Copa do Mundo da FIFA 2014 e as Olimpíadas e Paralimpíadas Rio 2016.

sociais, assegurando a salvaguarda do patrimônio natural e cultural, uma perspectiva ética essencial no debate sobre sustentabilidade. A narrativa do PNT 2013/2016 traduz cultura e natureza, portanto e uma vez mais, como itens do “cardápio de atrações” a serem consumidos pelo mercado de viagens, em âmbito nacional e internacional.

De fato, a novidade do PNT 2013/2016, com relação aos planos anteriores foi a ênfase atribuída ao reconhecimento do potencial turístico do país para futuros investimentos, com foco especial nos parques nacionais. Para atingir esse objetivo, o Plano reafirmou a necessidade de uma parceria entre o Ministério do Turismo e o Ministério do Meio Ambiente, para promover “uma visão na qual a natureza do Brasil poderá ser conhecida – e conservada – por todos, com geração de renda para as populações que habitam o entorno dos nossos parques” (MTur, 2013, p. 3). Assim, embora o compromisso de sustentabilidade tenha sido novamente expresso na narrativa oficial da política pública de turismo, ele ainda é abordado de forma instrumental, orientado, mais uma vez, por um viés de mercado, com foco prioritário na ampliação do mercado turístico.

O fato é que, de uma forma ou de outra, essa narrativa parece ter sido influenciada pela Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio+20, realizada no Brasil, em 2012 (UN, 2012), que, no âmbito internacional, trouxe o compromisso de sustentabilidade para o primeiro plano do debate, por meio de sua declaração resultante desse fórum global, intitulada “O Futuro que Queremos”, conforme discutido anteriormente por Irving (2014). Assim, parece possível afirmar que o *PNT 2013-2016* parece ter traduzido em sua narrativa, ainda que superficialmente, os debates internacionais em curso e, especialmente, aqueles decorrentes da Convenção sobre Diversidade Biológica¹⁰, com relação às denominadas Metas de *Aichi*¹¹, entre as quais, a Meta 11, com foco específico em áreas protegidas, conforme anteriormente discutido por Prattes; Irving, 2015).

3.4 Instrumentos recentes de políticas públicas e as incertezas a caminho

Foi somente em março de 2018, em um período de grave turbulência política no país e um hiato de quase dois anos, que o Plano Nacional de Turismo 2018/2022: Mais Emprego e Renda para o Brasil foi lançado, anteriormente ao contexto da pandemia da Covid-19 e do ciclo do governo Bolsonaro, que representou um claro retrocesso na agenda socioambiental brasileira conforme discutido por Irving et al. (2023). O objetivo deste documento foi estabelecer metas, diretrizes e estratégias para o que poderia se configurar como uma futura Política Nacional de Turismo.

Um dos seus principais objetivos foi organizar as “ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do

¹⁰ Segundo Irving, Azevedo e Lima (2018), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), popularmente renomada como a Convenção da Biodiversidade (UN, 1992) é um dos pactos acordados em 1992, durante a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92. A CDB foi estabelecida diante da perda de biodiversidade no planeta e dos riscos gerados por esse cenário, inclusive para o próprio ser humano.

¹¹ As Metas de Biodiversidade de *Aichi* foram estabelecidas durante a 10^a Conferência das Partes da CDB, ocorrida em Nagoya (capital da província japonesa de *Aichi*, no Japão), em 2010. São vinte metas específicas para abordar e mitigar a perda de biodiversidade em todo o mundo que estão vinculadas ao Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 (SCBD, 2010), de acordo com Oliveira et al, (2022).

turismo” (MTur, 2018, p. 15). Para atingir esse objetivo, foram definidas metas¹² e diretrizes, visando fortalecer o processo de regionalização, melhorar a qualidade e a competitividade do setor, estimular a inovação e, promover a sustentabilidade. No texto oficial, esta última meta foi interpretada como uma resposta à necessidade de ampliar o debate sobre o desenvolvimento e promover o turismo sustentável, identificado como um caminho potencial para transformar a abordagem do setor, contribuindo para a transversalidade “da sustentabilidade no turismo, respeitando todos os seus aspectos” (MTur, 2018, p. 58), preservando não apenas os recursos naturais, mas também os culturais, e assegurando os modos de vida das comunidades receptoras. Embora baseado em uma noção vaga e imprecisa de sustentabilidade, pela primeira vez esse compromisso foi claramente expresso como uma diretriz para as políticas de turismo, ainda que traduzindo a mesma abordagem instrumental das narrativas das políticas públicas setoriais previamente situadas.

