

O processo de construção dos fundamentos legais e da estrutura institucional da atividade turística no Brasil: Uma perspectiva histórica (1938-2014)

The construction process of the **legal basis** and **institutional structure** of tourism in Brazil: A historical perspective (1938-2014)

CELSO BRITO * [celso.brito@web.de]

AGUINALDO FRATUCCI ** [acfratucci@turismo.uff.br]

Resumo | Este artigo analisa a trajetória de construção das políticas públicas do turismo no Brasil a partir da sua dimensão jurídico-institucional. A abordagem tem como referência a legislação federal do turismo e a organização institucional do setor ao longo da sua história. Com base na revisão bibliográfica e em pesquisa documental dos instrumentos legais produzidos entre 1938 e 2014, busca-se entender e descrever o processo histórico de regulamentação da atividade. Como resultado, é apresentado um panorama dessa trajetória, composto das fases observadas na fundamentação teórica, com o qual se acredita poder contribuir para um melhor entendimento do processo de desenvolvimento da atividade turística brasileira.

Palavras-chave | Turismo, legislação turística, políticas públicas, Brasil

Abstract | This paper analyzes the history of construction of public tourism policies in Brazil based on its legal and institutional dimension. The approach has as reference the federal tourism legislation and institutional organization of the sector throughout history. Based on the literature review and documentary research of legal instruments produced between 1938 and 2014, seeks to understand and describe the historical process of regulation of the activity. As a result, is presented an overview of this trajectory, composed of the steps defined in theoretical foundation, which believes it can contribute to a better understanding of the development process of the Brazilian tourism.

Keywords | Tourism, tourism legislation, public policies, Brazil

* **Especialista** em Gestão de Empreendimentos Turísticos pela Universidade Federal Fluminense. **Gestor** da Brito e Bouda Turismo.

** **Doutor** em Geografia. **Coordenador** do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Turismo da Universidade Federal Fluminense

1. Introdução

O presente artigo é parte da pesquisa bibliográfica e documental realizada para o Curso de Especialização em Gestão de Empreendimentos Turísticos da Universidade Federal Fluminense (UFF), concluído em 2016. O trabalho analisou os fundamentos legais da prestação de serviços turísticos no Brasil, com base na Lei Geral do Turismo de 2008 e na Lei das Agências de Turismo de 2014.

Partindo da análise, foi possível constatar que a atividade turística brasileira possui uma estrutura institucional e legal relativamente consolidada. Desde 2003 o turismo conta com um Ministério próprio, responsável por estabelecer a Política Nacional de Turismo, além de planejar, fomentar, regular, coordenar e fiscalizar as atividades turísticas em todo país (Lei nº 11.771, 2008). No âmbito legal a atividade também se encontra regulada, essencialmente pela Lei nº 11.771 (2008) e pela Lei nº 12.974 (2014).

A pesquisa tomou como referência o processo de desenvolvimento da legislação e das instituições do turismo nacional, sendo essa dimensão jurídico-institucional o objeto dessa abordagem. Pretende-se abordar o processo construção da sua atual estrutura legal e institucional, e elaborar um panorama dessa trajetória. Pois, sendo o turismo uma atividade importante do ponto de vista econômico, social, político e cultural, é indispensável considerar os seus aspectos jurídicos (Badaró, 2003). E, o exame dos instrumentos legais que regulam a atividade, contribui para ampliar a “nossa compreensão sobre o processo de construção do turismo como fato institucional e legal” (Carvalho, 2016, p.88). Portanto, não é possível ter uma compreensão do fenômeno turístico na sua totalidade sem incluir a sua dimensão jurídico-institucional.

2. Contextualizando políticas públicas do turismo

A proposta de abordagem do processo de construção da estrutura jurídico-institucional do turismo se insere no contexto das suas políticas públicas. Logo, é indispensável conceituar, ainda que de forma geral, o que se entende por políticas públicas do turismo.

