UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO

AMANDA BALDISSERA DAMIÃO

**O mito do turismo sustentável na Ilha João da Cunha - SC: análise das políticas públicas
e instrumentos da sustentabilidade**

São Paulo
2018

AMANDA BALDISSERA DAMIÃO

**O mito do turismo sustentável na Ilha João da Cunha - SC: análise das políticas públicas
e instrumentos da sustentabilidade**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 10 de novembro de 2017. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH-USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:
Desenvolvimento do Turismo

Orientador:
Prof. Dr. Prof. Dr. Sidnei Raimundo

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)
CRB-8 4625

Damião, Amanda Baldissera

O mito do turismo sustentável na Ilha João da Cunha – SC :
análise das políticas públicas e instrumentos da sustentabilidade /
Amanda Baldissera Damião ; orientador, Sidnei Raimundo. – 2018.
126 f. : il

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-
Graduação em Turismo, Escola de Artes, Ciências e
Humanidades, Universidade de São Paulo, em 2017.
Versão corrigida

1. Turismo - Ilha João da Cunha (SC). 2. Turismo
sustentável - Ilha João da Cunha (SC). 3. Políticas públicas -
Santa Catarina. 3. Turismo sustentável - Santa Catarina. 4.
Política turística - Santa Catarina. I. Raimundo, Sidnei, orient.
II. Título.

CDD 22.ed. – 910.98164

Nome: DAMIÃO, Amanda Baldissera

Título: O mito do turismo sustentável na Ilha João da Cunha - SC: análise das políticas públicas e instrumentos da sustentabilidade

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo.

Área de concentração:
Desenvolvimento do Turismo

Aprovada em: 10 de novembro de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Dr: Davis Gruber Sansolo

Universidade Estadual Paulista

Prof. Dr. Edegar Luis Tomazzoni

Universidade de São Paulo (EACH-USP)

Prof. Dr. Evandro Mateus Morreto

Universidade de São Paulo (EACH-USP)

À comunidade de Porto Belo - SC

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Sidnei Raimundo, pela simpatia, confiança, cordialidade e ternura, pela oportunidade de trabalharmos juntos, pelos ensinamentos e por toda ajuda durante esse processo.

Aos meus pais, por todo o apoio financeiro e pela compreensão de uma vida à distância.

Ao meu irmão gêmeo, Thiago Baldissera Damião, pelas correções feitas em meu texto.

À minha namorada, Ivy Maeda Folha, por toda a trajetória ao seu lado e pelo carinho durante esse processo.

À minha vó Uda e meu avô Bepe, por me ajudarem sempre.

Ao meu amigo, Fábio Alves Ortiz, pelo companheirismo nos estudos e pela parceria durante esse processo.

À minha irmã, Carolina Baldissera Damião, por me ajudar quando eu decidi fazer o mestrado.

Ao meu amigo, Thiago Lopes de Sousa, por ser um bom amigo.

Aos professores, Edmur Antonio Stoppa, Edegar Luis Tomazzoni, Alexandre Panosso Netto, Luiz Trigo, Ricardo Ricci Uvinha, Reinaldo Teles, Cynthia Harumy Watanabe Correa, pelos ensinamentos, pelas conversas e pela troca de experiências.

À Wendy Regina, Jimmy Norberto, Olga, Almilcar, Diego, Maria Bethânia, José, Leonidas e Fidel, meus bichinhos, pelo convívio diário.

Aos bazares e feiras de São Paulo, por serem lugares mágicos e permitirem meu lazer durante o intervalo dos estudos.

Às e aos colegas do mestrado, sobretudo a turma de 2015, Eriberto do Nascimento Sousa, Amanda Cabral, Ana Cristina Rempel, Daniela Tineo, Eduardo Duarte, Fábio Ortiz e Roberta Ribeiro, pela troca de experiências dentro e fora de sala de aula.

“Soy América Latina, un pueblo sin piernas, pero que camina”
(CALLE 13, 2010)

RESUMO

DAMIÃO, Amanda Baldissera. **O mito do turismo sustentável na Ilha João da Cunha - SC:** análise das políticas públicas e instrumentos da sustentabilidade. 2017. 126 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão corrigida.

O discurso do turismo sustentável destaca principalmente a faceta da atividade turística como atividade econômica, sendo o seu conceito vago e ambíguo e de duvidosa operacionalidade prática, além de politicamente apelativo. Partindo desta premissa, tornou-se intrigante estudar uma área consolidada como sustentável, em uma região de altíssimo interesse cultural, social, ambiental, econômico, e cercada por modelos de turismo massificados e predatórios, como é o caso das cidades vizinhas: Balneário Camboriú, Meia Praia, Bombas e Bombinhas. O objeto de estudo desta pesquisa foi a Ilha João da Cunha, localizada no litoral centro-norte de Santa Catarina, no objeto existe um empreendimento turístico desde 1996 e o projeto para a construção de um resort de luxo. A pesquisa teve como objetivo analisar as políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento do turismo na Ilha João da Cunha. A pesquisa foi um estudo de caso, exploratório e documental realizado através da análise crítica das políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade do turismo e como eles rebatem no objeto de estudo - a Ilha João da Cunha. Foi apresentado o que as políticas públicas interpretam por desenvolvimento sustentável e sustentabilidade sob à luz da análise crítica do conteúdo explícito dessas políticas, e analisados o instrumentos que legitimam o uso e a ocupação da Ilha. Os resultados apontaram para a fragilidade das políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável do turismo e os conflitos de interesses existentes em relação ao uso e ocupação da Ilha como propriedade privada. O ganho econômico não pode sobrepor as dimensões propostas para o desenvolvimento sustentável na perspectiva do turismo.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Turismo sustentável. Políticas públicas. Ilha João da Cunha. Instrumentos legais.