Importante também mencionar que a eficácia das ações enunciadas no PNT 2018/2022 dependeria, em tese, de um contexto de estabilidade sanitária e política e da garantia da continuidade estratégica da ação pública, também no plano institucional – cenário não observado posteriormente. Ao contrário, o contexto político internacional se caracterizou por um quadro de instabilidade e incertezas de toda ordem e, no plano nacional, o período se caracterizou pelo desmonte da agenda socioambiental e demais políticas setoriais (Irving et al, 2023).

Globalmente, as restrições sanitárias decorrentes do contexto da pandemia da Covid-19 diminuíram o fluxo turístico até o início de 2022. Enquanto isso, no âmbito doméstico, a crise econômica e a turbulência política tornaram os objetivos do PNT 2018/2022 praticamente inviáveis. É importante ressaltar também que, no período 2014-2018, nove ministros foram nomeados para o Ministério do Turismo, o Ministério da Cultura deixou de existir, sendo incorporado à administração pública apenas como uma secretaria do Ministério do Turismo, enquanto as funções do Ministério do Meio Ambiente foram praticamente neutralizadas devido à disseminação de ideologias contrárias ao compromisso com a sustentabilidade nas políticas públicas e aos próprios valores democráticos. Por todas essas razões, é possível afirmar que esse Plano se traduziu como uma narrativa bem intencionada, mas vaga e retórica, ancorada em metas irrealistas, sendo inviável, considerando os contextos nacional e internacional subsequentes, naturalmente com impacto limitado nas estratégias de planejamento do turismo nacional.

Após um hiato de quase seis anos em planejamento turístico, somente em 2024, durante o terceiro mandato de Lula (2023-2026), foi lançado o recente PNT 2024-2027: O turismo como protagonista do desenvolvimento sustentável e inclusivo (MTur, 2024), com a intenção de redefinir o processo.

Em seu título e, na narrativa do documento¹³, o compromisso de sustentabilidade é enfatizado como um dos pilares do desenvolvimento do turismo nacional, diante da atual crise climática e, considerando a urgência da transição do setor para a “sustentabilidade ecológica, climática e social” (MTur, 2024, p. 38), um claro contraponto com a perspectiva atual de planejamento do turismo e, a *práxis* turística vigente, na origem de

¹² Metas projetadas: a) aumentar a entrada anual de turistas estrangeiros de 6,5 para 12 milhões; b) aumentar a receita gerada por visitantes internacionais de US\$ 6,5 bilhões para US\$ 19 bilhões; c) aumentar o número de brasileiros que viajam ao país de 60 para 100 milhões; d) ampliar o número de empregos no turismo de 7 milhões para 9 milhões (MTur, 2018).

¹³ Princípios do PNT 2024-2027: cooperação e regionalização; desenvolvimento e inserção produtiva das pessoas; inovação e transformação digital; democratização do acesso ao turismo (MTur, 2024).

desigualdades sociais e consequências indesejáveis para o país, em termos de concentração de renda e impactos ambientais e culturais sobre as localidades turísticas.

Nessa direção, o Plano busca assegurar uma abordagem estratégica para transformar o Brasil em um “destino incomparável, seguro, inclusivo, sustentável, inovador e referência em eventos e experiências únicas e memoráveis”. Com base nessa abordagem, o turismo é reconhecido como um caminho significativo para a valorização e conservação do patrimônio (natural e cultural) do país, destacando-se o Brasil como destino de referência e reiterando o seu papel de liderança nas ações climáticas, de acordo com um modelo de “desenvolvimento que associa turismo, crescimento econômico, distribuição de renda e manutenção dos ativos ambientais e culturais do país” (MTur, 2024, p. 39).

O texto oficial reconhece, também, os desafios significativos envolvidos nessa desejável transição para um modelo de turismo mais responsável, inclusivo e sustentável, reafirmando não ser essa uma tarefa fácil para a ação pública. Entretanto, o documento não delinea, claramente, como essa transição poderá ser alcançada nem que medidas específicas precisarão ser tomadas com esse direcionamento. Embora expresse um claro avanço em direção ao planejamento turístico em bases sustentáveis, com relação aos documentos anteriormente analisados, esse dispositivo de políticas públicas não prevê ou antecipa as ferramentas, metas e meios necessários para assegurar o processo. Assim, embora o compromisso de sustentabilidade esteja claramente expresso em sua narrativa, nessa política não são previstas ações concretas e/ou salvaguardas objetivas para a fase de implementação.