É importante ter em mente que estamos tratando de um fenômeno social, político, cultural e econômico bastante complexo (Badaró, 2003), que quanto mais se estuda e pesquisa, mais se evidencia a sua amplitude e extensão (Beni, 1990). Portanto, é possível que ao conceituar políticas públicas do turismo, se incorra em divergências, e o conceito seja tanto impreciso quanto insuficiente para dar conta dessa amplitude e complexidade.

Para Pereira (1999), “o nascimento das políticas públicas está relacionado à tentativa de gerar conhecimento aplicável às ações práticas dos governos, com ênfase na preocupação com a qualidade e eficácia da intervenção pública” (Pereira, 1999, p.8). Essa perspectiva entende as políticas públicas como externas as ações governamentais, como um conhecimento aplicável a essas ações. No entanto, Cruz e Sansolo (2003) as entendem como parte do processo de planejamento governamental, um posicionamento da administração pública em relação a determinado setor. Para Cruz (2000), elas são um “conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território” (Cruz, 2000, p.40).

Segundo Hall (2008), a formulação de políticas públicas é uma atividade política, influenciada pelas características econômicas, sociais e culturais da sociedade, pela estrutura governamental e pelo sistema político. Para o autor, ela é uma consequência do ambiente político, dos valores, das ideologias, da distribuição de poder, da estrutura

institucional e da tomada de decisão. Não existem políticas públicas fora da estrutura governamental, pois “para uma política ser considerada como política pública, no mínimo, ela deve ter sido formulada, ou pelo menos autorizada ou ratificada, por órgãos públicos” (Hall, 2008, p. 9).

Observa-se que a caracterização de uma política pública vai além da sua dimensão formal. As intenções, diretrizes e estratégias, estabelecidas ou deliberadas, desde que com objetivos comuns, são caracterizadoras de uma política pública. No entanto, a existência de elementos formais é indispensável nessa caracterização. A “política pública de turismo deve ser um documento público, que reúna o pensamento do(s) poder(es) público(s) (local, estadual, regional ou nacional) com relação à organização do setor turismo em um dado território” (Cruz, 2006, p.342).

No âmbito legal, a primeira definição de Política Nacional de Turismo foi dada pelo Decreto-Lei nº 55 (1966). Pela lei atual ela é entendida como sendo “regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo - PNT” (Lei 11.171, 2008, Art. 4º), devendo ser pautada nos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável.

Como se observa, as leis e as instituições do turismo são apenas uma das dimensões da sua política pública, entendida como dimensão jurídico-institucional. Concorde-se com o entendimento de que uma política pública se caracteriza por um conjunto intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou deliberadas; e que os dispositivos legais e a estrutura institucional são elementos materializadores dessa política, cuja análise pode contribuir para a compreensão do fenômeno turístico. E é sob essa perspectiva que se desenvolve a análise a seguir.

3. O processo de construção da estrutura jurídico-institucional

Durante a revisão bibliográfica foi feito um levantamento de toda a legislação sobre turismo citadas pelos autores. Optou-se por fazer o levantamento a partir da bibliografia consultada por entender essa legislação como referenciada, portanto de maior relevância para a análise proposta.

Toda a legislação catalogada foi pesquisada a partir do Diário Oficial da União. A legislação publicada entre 1990 e 2014, foi obtida no portal *online* da Imprensa Nacional; já a legislação publicada entre 1938 e 1990, foi obtida em cópias digitalizadas, na Biblioteca da Imprensa Nacional e Biblioteca da Presidência da República. Ao todo, catalogou-se nove Leis, nove Decretos-Lei, quatorze Decretos, duas Medidas Provisórias e uma Portaria.

Observa-se que a construção da base legal da atividade turística nacional teve início em 1938, com o Decreto nº 406 (1938), um dos primeiros registros legais ligado ao turismo no Brasil (Lenhart & Cavalhero, 2008; Ferraz, 1992; Cerqueira, Furtado & Mazaro, 2009). O Decreto, na verdade, regulava a entrada de estrangeiros no território nacional, e em dois artigos tratava de questões ligadas ao turismo, mas especificamente sobre casas de câmbio e venda de passagens para viagens aéreas, marítimas e terrestres.