ABSTRACT

DAMIÃO, Amanda Baldissera. **The myth of sustainable tourism in João da Cunha Island - SC:** analysis of public policies and sustainability instruments. 2017. 126 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2018, Corrected version.

The discourse of sustainable tourism highlights mainly the facet of tourism as an economic activity, its concept is vague and ambiguous and dubious practical operationality, in addition to politically appealing. Starting from this premise, it became intriguing to research an area consolidated as sustainable, in a region of very high cultural, social, environmental and economic interest, and surrounded by mass tourism and predatory models, as is the case of neighboring cities: Balneário Camboriú, Meia Praia, Bombas and Bombinhas. This research focus on João da Cunha Island, located in the central-north coast of Santa Catarina, in which there is a tourist enterprise since 1996 and the project of a luxury resort development. The research aimed to investigate in an exploratory and documental way through the critical analysis of public policies and their instruments for the sustainable development and sustainability of tourism and how they link to the object of study - João da Cunha Island. It presents how public policies interpret for sustainable development and sustainability under the light of a critical analysis for these policies explicit content, and analyzed the instruments that legitimize the occupation of the Island. The results pointed to the fragility of public policies and their instruments for the sustainable development of tourism and the existing conflicts of interest regarding the use and occupation of the Island as private property. The economic gain can not overlap the dimensions proposed for sustainable development from the perspective of tourism.

Keywords: Sustainable development; Sustainable tourism; Public policy; Joao da Cunha Island, Legal instruments

Lista de figuras

Figura 1: Mapa de localização Ilha João da Cunha	21
Figura 2: Acessos Ilha João da Cunha	22
Figura 3: Empreendimento Ilha de Porto Belo.....	24
Figura 4: Prainha Ilha João da Cunha	28
Figura 5: Trapiche empreendimento Ilha de Porto Belo	29
Figura 6: Fluxo de gerenciamento costeiro no Brasil	76
Figura 7: Restaurante do empreendimento turístico Ilha de Porto Belo	81
Figura 8: Trapiche do empreendimento turístico Ilha de Porto Belo	87
Figura 9: Setor norte da Ilha.....	92
Figura 10: Ilha João da Cunha	93
Figura 11: Levantamento planialtimétrico da Ilha João da Cunha	93
Figura 12: Perspectiva terreno de implantação do resort	95

Lista de tabelas

Tabela 1: Panorama socioeconômico do município de Porto Belo	26
Tabela 2: Preços praticados pelo empreendimento Ilha de Porto Belo – alimentos e bebidas	26
Tabela 3: Limites ZIT	80
Tabela 4: Limites ZEITA	82
Tabela 5: Previsão de ocupação resort	96
Tabela 6: Previsão de funcionários na fase de operação do resort.	96

Lista de quadros

Quadro 1: Marcos históricos da Ilha João da Cunha	22
Quadro 2: Atos normativos Brasil	59
Quadro 3: Infraestrutura turística.....	88

Lista de mapas

Mapa 1: Localização da Ilha na Reserva do Arvoredo	32
Mapa 2: Uso e ocupação da Ilha João da Cunha / Porto Belo	35
Mapa 3: Geologia da Ilha João da Cunha / Porto Belo	36
Mapa 4: Localização área de estudo	83
Mapa 5: Identificação espacial da área de estudo	84
Mapa 6: Distribuição área do resort	94

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	21
2.1 Descrição física da Ilha João da Cunha.....	30
2.2 Características biológicas e geológicas da Ilha.....	33
3 MÉTODO.....	37
4 QUESTÕES TEÓRICAS E CONCEITUAIS EM DEBATE	39
4.1 Desenvolvimento.....	39
4.1.1 Desenvolvimento sustentável	44
4.2 Sustentabilidade	46
4.3 Turismo sustentável	49
4.4 Políticas públicas	56
4.5 Políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade do turismo no Brasil.....	59
5 ILHA JOÃO DA CUNHA FRENTE AOS INSTRUMENTOS.....	80
5.1 Inserção municipal: breve histórico da Ilha.....	80
5.2 Terras da União – a Ilha João da Cunha como propriedade privada.....	85
5.3 Empreendimento turístico – Ilha de Porto Belo.....	87
5.4 Resort Ilha de Porto Belo	91
5.5 Interesses e conflitos gerados pelo turismo na Ilha	97
6 DISCUSSÕES ACERCA DOS REFLEXOS.....	100
6.1 Políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável do turismo na Ilha João da Cunha.....	100
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
REFERÊNCIAS.....	110

ANEXOS	118
ANEXO A – Licença de Operação N° 31/99.....	119
ANEXO B – Licença Prévia N° 390-2011.....	122

1 INTRODUÇÃO

Desenvolvimento sustentável é um conceito polissêmico e nada consensual. Os fundamentalistas¹ acreditam que desenvolvimento sustentável é sinônimo de crescimento econômico, e é medido pelo PIB *per capita*. Para os pós-modernistas, a noção de desenvolvimento sustentável é um mito e nada muda a visão de desenvolvimento econômico, sendo ambas o mesmo mito, onde o desenvolvimento poderia ser entendido como uma "armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as maiorias dominadas" (SACHS, 2004, p.26).