Também é importante enfatizar que este Plano, embora expresse uma boa intenção em direção ao desenvolvimento do turismo sustentável e represente um avanço em termos de narrativa com relação aos instrumentos precedentes, emerge em um momento nacional crítico em direção à reconstrução de políticas públicas, após um ciclo político de desmonte deliberado da agenda socioambiental brasileira (Irving et al., 2023), o que implica, ainda, em um contexto de incertezas, pelo menos no futuro próximo. Assim, o contexto político nacional permanece instável e, sem ferramentas e metas claras para orientar a ação pública rumo ao desenvolvimento do turismo, em bases sustentáveis, corre-se o risco de que este plano permaneça como um documento apenas retórico, como ocorreu com os anteriores. Portanto, a principal questão a ser respondida a partir de agora é como avançar nessa direção, especialmente considerando a complexidade do escopo e, o horizonte da Agenda 2030 e, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a ela associados (UN, 2015).

Não se pode negligenciar nessa análise que, entre os anos de 1990 e 2019, portanto anteriormente ao contexto da pandemia da Covid-19, segundo a OMT, a tendência de crescimento e fluxo contínuo do setor já era reconhecida como fundamental para o desenvolvimento global (UNWTO, 2019), mesmo considerando os efeitos colaterais do processo. Por essa razão, e embora permeada por contradições, a Agenda 2030 (ONU, 2015) representa um marco e uma oportunidade para a construção de um futuro mais inclusivo, equitativo e ambientalmente sustentável, também em planejamento turístico.

O desenvolvimento do turismo, ancorado nos princípios de sustentabilidade, requer estratégias de planejamento de longo prazo, negociadas e pactuadas com toda a sociedade, e depende, também, de credibilidade do país no plano internacional, o que ainda não parece ser o caso do contexto brasileiro atual (Fernandes; Brandão; Costa, 2017).

Além disso, não se pode desconsiderar que o turismo representa mais do que um setor econômico. Representa um fenômeno multidimensional do mundo contemporâneo, como discutido por Fragelli et al. (2020). Além do mais, devido à complexidade envolvida no processo e seu alcance global, está também sujeito à dinâmica geopolítica que atualmente

está permeada de incertezas e tensões. Também por essa razão, novas linhas de pesquisa e estudos tendem ainda a ser necessárias para que seja possível a apreensão de seus diversos significados, antes que se possa efetivar a sua transposição e/ou tradução para as políticas públicas setoriais.

Os argumentos aqui defendidos reafirmam, claramente, a importância do turismo, em bases sustentáveis, para apoiar o êxito dos ODS da Agenda 2030. Mas também chamam a atenção para os riscos potenciais associados à expansão projetada do turismo nas narrativas oficiais de políticas públicas setoriais e seus consequentes impactos socioambientais. Esse é um problema ainda não adequadamente abordado nos documentos previamente analisados, especialmente com relação à integridade do patrimônio natural e cultural e, às salvaguardas necessárias para a repartição justa de seus benefícios. Por todas essas razões, esforços consideráveis da gestão pública precisam ainda ser direcionados ao fomento e à avaliação das iniciativas em andamento e, às novas propostas de turismo, em bases sustentáveis, em construção no país, muitas das quais foram descontinuadas ou interrompidas, nos últimos anos, em razão do contexto político nacional. Nesse sentido, estratégias efetivas de monitoramento, baseadas em indicadores quantitativos, mas também qualitativos, ainda não claramente previstas nos planos analisados, precisarão compor as prioridades das políticas setoriais, nos próximos anos.

Tendo como pano de fundo o panorama analisado e, buscando contribuir para essa reflexão, algumas salvaguardas para inspirar políticas públicas de turismo, em bases sustentáveis, são a seguir resumidas, com base em Lima e Irving (2018), tendo como horizonte, a Agenda 2030:

- a) A noção de inclusão social precisa transcender a compreensão meramente operacional do turismo como oportunidade de geração de renda e emprego e considerar como premissas as questões de distribuição e reconhecimento¹⁴;
- b) O turismo, em bases sustentáveis, deve ser definido a partir do seu reconhecimento como uma experiência integral e coletiva que envolve um compromisso ético e transgeracional, devendo ser essa compreensão adequadamente traduzida em políticas públicas, para que sejam evitados os riscos vinculados à atual “narrativa de consumo turístico”, na origem de graves impactos culturais e ambientais;
- c) A atual abordagem operacional e mercadológica de sustentabilidade associada a planejamento turístico, não é capaz de abordar a perspectiva ética envolvida e esta precisa permear as narrativas das políticas públicas setoriais;
- d) Natureza e cultura não podem ser interpretadas meramente como ativos do mercado turístico, pois traduzem o sentido da história, identidade, diversidade e patrimônio da sociedade brasileira;
- e) O aumento do fluxo de turistas não garante inclusão social e repartição justa de benefícios advindos do turismo e tende a gerar riscos irreversíveis ao patrimônio nacional (cultura e natureza) e esse problema ainda não é devidamente enfrentado pelas políticas públicas setoriais;
- f) Projetos e programas turísticos não podem ser desenvolvidos sem o envolvimento efetivo das populações locais desde a etapa de planejamento e esse não parece ser ainda o caso no contexto brasileiro¹⁵.