Carvalho (2016) destaca o Decreto nº 24.163 (1934) como sendo o primeiro instrumento normativo do setor. Porém, esse Decreto tratava da criação da Comissão Permanente de Feiras e Exposições. Por isso optou-se por adotar o Decreto de 1938 como marco inicial da legislação do turismo no Brasil.

No âmbito institucional, o marco inicial foi à criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) pelo Decreto-Lei nº 1.915 (1939), primeiro organismo oficial de turismo na administração pública federal (Cruz, 2000), subordinado à Presidência da República, tendo em sua com-

posição uma Divisão de Turismo (Ferraz, 1992; Zastawny, 2012). O DIP foi extinto em 1945 e a Divisão de Turismo transferida para o Departamento Nacional de Informações, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Em 1946, com a extinção do Departamento Nacional de Informações, extingue-se também a Divisão de Turismo. Entre 1946 e 1958, ano de criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), o turismo ficou sem um organismo institucional, criando um hiato jurídico e institucional no setor (Ferraz, 1992).

Em 1940 foi publicado o Decreto-Lei nº 2.440 (1940) regulando as atividades de agências de viagens e turismo no país. Esse é o primeiro instrumento legal que tratou, exclusivamente, da atividade turística (Ferraz, 1992; Cruz, 2000). Em 1958, o turismo volta a ter um organismo institucional, quando o Decreto nº 44.863 (1958) instituiu a COMBRATUR. Subordinada à Presidência da República, era um órgão colegiado com atribuições para coordenar as atividades de desenvolvimento ligadas ao turismo interno (Ferraz, 1992; Spinetti, 2010) e, foi extinta quatro anos mais tarde, pelo Decreto nº 572 (1962).

O ano de 1966 foi um marco importante na trajetória jurídico-institucional do turismo nacional, quando o Decreto-Lei nº 55/66 implantou o Sistema Nacional de Turismo, o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), todos vinculados ao Ministério da Indústria e do Comércio. Esse foi o ato legal que formulou o primeiro conceito de Política Nacional de Turismo e indicou os objetivos e mecanismo dessa política (Ferraz, 1992). A EMBRATUR, durante muitos anos foi o órgão máximo do turismo no Brasil, com poderes para legislar, regular e fiscalizar a atividade turística (Silveira, Medaglia, & Paixão, 2014). Dentre as suas atribuições estavam o fomento e financiamento de projetos ligados ao desenvolvimento do turismo (Leinhart & Cavalhero, 2008). Boiteux (2003) considera o Decreto-Lei nº 55/66 como o principal

antecedente histórico do sistema jurídico da atividade turística.

Até 1966, pouco ou nada havia sido feito “para o estabelecimento de diretrizes e políticas públicas de turismo no país” (Fratucci, 2014, p.49). Segundo o autor, os poucos atos institucionais estabelecidos até 1966 foram atos isolados e direcionados a resolver questões pontuais. É a partir do Decreto-Lei nº 55/66 que o Brasil começa a desenhar algumas diretrizes políticas voltadas para o desenvolvimento do turismo. Em um primeiro momento, com políticas setoriais desarticuladas, voltadas apenas para atender as demandas do mercado internacional e sem considerar as dimensões sociais e espaciais do turismo (Fratucci, 2014).

Na década de 1970 as ações governamentais se voltaram para o financiamento da atividade e o desenvolvimento da infraestrutura demandada pelo turismo. São desse período os principais instrumentos legais que trataram dos recursos e incentivos para a atividade: o Decreto-Lei nº 1.191 (1971), que criou o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), e o Decreto-Lei nº 1.376 (1974), que tratou da criação de Fundos de Investimentos: Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), Fundo de Investimentos da Amazônia, (FINAM) e Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET). São também da década de 1970 os primeiros cursos superiores de turismo no Brasil (Colantuono, 2015), fato que revela o ganho de importância da atividade turística no país.