O terceiro grupo aproxima a noção de desenvolvimento à liberdade. Para eles, o desenvolvimento sustentável somente seria conquistado se fossem garantidas a todas as pessoas os seus direitos individuais e, consequentemente, sua liberdade. Dessa forma, em nenhum momento a liberdade estaria restrita e tampouco seria entendida como renda *per capita*, devendo abranger dimensões culturais, sociais, ecológicas, ambientais, territoriais, econômicas, política nacional e política internacional (VEIGA, 2005, p.33-34).

A partir do momento que os países mais poluidores, e consequentemente, os de capitalismo mais avançado começaram a se ater à necessidade de manter os recursos naturais para não esgotar as matérias-primas dos processos de produção da economia, o desenvolvimento sustentável tornou-se um problema político. Para tal, surgiram políticas públicas com o objetivo de garantir que esses recursos naturais finitos não fossem esgotados.

Os recursos naturais muitas vezes são o “produto turístico” de uma região. As políticas públicas buscam a incorporação do desenvolvimento sustentável no turismo, para garantir a preservação dos recursos para as gerações futuras, entretanto interpretam turismo como um setor econômico, onde muitas vezes o governo e empresários utilizam o discurso do desenvolvimento sustentável pelo interesse econômico do turismo, o que gera impactos socioambientais e vão contra as dimensões de desenvolvimento sustentável propostas, que transpassam o mero desenvolvimento econômico e pensam em mudanças de paradigmas dentro das perspectivas mercadológica.

A problematização do turismo sustentável se mostrou um discurso ambíguo, mas ao mesmo tempo consensual em alguns aspectos, onde de um lado estão os autores economicistas: Ruschamnn (1997), Swarbrooke (2000), Hall (2001), Williams e Shaw (1998),

¹ Esses autores não consideram a perspectiva histórica do capitalismo e creem que suas categorias básicas de análise se encontram em um plano “universal” da teoria econômica.

e Silveira (2001) e em contraponto os autores que se pautam em abordagens mais críticas em relação ao turismo sustentável, como: Candiottto (2008), Butler (1998), Rodrigues (2000), Milne (1998), e Almeida (2004).

Diante da controvérsia e da polissemia dos termos desenvolvimento, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, turismo sustentável, e da importância das políticas públicas e seus instrumentos como ferramentas legais responsáveis por definir o que o governo escolhe fazer e não fazer acerca de um problema, surgiu a ideia de se estudar uma Ilha, cujo interesse econômico, ambiental, social e cultural é altíssimo e cujo modelo de turismo desenvolvido é considerado até por legislação municipal como referencia em turismo sustentável.

Esta Ilha é a Ilha João da Cunha, conhecida turisticamente como Ilha de Porto Belo, localizada no litoral centro-norte de Santa Catarina, que possui um empreendimento turístico composto por quiosques, restaurantes, trilhas, equipamentos de praia, entre outras estruturas, desde 1996, e em 2008 iniciou o processo de elaboração de documentos para a construção de um resort de luxo.

Quando se pensa que uma Ilha é propriedade privada, que tem um empreendimento turístico privado que gera lucros, quando a comunidade ao redor da Ilha não a frequenta, quando a Ilha é considerada referencia em turismo sustentável por uma legislação municipal, quando o “proprietário” da Ilha foi secretário de turismo e em sua gestão gastou milhões para construir um píer que mais facilitou o acesso dos navios de cruzeiros para Ilha do que beneficiou a comunidade, enquanto o morro de acesso à praia de Bombinhas (município vizinho) nunca foi asfaltado - sendo esse o único caminho alternativo para o moradores conseguirem transitar pelo município no verão, porque as praias ficam lotadas, quando uma Universidade incentiva e mostra como exemplo o turismo desenvolvido na Ilha, conceituando-o como sustentável, e quando foi proposto o projeto de desmatamento do setor norte da Ilha para construção de um resort de luxo, com heliporto.

Surgiram indagações em relação à: Qual o sentido desse turismo na Ilha ser chamando de sustentável? Sustentável para quem? As políticas públicas foram o caminho para entender tais questões, de algum modo, todo o discurso de equilíbrio entre as dimensões sustentáveis, na prática se tornam ações que se adaptam para que o turismo continue acontecendo, pois é tido como uma economia importante para o município.

Todos os conflitos existentes pelo turismo na Ilha foram os aspectos que nortearam essa pesquisa, que teve como questão central a seguinte indagação: quais os reflexos das políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável do turismo na Ilha João da Cunha? O objetivo geral do estudo foi analisar como as políticas públicas e seus

instrumentos para o desenvolvimento sustentável do turismo rebatem na Ilha João da Cunha, tanto no empreendimento existente quanto no projeto do resort proposto.