¹⁴ Conforme discutido por Fraser (2002).

¹⁵ Conforme anteriormente discutido por Gastal e Moesch (2007) e Irving *et al.* (2018) e esse tema também não é ainda devidamente abordado nas políticas setoriais.

- g) O mercado representa apenas um dos atores envolvidos no processo e não pode ser entendido como o único protagonista nas políticas públicas de turismo;
- h) Os riscos ao patrimônio natural e cultural devem ser previstos, identificados e adequadamente monitorados por meio de estratégias claras em políticas de turismo;
- i) As políticas de turismo não terão sucesso se não considerarem estratégias de planejamento de médio e longo prazos;
- j) Os instrumentos e metas a serem alcançados na fase de implementação devem ser previstos e são essenciais para o êxito das políticas públicas de turismo;
- k) As estratégias de monitoramento devem ser previstas para permitir a avaliação continua do processo de implementação e os próprios resultados da política;
- l) Ações transversais e coordenadas entre diferentes políticas públicas setoriais e parcerias com a academia e o movimento social devem ser previstas e devidamente abordadas pelas políticas públicas de turismo;
- m) Estratégias de governança devem ser previstas e implicam em diálogo e pactuação permanentes entre os diferentes atores sociais envolvidos e este tema ainda não é devidamente abordado no âmbito das políticas públicas de turismo.

Vale também enfatizar que muitos desses temas traduzem algumas das premissas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Mas o desafio a ser enfrentado é como colocá-los em prática e por onde começar, tendo em vista o cenário politicamente tenso, instável e turbulento do país, em termos das arenas e interesses em disputa para a definição de prioridades para o seu desenvolvimento.

4. CONSIDERAÇÕES NÃO FINAIS

Por todas as razões anteriormente discutidas, o compromisso de sustentabilidade, embora expresso em termos de intenções, principalmente a partir do PNT 2003-2007, ainda não parece efetivamente traduzido em seu sentido amplo e crítico nas narrativas das políticas de turismo, no contexto brasileiro. Este tem sido decodificado, prioritariamente, segundo uma abordagem instrumental que visa a ampliação do fluxo e da receita turística, interpretando o patrimônio natural e cultural como ativos para garantir essa projeção desejada.

Essas políticas públicas setoriais têm sido predominantemente inspiradas por interesses de mercado e pela projeção desejada de ampliação do fluxo turístico, apoiadas na narrativa do turismo como via potencial para a “geração de emprego e renda”, de modo a garantir o aumento do Produto Interno Bruto do país, segundo um viés predominantemente economicista.

Em conclusão, é possível afirmar que o compromisso de com a sustentabilidade ainda não se expressa segundo uma abordagem estratégica, crítica, ética e de longo prazo em políticas públicas de turismo, embora essa intenção pareça claramente traduzida nos instrumentos mais recentes analisados.

Também é importante mencionar que o novo PNT 2024-2027, embora lançado sem a ancoragem em uma discussão efetiva com a sociedade brasileira, representa uma oportunidade para uma mudança real de foco e abordagem em planejamento turístico, especialmente considerando que em 2025 o Brasil sediará, em Belém, a 30^a Conferência das Partes da Convenção do Clima, na qual o país pretende ser reconhecido como protagonista global no movimento dirigido ao desenvolvimento, em bases sustentáveis. No entanto, não está claro como esse objetivo projetado influenciará a ação governamental no futuro próximo ou a longo prazo, principalmente diante das inúmeras tensões associadas às prioridades políticas em período pré-eleitoral.

No contexto atual de crise econômica e política, restrições orçamentárias e diante das consequências problemáticas das gestões governamentais anteriores, orientadas por prioridades influenciadas por uma abordagem neoliberal, as políticas públicas de turismo tendem a ser, como usualmente, orientadas pelos interesses do mercado, buscando a mesma lógica do crescimento econômico *stricto sensu*.

Não se pode ignorar que essa arena de interesses contraditórios expressos nas políticas públicas de turismo traduz a dinâmica de um país heterogêneo, de escala continental, caracterizado por sua megadiversidade biológica e sociodiversidade, mas também confrontado com uma dívida histórica em termos de desigualdades sociais – condição essa que está na origem de uma grave condição de concentração de renda, que exclui uma parcela substancial da população brasileira também dos benefícios advindos do desenvolvimento do turismo.