Em 1977 a Lei nº 6.505/77, bem mais abrangente que o Decreto-Lei nº 2.440/40, tratou das atividades e serviços turísticos, estabelecendo as condições para seu funcionamento. Essa lei foi o principal instrumento de regulação da prestação de serviços turísticos no Brasil até 2008, quando foi revogada pela LGT. Uma série de decretos entre os anos de 1980 e 1984 trataram da sua regulamentação, especificamente sobre as atividades de meios de hospedagem, agências de turismo, transporte turístico e organizadores de congressos, convenções, seminários e eventos.

No ano de 1986, o Decreto-Lei nº 2.294/86 tornou livre o exercício da atividade turística no país, o que dividiu opiniões. Boiteux (2003), afirma que a desregulamentação no lugar de criar um aprimoramento da prestação de serviço, implantou um “caos turístico” no país. Porém, o que se observa é que a desregulamentação da atividade turística naquele momento histórico, deve ser entendida como parte de um movimento mundial de liberdade de mercado e diminuição da intervenção estatal na economia. Os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência da atividade econômica, instituídos pela Constituição do Brasil em 1988 corroboram com esse entendimento. A mesma Constituição de 1988 consolidou o turismo como atividade de importância econômica e social, ao estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Em 1991, a Lei nº 8.181/91 modificou a estrutura da EMBRATUR tanto na sua constituição como nas suas competências, além de transferir sua sede para Brasília (Cruz, 2000). Para a autora, a Lei nº 8.181/91, juntamente com o Decreto nº 448 (1992), são os instrumentos legais que estabeleceram a segunda política pública de turismo no Brasil.

No ano seguinte a Lei nº 8.490/92, que tratou da organização da Presidência da República e dos Ministérios, criou o Ministério da Indústria, do Comércio e Turismo. A atividade turística figura pela primeira vez como parte de um Ministério. Em 1998 uma nova mudança: o Ministério Extraordinário do Esporte criado em 1995, incorporou a pasta do turismo, dando origem ao Ministério do Esporte e Turismo (Medida Provisória nº 1.794-8, 1998). Cinco anos mais tarde, a atividade turística brasileira finalmente se consolida como pasta específica e independente pela Lei nº 10.683 (2003), que criou o Ministério do Turismo (MTur). Como órgão máximo do turismo no Brasil, o MTur passa a ser responsável pelo planejamento, fomento, re-

gulação, coordenação e fiscalização da atividade turística nacional, incorporando a EMBRATUR à sua estrutura, que ficou responsável pela promoção e apoio à comercialização dos produtos turísticos do Brasil no exterior.

Após consolidado o MTur é chegada a hora de reformular as bases de normatização do turismo, dando mais segurança jurídica ao setor (Spinetti, 2010). O Brasil ganha a sua legislação mais abrangente e atual em matéria de turismo, a Lei nº 11.771/2008, que estabeleceu a atual Política Nacional de Turismo, e definiu as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplinou a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos. O Decreto nº 7.381 (2010) regulamentou a LGT.

Encerrando essa trajetória, em 2014 foi aprovada a Lei nº 12.974/2014, específica para atividades das Agências de Turismo. Com essa lei o Brasil escreve uma história de quase oito décadas de legislação e institucionalização da atividade turística nacional, com ações e omissões que desenharam o sistema turístico atual.

4. Concebendo cenários: Resultados

A trajetória abordada, na visão de alguns autores se divide em três momentos temporais distintos. Essa divisão não é coincidente entre eles em termos temporais, mas está claramente configurada nas suas análises, sendo um recurso que contribui para um melhor entendimento do cenário analisado.

Silveira et al. (2014), dividem essa trajetória em três fases; sendo a primeira correspondente ao “período ditatorial” da história brasileira; a segunda correspondente ao “período democrático”; e a terceira ao período de industrialização da atividade. Spinetti (2010) também aceita essa divisão

em três períodos, sendo o primeiro de 1938 a 1966, quando havia apenas uma legislação incipiente; o segundo de 1966 a 1988, entendido como a fase da construção da legislação turística; e o terceiro pós Constituição de 1988, entendido como o período das “liberdades” de ações econômicas, da concorrência e do ofício da atividade.