Para tal, o estudo primeiramente buscou compreender o que as políticas públicas interpretam por desenvolvimento sustentável e sustentabilidade na perspectiva do turismo, demonstrando o posicionamento teórico abordado pelas políticas analisadas. No segundo momento foram escolhidos instrumentos legais que são propostos pelas políticas públicas para o uso e ocupação de terras da União, e como tais instrumentos rebatem na área de estudo.

A proposta de analisar os instrumentos que legitimam a posse da Ilha, e do empreendimento turístico Ilha de Porto Belo, surgiu porque para a Ilha existe um projeto de implantação de um resort de luxo, e a conformidade legal da Ilha como propriedade privada começou a ser contestada. Portando, o trabalho fez uma busca profunda nas legislações e instrumentos demonstrando a modificação deles para se adequarem e legitimarem a Ilha como propriedade privada, terem legitimado a construção do empreendimento turístico privado existente desde 1996, os conflitos e interesses que surgiram com a ideia do projeto do resort e as justificativas do proprietário em afirmar que esse novo modelo, o resort, seria benéfico para a comunidade.

O turismo como ferramenta para se atingir a sustentabilidade é muito utilizado e incentivado. Não por menos, sustentabilidade é a utopia contemporânea. O que assusta é utilizarem o termo sustentável como uma estratégia mercadológica. Este trabalho buscou na essência compreender como o turismo sustentável pode não ser realmente sustentado e como as políticas públicas consolidam projetos com grandes furos, onde a percepção de conflitos e interesses pessoais no ganho econômico coloca em questão a área de estudo escolhida.

De um modo geral o turismo é visto como uma indústria (mesmo sendo um serviço), justificado como setor da economia, massificado ou exclusivo para uma pequena parcela da sociedade. As políticas públicas em regiões ricas em recurso naturais visam à aceleração do desenvolvimento turístico como ferramenta de crescimento econômico para as comunidades e para a gestão e planejamento do meio ambiente.

Todavia, o turismo muitas vezes se depara com o distanciamento social e econômico dos visitantes em relação aos visitados. Durante o processo de construção do estudo lacunas foram observadas, dentre elas destacam-se a qualidade dos empregos gerados pelo turismo na Ilha, a irreversibilidade de danos ambientais em áreas naturais causados pela atividade, caso o resort seja construído, além do choque com os valores da comunidade local.

No Brasil, em teoria as terras insulares são bens da União, no entanto a Ilha João da Cunha possui um proprietário, Alexandre Stodieck Junior (pessoa física e jurídica). A partir

do surgimento do empreendimento turístico (1996), e, posteriormente com o projeto para a construção do resort (2011), parece que a Ilha e seu “proprietário” tentam legitimar através dos instrumentos e políticas públicas a consolidação do turismo sustentável, vendidos aos preceitos mercadológicos. Essa preocupação da sustentabilidade ser utilizada como estratégia de marketing e ser vista como novo nicho de mercado, sinônimo de crescimento econômico, é preocupante do ponto de vista do bem-estar da comunidade receptora e do meio ambiente.

Diante desses pressupostos os reflexos observados no estudo apontaram para a fragilidade das políticas públicas, onde o discursos explícitos divergem da realidade, por considerarem desenvolvimento sustentável como sinônimo de crescimento econômico e turismo como sinônimo de indústria.

Outros aspectos observados foram o fato das condicionantes propostas pelos instrumentos para legitimar a atividade serem realizadas por consultorias ambientais mercadológicas que interpretam turismo como economia e pela utilização da capacidade de carga como ferramenta para sustentabilidade.

Os reflexos também apontam que as políticas públicas acreditam na corrente da eco-eficiência dos empreendimentos, onde a sustentabilidade ocorre através do mercado. E não na corrente do ecologismo dos pobres, que para Alier (2007) têm como eixo principal o interesse material pelo meio ambiente como fonte de sobrevivência do humano pobres de hoje. Esta corrente nasceu da necessidade de justiça entre os humanos, nos planos social e ambiental, com origem em movimentos de base.

Diante disso, o dever de buscar um desenvolvimento sustentável é atinente ao cidadão e a todas as esferas políticas de poder, quais sejam, União, Estado e Municípios e Distrito Federal. Para Sachs (1993), ao trazer o conceito de sustentabilidade, toma como base oito dimensões partindo da premissa de que o desenvolvimento deve transcender o significado econômico.

Desde 1990, em virtude da II Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92, o termo “sustentável” passou a ser amplamente utilizado no debate sobre o desenvolvimento, atingindo diversos setores, dentre eles o turismo. Após a Rio-92, o desenvolvimento sustentável tornou-se um conceito da moda. Este estudo procurou debater os reflexos das políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável na perspectiva do turismo na Ilha João da Cunha.

Este trabalho foi importante porque demonstrou os conflitos de uma área de grande interesse econômico, ambiental, social e cultural frente a análise do que as políticas públicas entendem por desenvolvimento sustentável e sustentabilidade voltados para o turismo,

demonstrando seu posicionamento teórico. E como seus instrumentos de uso e ocupação do solo legitimaram o turismo na Ilha.