Pelos motivos expostos, o desafio, a ser enfrentado, nos próximos anos é como reconstruir as narrativas das políticas públicas de turismo em sintonia com o compromisso de sustentabilidade diante de tantas demandas sociais e econômicas urgentes para o desenvolvimento do país, em um ciclo governamental ainda imerso em incertezas de toda ordem. Esse cenário problemático e incerto exigirá um considerável esforço governamental nos anos que virão, não apenas para formular, mas também para implementar políticas públicas capazes de garantir o desenvolvimento do turismo, em bases sustentáveis, no horizonte da Agenda 2030.

AGRADECIMENTOS

Este estudo foi financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — Brasil (CAPES) — Código Financeiro 001 e, especificamente pelo Programa de Internacionalização “Sustentabilidade e Transformação Social: Rumo ao Projeto Agenda 2030”, (CAPES/PRINT/UFRJ) e, também pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — Brasil (CNPq).

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Elefante. 2016.

ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich. **Salidas del laberinto capitalista**: crecimiento y postextractivismo. Barcelona: Icaria Antrazyt. 2017. Disponível em: <https://www.rosalux.org.ec/pdfs/Libro-Salidas-del-Laberinto.pdf> Acesso em 17 maio 2025.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é – o que não é. Petrópolis: Vozes. 2012.

_____. **Ecologia**: Grito da Terra. Grito dos Pobres. Rio de Janeiro: Sextante. 2004.

_____. **Ética Planetária desde el Gran Sur**. Madrid: Trotta. 2001.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103**, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília. 2003a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm Acesso em 04 abr 2025.

_____. **Lei nº 14.002/20**, de 22 de maio de 2020. Autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); extingue o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur); revoga a Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l14002.htm Acesso: 11 set. 2025.

_____. **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília. 2003b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm Acesso: 04 abr. 2025.

_____. **Decreto nº 448**, de 14 de fevereiro de 1992. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. Brasília. 1992. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=448&ano=1992&ato=61_dgXRU9kMFpWT79b Acesso: 05 abr. 2025.

_____. **Lei nº 8.181**, de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. 1991. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8181.htm Acesso em 18 de fev. 2025.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 18 de abr. 2025.

_____. **Lei nº 6.513**, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico. 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6513.htm Acesso em 18 de abr. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 55**, de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo. Brasília. 1966. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109350/decreto-lei-55-66> Acesso em 09 de fev. 2025.

_____. **Decreto nº. 44.863**, de 21 de novembro de 1958. Institui a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decrc/1950-1959/decreto-44863-21-novembro-1958-383896-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 05 de fev. 2025.

_____. **Decreto-Lei 406**, de 04 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 05 de fev. 2025.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova**, nº 45, 1998. <https://doi.org/10.1590/S0102-6445199800030004> Acesso 14 set. 2025.

BURSZTYN, Ivan. A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo** – IVT. Vol. 3, nº 4, 2003.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. 6º ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

CAVALCANTE, Pedro. **A questão da desigualdade no Brasil**: como estamos, como a população pensa e o que precisamos fazer. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ipea. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10263/1/td_2593.pdf Acesso em 23 de mai. 2025.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto. 2002.

DAMAS, Marcos Tonet; BRAMBATTI, Luiz Ernesto. O Planejamento turístico sob o viés de planos e programas: O caso do destino turístico Paranaguá-PR. **RITUR - Revista Iberoamericana de Turismo**, /S. l.J, v. 9, n. 2, p. 164–190, 2019. DOI: 10.28998/10.28998/RITURritur.V9.N2.A8412pp.164-1908412. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/ritur/article/view/8412>. Acesso em: 3 jul. 2025.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do Turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2008.

FERNANDES, Sandra; BRANDÃO, Filipa; COSTA, Carlos. Planeamento em rede para o desenvolvimento sustentável de destinos turísticos: abordagem conceptual. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, 1(27/28), 1719-1731, 2017. <https://doi.org/10.34624/rtd.v1i27/28.10223> Acesso em: 06 mai 2025.

FRAGELLI, Claudia *et al.* Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e Turismo: Inspirações para a Criação de Projetos de Educação para o Empreendedorismo na Década da Ação. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, /S. l.J, v. 15, n. 3, p. 123–160, 2021. DOI: 10.17648/raoit.v15n3.7176. Disponível em: <https://publicacoes.unigranrio.edu.br/raoit/article/view/7176>. Acesso em: 04 abr 2025.