Na revisão feita por Fratucci (2014) também é possível observar esses três momentos. Um primeiro momento até 1966, com poucos atos institucionais, isolados e direcionados para resolver problemas pontuais; um segundo momento, a partir de 1966, quando o país passa a estabelecer algumas diretrizes políticas para o setor; e um terceiro, a partir dos anos de 1990, caracterizado pela descentralização, com mudanças estruturais e institucionais bastante significativas no sistema turístico nacional.

Carvalho (2000) também divide a sua análise em três períodos. O primeiro período até 1966, com o estabelecimento da Política Nacional de Turismo, caracterizado por diretrizes jamais implementadas e sem referência na agenda governamental. O segundo período, de 1966 até 1991, com a reformulação da EMBRATUR. E um terceiro período que se inicia a partir do Decreto nº 448/92. Já Cerqueira et al (2009) destacam apenas dois períodos: um período denominado “período de intervencionismo estatal na atividade turística” que vai de 1938 a 1984; e outro, denominado “período da liberdade de mercado do exercício da atividade turística”, que vai de 1986 até 2008.

E por fim, em Cruz (2000) também é possível identificar três fases diferentes, marcadas por importantes rupturas entre uma e outra. A

primeira fase, chamada de “pré-história” jurídico-institucional das políticas nacionais de turismo”, vai de 1938 a 1966, e é marcada por “políticas resultantes de diplomas legais desconexos e restritos a aspectos parciais da atividade” (Cruz, 2000, p.42). A segunda fase inicia-se com o Decreto nº 55/66 e vai até 1991, período em que é instituída a primeira Política Nacional de Turismo e criado os primeiros organismos oficiais de turismo. E por fim, a fase que se inicia a partir da reformulação da EMBRATUR, em 1991, entendida como a segunda Política Nacional de Turismo, e se estende até o momento atual.

A divisão proposta por Cruz (2000) é marcada por rupturas. Considerando que a sua análise se deu antes da criação do MTur e da LGT, é possível conceber a existência de uma quarta fase nessa trajetória. Nessa fase se insere, a consolidação do turismo como setor de importância nas políticas de governo, por meio da sua atual estrutura jurídico-institucional.

Partindo dessa perspectiva, elaborou-se um quadro com a legislação catalogada, dividindo em fases, de acordo com a fundamentação teórica. A divisão não tem o objetivo de ser precisa em termos temporais, nem pretende criar uma classificação dessas leis, mas apenas apresentar os resultados da análise na forma de cenário, facilitando a compreensão da trajetória descrita. Essa é, portanto, a leitura que se faz da construção da estrutura jurídico-institucional do turismo no Brasil:

Primeira Fase - Caracterizada por uma legislação incipiente e ações isoladas que não revelam a existência de uma política pública do turismo (1938-1962).

Quadro 1 | Legislação Federal do Turismo no Brasil (1938 – 1966)

ANO	LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
1938	Decreto-Lei nº 406	Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional.
1939	Decreto-Lei nº 1.915	Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), tendo na sua constituição uma Divisão de Turismo.
1939	Decreto-Lei 1.650	Dispõe sobre as companhias, empresas e agências de turismo.
1940	Decreto-Lei nº 2.440	Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo.
1958	Decreto nº 44.863	Institui a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur).
1962	Decreto nº 572	Revoga o Decreto número 44.863/62 e extingue a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur).

Fonte: Elaboração própria, a partir da revisão bibliográfica.

Segunda Fase – Marcada pela forte presença do Estado no controle da atividade econômica, e pela construção das primeiras diretrizes da Política Nacional de Turismo (1966-1984).