No primeiro capítulo foi realizada a identificação da área de estudo, seu histórico de ocupação, os conflitos existentes do ponto de vista da comunidade local em relação ao empreendimento turístico – Ilha de Porto Belo e a ideia do projeto de construção de um resort na Ilha. Nesse momento também foi apresentado a descrição física e as características biológicas da Ilha, demonstrando sua importância ambiental, sendo composta por vegetação em estado avançado de regeneração, alta biodiversidade, e geologia que apresenta inscrições rupestres.

No segundo capítulo foi demonstrado como a pesquisa foi realizada, trata-se de um estudo de caso, exploratório e documental das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade do turismo, e dos instrumentos de uso e ocupação do solo. No terceiro capítulo foram realizadas as discussões teóricas sobre: desenvolvimento, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, turismo sustentável e políticas públicas, apresentando as teorias de desenvolvimento, as propostas das dimensões para o desenvolvimento sustentável, as posições dos autores críticos ao modelo dominante de crescimento, a concepção adotada por sustentabilidade no estudo, a crítica a utilização abusiva ao termo sustentável como estratégia de marketing, a utilização do discurso da sustentabilidade pelo interesse econômico do turismo, e o que são e como são produzidas as políticas públicas.

No quarto capítulo foi realizada a análise do conteúdo das políticas demonstrando o posicionamento teórico-conceitual que elas se encaixam através do que elas interpretam por desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. No quinto capítulo a Ilha foi analisada frente aos instrumentos para o uso e ocupação das terras da União, demonstrando os conflitos existentes na Ilha como propriedade privada, no empreendimento turístico, e no projeto do resort de luxo.

No sexto capítulo foi discutido os reflexos das políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável em contrapondo com a realidade da área de estudo. No último capítulo foram apresentadas as descobertas do trabalho. No Brasil, vemos casos de injustiças socioambientais, culturais, gentrificação, entre outros aspectos negativos gerados pelo turismo, e, mesmo tendo as políticas públicas em alguns casos, englobado as dimensões do desenvolvimento sustentável, muitas vezes, os instrumentos dessas políticas que a legitimam são falhos.

2 IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A Ilha João da Cunha, conhecida turisticamente como Ilha de Porto Belo, sob jurisdição do município de Porto Belo, está localizada no setor norte da península de Porto Belo, litoral centro norte do estado de Santa Catarina. Situada nas coordenadas geográficas de $27^{\circ} 08' 13''$ da latitude sul e $48^{\circ} 32' 17''$ de longitude oeste, estendendo-se na direção nordeste – sudoeste com 1400m de comprimento, altitude máxima de 73m, larguras máxima de 500m e 150m, no setor central e norte da ilha, respectivamente, o que resulta em uma largura média de 340m e uma área total de $358,219,83\text{m}^2$ (EIV, 2015, p.14). A Ilha encontra-se próxima ao continente, cerca de 1km da praia de Porto Belo. Por ser turisticamente conhecida como Ilha de Porto Belo, a Ilha João da Cunha será referenciada neste estudo também como Ilha de Porto Belo.

Figura 1: Mapa de localização Ilha João da Cunha

Fonte: EIV Ilha João da Cunha (2015, p. 9).

	Hidrográfica da Enseada de Porto Belo. Este documento faz parte do Arquivo Nacional. Futuramente, Antônio se tornaria o Barão de Teffé, devido à participação vitoriosa na Guerra do Paraguai.
Décadas de 1870 a 1940	Cunha Bittencourt vende a Ilha para João Eufrásio de Souza Clímaco, professor da comunidade do Araçá, comerciante e primeiro intendente do município de Porto Belo.
1953	Ernesto Stodieck Jr e. Vera, sua esposa, adquirem a Ilha.
1993	A lei 426 é assinada. A Ilha deixa de ser uma Zona de Preservação Permanente – ZPP e torna-se uma Zona de Interesse Turístico – ZIT.
1994	É iniciada a construção da estrutura turística do empreendimento Ilha de Porto Belo.
20 de dezembro 1996	É inaugurado o empreendimento Ilha de Porto Belo.
1996	A Ilha inicia uma parceria com a Universidade do Vale do Itajaí no projeto Gentis Orientadores – GO’S desenvolvido no empreendimento turístico, a partir do programa de Mestrado em Turismo e Hotelaria da Universidade do vale do Itajaí (UNIVALI), com os professores doutores Dóris Van de Meene Ruschmann, Paulo dos Santos Pires e Francisco Antônio dos Anjos.
2000	Implantação da área de pesquisa do Instituto EkkoBrasil, que tem convênio com o empreendimento, e com o projeto Lontra. Essa relação começou a partir de um comunicado sobre a existência de lontras no local.
2011	O IBAMA concede a primeira licença para a construção do resort Ilha de Porto Belo.
27 de outubro de 2015	O Conselho da Cidade (Concibelo) cancela audiência pública prevista para esta data. Essa audiência pretendia discutir e deliberar o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), ante a previsão de instalação do resort Ilha de Porto Belo.
9 de março de 2016	O Conselho da Cidade (Concibelo) realiza uma audiência pública para discutir a instalação do resort Ilha de Porto Belo, localizado na Ilha João da Cunha.
2016	A licença de construção do resort Ilha de Porto Belo é anulada.
18 de março de 2016	O Ministério Público Federal entra com recurso especial em face dos réus: município de Porto Belo, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e do Recursos Renováveis (IBAMA) e Ilha João da Cunha Administração e Participações Ltda.
2017	A procuradoria do Ministério Público Federal move duas ações: uma contra a ocupação da Ilha para o primeiro empreendimento e outra contra a construção do resort de luxo.