FRAGELLI, Claudia; IRVING, Marta de Azevedo; OLIVEIRA, Elizabeth. Turismo: fenômeno complexo da contemporaneidade? **Caderno Virtual de Turismo**, 19(3), 2020. <https://doi.org/10.18472/cvt.19n3.2019.1663> Acesso em: 01 abr 2025.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação social. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Globalização: fatalidade ou utopia? v. 63, pp. 7-20, 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf> Acesso em 10 jun. 2025.

FRIESE, Suzanne. **Qualitative Data Analysis with ATLAS.ti** (2nd ed.). London: SAGE Publications Ltd, 2014.

GALANO, Carlos et al. Manifiesto por Una Ética para la Sustentabilidad. In: LEFF, E. (Coord.). **Ética, Vida, Sustentabilidad**. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe. 2002. Disponible em: <http://www.pnuma.org/educamb/documentos/manifesto-life> Acesso em 07 mai. 2025.

GASTAL, Suzana; MOESCH, Marutschka. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

GUDYNAS, Eduardo. **Direitos da Natureza**: Ética biocêntrica e políticas ambientais. 1^a Ed. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

_____. Desarrollo, derechos de la naturaleza y Buen Vivir después de Montecristi. In: WEBER, G. (ed.). **Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo**. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo. 2011. Disponible em: <https://gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasDesarrolloNaturalezaDespuesMontecristi11.pdf> Acesso em 13 abr. 2025.

IRVING, Marta de Azevedo; OLIVEIRA, Elizabeth; LIMA, Marcelo Augusto Gurgel de. A Agenda da Biodiversidade em risco? Decodificando tendências de políticas públicas de proteção da natureza no Brasil. In: GOMIDE, A. A.; SÁ E SILVA, M. M.; LEOPOLDI, M. A. (Org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. 1ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2023, v. 1, p. 185-214.

IRVING, Marta de Azevedo; COELHO, Andre Meyer; ARRUDA, Thaiane Oliveira. Turismos, sustentabilidades e pandemias: incertezas e caminhos possíveis para planejamento turístico no horizonte da Agenda 2030. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 14, pp. 73-105, 2020. <https://doi.org/10.17648/raoit.v14n4.6661> Acesso em: 30 jul 2025.

IRVING, Marta de Azevedo; AZEVEDO, Julia; LIMA, Marcelo Augusto Gurgel. (Eds.) **Turismo**: ressignificando sustentabilidade. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/89179646/LIVRO_EDITORA_Turismo_Ressignificando_sustentabilidade Acesso em: 21 mai 2025.

IRVING, Marta de Azevedo. Para sustentabilizar o turismo na contemporaneidade: ética e políticas públicas globais. In: IRVING, M. A.; AZEVEDO, J.; LIMA, M. A. G. (Org.). **Turismo**: ressignificando sustentabilidade. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Folio Digital, 2018, v., p. 23-56.

_____. Sustentabilidade e o futuro que não queremos. **Sinais Sociais**, v. 9, n. 26, pp. 11-36, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/38993894/Sustentabilidade_e_O_futuro_que_n%C3%A3o_queremos_polissemias_controv%C3%A9rsias_e_a_constru%C3%A7%C3%A3o_de_sociedades_sustent%C3%A1veis Acesso em: 20 mai 2025.

IRVING, Marta de Azevedo; LIMA, Marcelo Augusto Gurgel de; MORAES, Edilaine A. (2016). Turismos, naturezas e culturas: para se pensar políticas públicas e interdisciplinaridade em pesquisa. In: IRVING, M. A.; CALABRE, L.; BARTHOLO, R.; MORAES, E. A.; LIMA, M. A. G.; EGREJAS, M.; LIMA, D. (Eds.). **Turismo, natureza e cultura: interdisciplinaridade e políticas públicas**, pp. 16-22. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. Disponível em: https://agora.ie.ufrj.br/pdf/Marta_de_Azevedo_Irving/6.Turismos_Naturezas_e_Culturas.pdf Acesso em: 06 jun 2025.

IRVING, Marta de Azevedo. Turismo, áreas protegidas e inclusão social: uma triangulação necessária em planejamento, no caso brasileiro. In: IRVING, M. A.; RODRIGUES, C. G. de O; RABINOVICI, A; Costa, H. A. (Org.). **Turismo, Áreas Protegidas e Inclusão Social: Diálogos entre saberes e fazer**es. 1ed. Rio de Janeiro: Folio Digital, v. 1, p. 51-80, 2015.

IRVING, Marta de Azevedo; OLIVEIRA, Elizabeth. **Sustentabilidade e Transformação Social**. Rio de Janeiro: Editora SENAC Nacional, 2012.