Quadro 2 | Legislação Federal do Turismo no Brasil (1966 – 1986)

ANO	LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
1966	Decreto-Lei nº 55	Define a Política Nacional de Turismo, e cria o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR)
1967	Decreto nº 60.224	Regulamenta o Decreto-Lei nº 55 (1966).
1971	Decreto-Lei nº 1.191	Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo. Cria o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR).
1973	Decreto nº 71.791	Dispõe sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo.
1974	Decreto-Lei nº 1.376	Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento.
1975	Decreto-Lei nº 1.439	Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e outros estímulos à atividade turística nacional.
1977	Lei nº 6.505	Dispõe sobre as atividades e serviços turísticos; estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização; altera a redação do artigo 18 do Decreto-Lei nº 1.439 (1975).
1977	Lei nº 6.513	Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais de Interesse Turístico e de Locais de Interesse Turístico
1980	Decreto nº 84.910	Regulamenta dispositivos da Lei nº 6.505 (1977), referentes aos Meios de Hospedagem de Turismo, Restaurantes e Acampamentos Turísticos.
1980	Decreto nº 84.934	Dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo, regulamenta o seu registro e funcionamento com base na Lei nº 6.505 (1977).
1982	Decreto nº 87.348	Regulamenta a Lei nº 6.505 (1977), estabelece condições para os prestadores de serviços de transporte de superfície.
1984	Decreto nº 89.707	Dispõe sobre as empresas prestadoras de serviços para organização de congressos, convecções, seminários e congêneres, com base na Lei nº 6.505 (1977).

Fonte: Elaboração própria, a partir da revisão bibliográfica.

Terceira Fase – Marcada pela descentralização, sob os princípios da liberdade econômica, livre concorrência e liberdade do ofício da atividade, dados pela Constituição do Brasil de 1988.

Quadro 3 | Legislação Federal do Turismo no Brasil (1986 – 2003)

ANO	LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
1986	Decreto-Lei nº 2.294	Dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos. Torna livre o exercício e a exploração da atividade turística.
1988	Constituição de 1988	No artigo 180 determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.
1991	Lei nº 8.181	Dá nova denominação à EMBRATUR, passando ser Instituto Brasileiro de Turismo, transfere sua sede e é transferida para Brasília e lhe atribui a competências gerir a Política Nacional de Turismo.
1992	Decreto nº 448	Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181 (1991), dispõe sobre a Política Nacional de Turismo.
1992	Lei nº 8.490	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Cria o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.
1993	Lei nº 8.623	Dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo e dá outras providências.
1993	Decreto nº 946	Regulamenta a Lei nº 8.623 (1993) que dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo.
1994	Portaria nº 130	Estrutura o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)
1998	MP nº 1.794-8	Cria o Ministério do Esporte e do Turismo

Fonte: Elaboração própria, a partir da revisão bibliográfica.

Quarta Fase - Período pós MTur, caracterizada pela consolidação da estrutura jurídico-institucional da atividade e pela inserção definitiva do setor nas políticas de governo (2003 – 2014).

Quadro 4 | Legislação Federal do Turismo no Brasil (1998 – 2014)

ANO	LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
2003	MP nº 103	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Cria (provisoriamente) o Ministério do Turismo.
2003	Lei nº 10.683	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Cria o cargo de Ministro de Estado do Turismo e o Ministério do Turismo (MTur).
2003	Decreto nº 4.898	Transfere competências da EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo para o Ministério do Turismo.
2004	Decreto nº 5.203	Aprova a Estrutura Regimental dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Turismo.
2005	Decreto nº 5.406	Regulamenta o cadastro obrigatório para fins de fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.
2008	Lei nº 11.771	Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo; define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao turístico. Revoga a Lei nº 6.505 (1977), o Decreto-Lei nº 2.294 (1986) e dispositivos da Lei nº 8.181 (1991).
2010	Decreto nº 7.381	Regulamenta a Lei nº 11.771 (2008), que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo.
2014	Lei nº 12.974	Dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo.

Fonte: Elaboração própria, a partir da revisão bibliográfica.