Fonte: Amanda Baldissera Damião, 2017.

A Ilha João da Cunha é um patrimônio natural de grande importância histórica, cultural e ambiental para a comunidade de Porto Belo. Em 1996, foi implantado o empreendimento turístico Ilha de Porto Belo na Ilha João da Cunha. Na época, a principal justificativa era ordenar e planejar o turismo na região devido ao uso predatório por parte da comunidade local e visitantes. Tal uso predatório ocorria, pois o governo local não investia na conservação e preservação da Ilha.

Tampouco eram estabelecidas normas de uso consciente da Ilha por parte do governo local para a comunidade, logo, a saída encontrada pela administração pública foi ajudar a família Stodieck, “proprietária” da Ilha, a consolidar a atividade turística através do

empreendimento Ilha de Porto Belo. Justificavam sua implantação pela, como exemplo: a conservação ambiental, a geração de renda e empregos para a comunidade, o incremento na economia do município e a participação da comunidade local na tomada de decisões. Para o governo municipal, o controle do lixo gerado e as atividades ilícitas praticadas na Ilha eram de difícil controle, e o empreendimento instalado na Ilha serviria como um plano de ordenamento e monitoramento do turismo praticado no município. Atualmente, o empreendimento conta com a seguinte infraestrutura básica e turística:

- Trapiche/ Portal de acesso;
- Quiosque de informações;
- Trilha ecológica;
- Quiosque náutico;
- Eco museu UNIVALI;
- Quiosque de sucos;
- Quiosque natural;
- Petiscaria ilha de Porto Belo;
- Restaurante tropical;
- Passarela elevada;
- Loja de presentes;
- Playground;
- Sanitários;
- Reservatórios de água;
- Gerador/ Casa de máquinas e
- Escritório administrativo.

Figura 3: Empreendimento Ilha de Porto Belo.

Fonte: Ilha de Porto Belo (2016).

Em parceria com a Universidade do Vale do Itajaí, o empreendimento Ilha de Porto Belo desenvolveu um plano de exploração turística sustentada (RUSCHMANN, D.; ROSA, R., 2006, p.5), que vem sendo monitorado anualmente (desde 1996). O projeto especificou ações relacionadas à capacidade de carga, meio ambiente e infraestrutura. Durante as temporadas de verão, três projetos são desenvolvidos.

O primeiro projeto é o de "Análise e Avaliação da Sustentabilidade Turístico-Recreativa da Ilha de Porto Belo". Este projeto consiste em um estudo comparativo, desenvolvido periodicamente pelo Núcleo de Coordenação de Pesquisas e Projetos em Turismo e Hotelaria da UNIVALI, no qual se avaliam o desenvolvimento turístico-recreativo e a sustentabilidade ambiental, a partir da utilização dos equipamentos e dos serviços oferecidos na Ilha.

O segundo projeto é denominado de "Gentis Orientadores" e é desenvolvido também desde 1996, com cerca de 15 estagiários do Curso de Graduação em Turismo e Hotelaria, da UNIVALI, que trabalham no período do Natal ao Carnaval de cada ano. A finalidade é realizar atividades operacionais de atendimento aos visitantes. O terceiro projeto refere-se à pesquisa da demanda que ocorre por vinte e oito dias distribuídos em quatro semanas alternadas.

Para Mota, Anjos e Ruschmann (2003):

da forma como foi concebido o empreendimento, a comunidade local está orientada para desfrutar dos efeitos positivos do turismo sem, entretanto, sofrer com os possíveis danos que o turismo pode causar ao meio sociocultural e principalmente ecológico do núcleo receptor. Vale ressaltar que o empreendimento conta com uma parceria efetiva da universidade para aplicar pesquisas e desenvolver um planejamento turístico efetivo e em constante atualização (MOTA; ANJOS; RUSCHMANN, 2003, p.259).

No entanto, a partir da iniciação do empreendimento, muitos habitantes do município pararam de frequentar a Ilha como espaço de lazer, pois os preços praticados pelo empreendimento eram divergentes da realidade econômica da comunidade, como demonstrado nas tabelas 01 e 02 a seguir.

Tabela 1: Panorama socioeconômico do município de Porto Belo

Panorama socioeconômico do município de Porto Belo	
População último senso 2015	16.083
População estimada 2016	19.744
Densidade demográfica	171,77 hab/km ²
População ocupada	5.854 = 30,5%
População ocupada assalariada	4.792
Salário médio mensal dos trabalhadores formais	2,1 salários mínimos
Rendimento nominal mensal per capita de até meio salário mínimo	27,3%

Fonte: IBGE (2016).