LACERDA, Cícero de Sousa; DE LIMA, Eduardo Rodrigues Viana; MARTINS, Maria de Fátima. Sistemas de indicadores de sustentabilidade para a atividade turística e suas contribuições. **RITUR - Revista Iberoamericana de Turismo**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 114-132, 2019. DOI: 10.28998/10.28998/RITURritur.V9.N1.A6686pp.114-1326686. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/ritur/article/view/6686>. Acesso em: 3 abr. 2025.

LIMA, Marcelo Augusto Gurgel; IRVING, Marta Azevedo; OLIVEIRA, Elizabeth. Decodificando Narrativas de Políticas Públicas de Turismo no Brasil: uma leitura crítica sobre o turismo de base comunitária (TBC). **RBTUR – Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, 16, e-2094, 2022. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v16.2094> Acesso em: 05 abr. 2025.

LIMA, Marcelo Augusto Gurgel; IRVING, Marta Azevedo. Políticas públicas de turismo no Brasil: o “estado da arte” para se pensar sustentabilidade. In: IRVING, M. A.; AZEVEDO, J.; LIMA, M. A. G. (Eds.) **Turismo: ressignificando sustentabilidade**, pp. 181-214. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2018.

LIMA, Marcelo Augusto Gurgel; IRVING, Marta Azevedo; ABREU, Manuela Muzzi. Políticas Públicas de Cultura e Turismo: uma relação mal resolvida? **CULTUR: Revista de Cultura e Turismo**, v. 11, p. 175-202, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/cultur/article/view/1259> Acesso em: 13 abr. 2025.

LIMA, Marcelo Augusto Gurgel; IRVING, Marta Azevedo. O “estado da arte” dos projetos de Turismo de Base Comunitária na região turística da Costa Verde (Rio de Janeiro-Brasil). In: IRVING, M. A.; RODRIGUES, C. G. O.; RABINOVICI, A.; COSTA, H. A. (Eds.). **Turismo, Áreas Protegidas e Inclusão Social: Diálogos entre saberes e fazer**es, pp. 235-280. Rio de Janeiro: Letra e Imagem Editora, 2015.

LOUREIRO, Carlos Frederico. Sustentabilidade e educação ambiental: controvérsias e caminhos do caso brasileiro. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 26, pp. 37-69. 2014.

_____. **Sustentabilidade e educação:** um olhar da ecologia política. São Paulo: Cortez, 2012.

MONTSERRAT, Breno; GUIMARÃES SANTOS DE OLIVEIRA, Ana Paula. O Turismo como instrumento ideológico velado: As sombras da ditadura militar na promoção turística brasileira. **RITUR - Revista Iberoamericana de Turismo**, /S. l./, v. 14, n. 2, p. 134–150, 2024. DOI: 10.28998/ritur.V14.N2.A2024.pp134-150.18328. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/ritur/article/view/18328>. Acesso em: 14 set. 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MTur. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2024/2027**: O turismo como protagonista do desenvolvimento sustentável e inclusivo. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/PNT/plano-nacional-do-turismo>

_____. **Plano Nacional de Turismo 2018/2022**: Mais emprego e mais renda para o Brasil. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/pnt-2018-2022-pdf>

_____. **Plano Nacional de Turismo 2013/2016**: O turismo fazendo muito mais pelo Brasil. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/plano-nacional-2013-pdf>

_____. **Plano Nacional do Turismo – Uma Viagem de Inclusão (2007-2010)**. 2007. Disponível em: http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf

_____. **Plano Nacional de Turismo 2003/2007**: Diretrizes, Metas e Programas. Disponível em: http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf

OLIVEIRA, Maria Elizabeth de et al. A Meta 11 de *Aichi* da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB): avanços e retrocessos em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil, à luz da cobertura jornalística. **Desenvolvimento em Debate**, v.10, n.3, set.-dez. 2022, p.71-95, 2022. DOI: [10.51861/ded.dmvdd.3.254](https://doi.org/10.51861/ded.dmvdd.3.254)

PANOSSO NETTO, Alexandre; TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. Turismo no Brasil: duas décadas de (Des)encontros. In: PANOSSO NETTO, A.; UVINHA, R. R. (Orgs.) **Lazer e turismo**: perspectivas no âmbito da pós-graduação no Brasil. São Paulo: Edições EACH, 2023. 1 ebook. – (Coleção desenvolvimento do turismo; v. 4). Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/1198/1093/4124> Acesso: 05 jun 2025.

PRATES, Ana Paula Leite; IRVING, Marta de Azevedo. Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: Desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, 5, 27-57, 2015. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v5i1.3014>

RODRIGUES, Adry Balastreri. Percalços do planejamento Turístico. In: RODRIGUES, A. B., **Turismo e Geografia**, Ed. Hucitec, 3^a Edição, São Paulo, 2001.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond. 2002.