A atual estrutura do turismo nacional conta com um Sistema Nacional de Turismo, composto pelo MTur, EMBRATUR, Conselho Nacional de Turismo e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (Lei nº 11.771, 2008). Em termos legais, a atividade conta com uma estrutura regulamentar atual e abrangente como apresentada na figura a seguir:

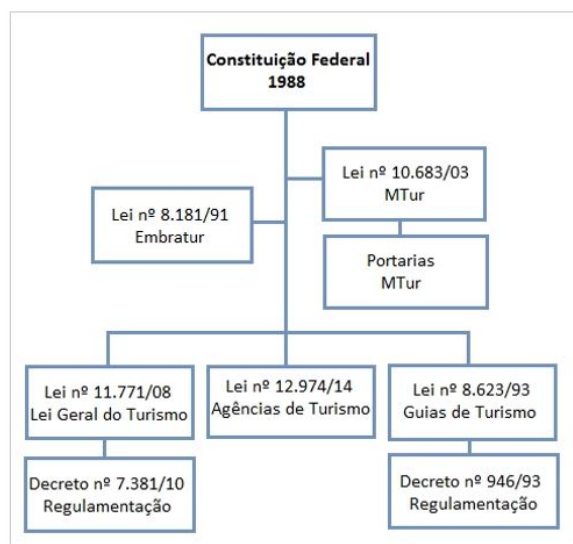


Figura 1 | Estrutura da Legislação Federal do Turismo Brasileira em 2016

Fonte: Elaboração própria

Existem ainda questões em aberto e em discussão, indicando que a regulamentação do turismo no Brasil continua seu movimento. Porém, de uma forma geral, é possível afirmar que o setor turístico nacional está jurídico e institucionalmente estruturado.

5. Considerações Finais

A partir da análise proposta é possível concluir que a trajetória de construção da estrutura jurídico-institucional do turismo no Brasil não é linear, nem quanto a sua periodicidade, nem quanto as ações governamentais em cada momento. Por muito tempo elas foram descontínuas, desconexas e descontextualizadas, sem revelar diretrizes que caracterizassem a existência de uma política pública para o setor. Observa-se ainda que é um setor cujas políticas públicas são fortemente delineadas pela dimensão jurídico-institucional, ou seja, ações estabelecidas por instrumentos legais. Em boa parte da trajetória analisada, o Estado exerce papel de destaque como agente regulador e indutor da atividade; e a atenção dispensada ao turismo cresce na esteira da sua afirmação com atividade de importância econômica para o país.

Observa-se ainda, que a legislação incipiente e organismos institucionais transitórios, que vigoraram por muitas décadas na história do turismo, não impediram, mas certamente retardaram a consolidação do sistema turístico brasileiro. É fato, que todas as ações governamentais registradas nessa trajetória, ainda que descontínuas e pontuais, contribuíram na construção das diretrizes atualmente estabelecidas. Mas a posição periférica que o turismo ocupou na agenda oficial por cerca de seis décadas, teve certamente um alto custo na sua evolução histórica como atividade socioeconômica de importância para o país.

Em termos de caracterização de uma política pública para o setor, três momentos merecem destaque. O primeiro, a criação da EMBRATUR e a definição da Política Nacional de Turismo em 1966; o segundo, a reformulação da EMBRATUR em 1991; e o terceiro a criação do MTur em 2003, juntamente com a LGT editada em 2008.

O panorama da construção dos fundamentos legais e da estrutura institucional da atividade turística brasileira, resultante dessa análise, permite ter uma visão, ainda que parcial, porém ampla, do

processo de regulamentação e desenvolvimento do turismo nacional. Com isso, espera-se ter contribuído para uma melhor compreensão do fenômeno em questão.