Tabela 2: Preços praticados pelo empreendimento Ilha de Porto Belo – alimentos e bebidas

Preço praticados pelos setores de alimentos e bebidas do empreendimento ilha de Porto Belo – o mais caro e o mais barato	
Camarões	Camarões no abacaxi (400g) – R\$146,00; Mini pastéis de camarão (12 unidades) – R\$ 58,00
Frutos do mar	Tábua de frutos do mar (400g) – R\$ 147,00; Mariscos à vinagrete (400g) – R\$ 60,00
Peixes	Iscas de peixe (500g) – R\$ 55,00
Aves/ Carnes/ Petiscos	Tábua de carnes (1kilo) – R\$ 110,00; Fritas (500g) – R\$ 29,00
Saladas	Salada de atum – R\$ 44,00; Salada mista – R\$ 37,00
Água	R\$ 6,00
Caipirinha	R\$ 22,00
Drinks	Pina rosada no abacaxi – R\$ 48,00 Pantera cor de rosa – R\$ 23,00
Refrigerante	R\$ 8,50
Sucos	R\$ 9,00

Fonte: Cardápio restaurante tropical Ilha de Porto Belo (2017).

Com base nestes dados, nota-se que a comunidade não possui poder aquisitivo para consumir na Ilha, e, além disso, a administração da Ilha não permite a entrada de visitantes com caixas térmicas e alimentos, e, quando isso ocorre, os pertences são retidos e ficam em posse de um funcionário até a saída do visitante da Ilha. Essa é uma prática ilegal de obrigar que os visitantes apenas consumam produtos fornecidos pelo empreendimento, que são muito mais caros.

Vale ressaltar que a Ilha é um bem da União (Lei 601 de 18 de setembro de 1850) - mesmo nesse caso, em que a Ilha é considerada propriedade privada pelo município, no qual qualquer cidadão deveria ter o direito de usufruir do espaço, sem ser obrigado a consumir no empreendimento em seu tempo de estada. Esta obrigação de consumir se dá porque as famílias que vão à praia com seus filhos precisam se hidratar e alimentar, e na Ilha, alimentos e bebidas não são permitidos, ao menos que os compre lá. A justificativa dada sempre foi o lixo, todavia, se o visitante retornasse seu lixo ao continente, qual seria o problema? Segundo relatos de moradores locais, várias tentativas da comunidade em liberar esse acesso foram negadas, e o consumo dos visitantes sempre foi restringido aos quiosques e restaurantes da Ilha, tornando quase impossível a comunidade reestabelecer um contato próximo com a Ilha.

Este distanciamento da comunidade local da Ilha gerou uma subordinação turística e interferiu na cultura de lazer da comunidade. A subordinação turística ocorreu pois a comunidade foi influenciada a pensar que o empreendimento na Ilha traria mais benefícios para o desenvolvimento econômico do município, e que, a atividade turística era a única ou a última alternativa de desenvolvimento econômico, mas, toda essa influência veio carregada do adjetivo sustentabilidade, o que confundiu e fez com que a comunidade aceitasse e acreditasse nos benefícios que o empreendimento os traria.

Tal influência foi averiguada por meio de relatos dos moradores locais, a influência ocorreu pois o que era passado para comunidade de informações restringia-se aos ganhos econômicos que melhorariam com o desenvolvimento do turismo na Ilha, e sempre era ressaltado como aquela área de difícil controle por parte do município, por ser uma Ilha, estaria mais segura se uma empresa a administrasse.

No entanto os empregos gerados diretamente ficaram restritos aos cargos operacionais, dentre eles: manutenção, limpeza e segurança, e eram distantes da equidade das receitas geradas pelo empreendimento em relação ao ganho da comunidade. Visto que nenhum dos cargos ultrapassou a média de ganho *per capita* (tabela 1) do município, segundo relatos dos funcionários. Já os empregos indiretos gerados pelo turismo na Ilha, principalmente os de transporte realizado pelos pescadores para a travessia do continente a Ilha, não geravam os ganhos que eram justificados, pois os pescadores ainda repassavam uma taxa equivalente a 50% do valor cobrado (o valor é de R\$ 10,00) para a Ilha, por utilizar o trapiche de desembarque.

Os conflitos existentes, demonstram que o empreendimento foi apresentado para a comunidade como sendo uma importante fonte de economia para o município, todavia, a realidade demonstra que nem essa dimensão de equidade econômica o empreendimento teve

sucesso. Esta pesquisa não conseguiu ter acesso ao Demonstrativo do Resultado do Exercício do empreendimento, mas é nítido o ganho elevado em relação ao ganho da comunidade devido aos altos preços praticados. O empreendimento têm a sua mão-de-obra composta por acadêmicos do curso de Turismo e Hotelaria, através do projeto Gêntis Orientadores, e o valor pago para cada estagiário é de um salário mínimo. Logo, a estrutura organizacional do empreendimento Ilha de Porto Belo é de baixo custo e ajuda no maior lucro por parte da empresa e maior distanciamento da comunidade.