SANCHO, Altair; IRVING, Marta de Azevedo. Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da Inclusão Social. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 10, n. 3, p. 103-120, 2010. <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/490/260>

SOUSA, Diogo; ARAÚJO SOBRINHO, Fernando Luiz. O processo de regionalização no Programa de Regionalização do Turismo: uma discussão crítica. **GEOFRONTER**, /S. I.J., v. 10, p. e7593, 2024. DOI: 10.61389/geofronter.v10.7593. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/GEOF/article/view/7593>. Acesso em: 15 set. 2025.

UN. United Nations. **Transforming our world: The 2030 Agenda for sustainable development**. Paris: UN. 2015. [A/ RES/70/1. 2015.]. 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> Acesso em: 14 abr. 2025.

_____. **The future we want**. Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012. [A/RES/66/288. 2012]. 2012. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html> Acesso em: 14 abr. 2025.

_____. **Millennium Development Goals**. New York: UN, 2000. <https://research.un.org/en/docs/dev/2000-2015> Acesso em: 12 abr. 2025.

_____. **United Nations Conference on Environment and Development**. 1992. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n92/836/55/pdf/n9283655.pdf> Acesso em: 16 abr. 2025.

_____. **Convention on Biological Diversity**. 1992a. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> Acesso em: 16 abr. 2025.

_____. **United Nations Framework Convention on Climate Change (FCCC)**. 1992b. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> Acesso em: 14 abr. 2025.

_____. **World Commission on Environment and Development: Our Common Future**. 1987. Disponível em:

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
Acesso em: 14 abr. 2025.

_____. **United Nations Conference on the Human Environment**, Stockholm, 5–16 June 1972. *Water Research* 7, 1227–1233. 1972. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/nl7/300/05/pdf/nl730005.pdf> Acesso em: 17 abr. 2025.

UNEP. Nations United Environment Programme. **Megadiverse Brazil: giving biodiversity an online boost**. 2019. Disponível em: https://www.unep.org/news-and-stories/story/megadiverse-brazil-giving-biodiversity-online-boost?_ga=2.179315812.1544530034.1726606270-1529740375.1726606268 Acesso em: 14 abr. 2025.

_____. **Environmental Codes of Conduct for Tourism**. 1995. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/186657> Acesso em: 27 mai. 2025.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage**. Paris, 1972. Disponível em: <https://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf> Acesso em: 09 jun. 2025.

UNWTO. World Tourism Organization. **International Tourism Highlights – 2019 Edition**. Madrid, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18111/9789284421152> Acesso em: 24 mai. 2025.

_____. **Transforming Tourism - Tourism in the 2030 Agenda**. Berlin, 2017. Disponível em: <http://www.transforming-tourism.org/fileadmin/baukaesten/sdg/downloads/sdg-complete.pdf> Acesso em: 27 mai. 2025.

_____. **World Summit on Sustainable Tourism+20**, 2015. Disponível em: <http://www.institutoturismoresponsable.com/events/sustainabletourismcharter2015/wp-content/uploads/2015/12/World-Charter-for-Sustainable-Tourism.pdf> Acesso em: 17 mai. 2025.

VILANI, Rodrigo Machado. Interpretação da Política Nacional de Turismo à luz do princípio Constitucional de desenvolvimento sustentável. **Revista de Cultura e Turismo**, v. 2, n. 6, p. 60-72, 2012. <https://periodicos.uesc.br/index.php/cultur/article/view/284>

WEF. World Economic Forum. **Travel & Tourism Development Index 2024**. Insight Report May 2024. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Travel_and_Tourism_Development_Index_2024.pdf Acesso em 23 abr. 2025.

_____. **Travel and Tourism Competitiveness Report 2017**. Genève: WEF, 2017.

WOLKMER, Antonio Carlos. Ética da sustentabilidade e direitos da natureza no constitucionalismo latino-americano. In: Leite, J. R. M., & Peralta, C. E. (Org.).

Perspectivas e desafios para a proteção da Bio Diversidade no Brasil e na Costa Rica, pp. 67-84. Universidad de Costa Rica / Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

WTO. World Tourism Organization. **Global Code of Ethics for Tourism**, 1999. Disponível em: <https://www.unwto.org/global-code-of-ethics-for-tourism> Acesso 19 mai. 2025.

_____. **Agenda 21 for the travel and tourism industry: towards environmentally sustainable development**. Madrid, 1995a. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000115628> Acesso 11 mai. 2025.

_____. **Charter for Sustainable Tourism**. Madrid, 1995b. Disponível em: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1995.05.04> Acesso 06 mai. 2025.