Referências

- Badaró, R. A. L. (2003). *Direito do Turismo: história e legislação no Brasil e no Exterior*. São Paulo: Editora SENAC.
- Beni, M. C. (1990). Sistema de Turismo – SISTUR: Estudo do Turismo face à Moderna Teoria de Sistemas. *Revista Turismo em Análise (USP)*, 1(1), 15-34. Recuperado de: <http://www.revista.usp.br/rta/article/view/63854>
- Boiteux, B. (2003). *Legislação de turismo: Tópicos de direito aplicados ao turismo*. Rio de Janeiro: Campus.
- Carvalho, A. F. (2000). Políticas Públicas em Turismo no Brasil. *Revista Sociedade e Cultura (FSC/UFG)*, 3(1). Recuperado de: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/download/458/442>.
- Carvalho, G. L. (2016). Perspectiva Histórico-Institucional da Política Nacional de Turismo no Brasil (1934-2014). *Revista Mercator*, 15(1), 87-99. Recuperado de: <http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/issue/view/RM15v1>
- Cavalheiro, L. S. S., & Lenhart, N. L. (2008). *Comentários à Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008) e proposições legais para o incremento do turismo no país*. Brasília: CNC/CCBC.
- Carqueira, L. R., Furtado, E. M., & Mazaró, R. (2009). Políticas Públicas de Turismo no Brasil: Cronologia dos 70 anos da Legislação Turística e das Instituições Oficiais de Turismo. *VI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo (ANPTUR)*. Recuperado de: <http://www.anptur.org.br/ocs/index.php/seminario/2009/paper/view/28>
- Colantuono, A. C. S. (2015). O Processo Histórico da Atividade Turística Mundial e Nacional. *Cadernos da Fucamp*, 14(21), 30-41. Recuperado de: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/cadernos/article/view/532>
- Cruz, R. C. A. (2006). Planejamento governamental do turismo: convergência e contradições na produção do espaço. In A. I. G. Lemos, M. Arroyo, & M. L. Silveira (Orgs). *América Latina: cidade,*

- campo e turismo*. São Paulo: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100729074934/lemos.pdf>
- Cruz, R. C. A., & Sansolo, D. G. (2003). Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. *Caderno Virtual de Turismo*, 3(4), 01-06. Recuperado de: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=issue&op=view&path%5B%5D=10>
- Cruz, R. C. A. (2000). *Políticas de turismo e território*. São Paulo: Contexto.
- Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966 (1966). Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo. Brasília, DF. *Diário Oficial de União*. Seção I, Parte I, 21 de novembro de 1966, 13416-13418.
- Ferraz, A. J. (1992). *Regime Jurídico do Turismo* (Coleção Turismo). Campinas, SP: Papyrus.
- Fratucci, A. C. (2014). A dimensão espacial das políticas públicas de turismo no Brasil. In T. Pimentel, M. L. Emmendoerfer, & E. L. Tinazzoni (Orgs). *Gestão Pública do Turismo no Brasil – Teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul: EDUCS, 39 – 64.
- Hall, C. M. (2008). *Tourism planning: policies, process and relationships*. (2ª ed) Pearson Harlow, Essex: Pearson Education.
- Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (2008). Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Brasília, DF. *Diário Oficial da União*. Ano CXLV, n. 181, Seção 1, 18 de setembro de 2008, 1-5.
- Pereira, C. A. S. (1999). Políticas Públicas no Setor de Turismo. *Revista Turismo em Análise* (USP), 10(2), 07-21. Recuperado de: <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63477>
- Silveira, C. E., Medaglia, J., & Paixão, D. L. (2014). Política pública de turismo no Brasil: evolução estrutural, alterações da lógica partidária e tendências recentes de apoio ao turismo massificado. In T. Pimentel, M. L. Emmendoerfer, & E. L. Tinazzoni (Orgs). *Gestão Pública do Turismo no Brasil – Teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul: EDUCS, 65 – 90.
- Spinetti, O. (2010). Um pouco dos primórdios da Legislação Turística Brasileira. *Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo* (CNC). Recuperado de: <http://www.cnc.org.br/central-do-conhecimento/periodicos/um-pouco-dos-primordios-da-legislacao-turistica-brasileira>
- Zastawny, F. (2008). *A participação de grupos de interesse e a Lei Turismo* (Monografia do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília). Recuperado de: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9950>. Acesso em: 01 Mai. 2015.