Além desses aspectos, o meio ambiente, que antes foi melhorado para a implantação do empreendimento, começava a demonstrar sinais de esgotamento. (Na época, a empresa da família Stodieck retirou toneladas de lixo do local e replantou espécies de mata atlântica nativa). O ganho ambiental, anteriormente valorizado, passou por desgastes, devido a alta carga diária que foi observada na ilha. Os registros fotográficos feitos durante o carnaval demonstram o posicionamento dos quiosques do empreendimento próximos ao nível do mar e a quantidade de pessoas em pequenas áreas, conforme apresentado nas figuras 4 e 5 a seguir.

Figura 4: Prainha Ilha João da Cunha

Fonte: Amanda Baldissera Damião, 2017.

Obs.: Foto registrada no carnaval de 2017.

Figura 5: Trapiche empreendimento Ilha de Porto Belo

Fonte: Amanda Baldissera Damião, 2017.

Obs.: Foto registrada no carnaval de 2017.

A capacidade de carga da Ilha é de 1879 pessoas e foi estabelecida pela Ruschmann e consultores (RUSCHMANN; ROSA, 2006, p.11), com base no indicador de carga da linha de costa, que avaliou o potencial da Ilha para o empreendimento turístico. “Este método considerou o comprimento da linha de costa e o número de turistas na praia, que resultou em padrões de densidade, propondo densidades de uma a dez pessoas por metro linear de costa, considerando que alguns turistas estão preparados para tolerar altas densidades para obter um lugar ao sol” (LESSA, 2006, p. 30).

Esta ideia de capacidade de carga para tolerar altas densidades nos faz pensar que o critério estabelecido para aprová-la foi baseado na perspectiva da receita econômica que o empreendimento buscava atingir. Além disso, os relatórios de sustentabilidade, que são feitos anualmente no empreendimento, consideram a sustentabilidade como estratégia de desenvolvimento em empreendimentos turísticos e contemplam as seguintes unidades de análise: infraestrutura, equipamentos e serviços, lixo/ lixeiras/ reciclagem, identificação de detritos, esgoto, água, instalações sanitárias. Também são analisados: transporte de turistas, transporte do lixo, transporte de combustível para os geradores, transporte dos funcionários, poluição sonora, informações fornecidas na ilha, informações fornecidas no continente. Completam a lista: energia, monitoramento do empreendimento, recursos humanos,

manutenção dos equipamentos, qualidade da paisagem, capacidade de carga, animais, limpeza, segurança/ prevenção de acidentes, acesso e atividade dos barqueiros.

As dimensões da sustentabilidade social, econômica, política, ambiental e territorial pela perspectiva da comunidade local, e pela perspectiva histórica e cultural da ocupação da Ilha são deixadas de fora. Para Ruschmann (2006, p.2) “a sustentabilidade como ação de desenvolvimento no setor turístico é uma forma de estratégia de diferenciação da oferta capaz de imobilizar uma determinada fatia do mercado que preza os valores ambientais”. Esta afirmação mostra que a sustentabilidade e o turismo sustentável são abordados como um novo nicho de mercado.

A afirmação de Ruschmann diverge da percepção da comunidade local sobre a Ilha. Esta situação me faz refletir como o turismo é praticado e justificado na Ilha, principalmente, como as políticas públicas interpretam desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. Como o instrumento dessas políticas rebatem na Ilha? Contudo, após anos de gerenciamento do turismo na Ilha, em 2011, a família “proprietária” começou a colocar em prática ações do projeto luxuoso de um resort, o resort Ilha de Porto Belo, que seria implantado no setor norte da Ilha, atrás do empreendimento existente.

Desde o início, a comunidade local não aderiu e não acreditou no ganho ambiental e na sustentabilidade defendida pelo projeto. Este conflito chegou ao Ministério Público Federal, que moveu duas ações contra a Ilha. Uma alegando a ilegalidade quanto à ocupação inicial da Ilha (empreendimento Ilha de Porto Belo), e outra ação contra a construção do resort de luxo.

Tal ação foi movida, pois o IBAMA liberou a licença previa de construção, mesmo a comunidade não aderindo ao projeto. Até agora, a construção do resort não saiu do papel por dois motivos: um deles refere-se a problemas legais, e o segundo motivo foi a comunidade local não aceitar, sendo assim, o proprietário não pôde iniciar a construção. Este trabalho acredita que o resort não traria nada de sustentável à atividade turística. A própria ideia da construção dele numa Ilha praticamente intacta é distante do que se propõe por sustentabilidade neste estudo.

2.1 Descrição física da Ilha João da Cunha

O perímetro de entorno da Ilha é de 2,725,0m, distribuído em 1,975,0m na face noroeste, 975,0m na face sudeste, 425,0 na face sul e 200,0 na face norte (EIV, p. 17, 2015). A Ilha orienta-se paralelamente à linha da costa da praia de Porto Belo, acompanhando as

extremidades sul e norte das pontas rochosas do Caixa D’Aço e do Vieira, que se situam a norte e a sul da Ilha, respectivamente.

A Ilha apresenta suas altitudes bem distribuídas, tendo como cota máxima 73m, no “Mirante”, localizado praticamente em um ponto central. A declividade na Ilha João da Cunha apresenta-se de forma suave, sem formações escarpadas e de baixas altitudes. Predominam as declividades entre 0° e 25° (69%), seguido das declividades entre 25° e 45° (30%) e acima de 45° (1%). As altitudes são mais elevadas no setor central da Ilha, tanto nas faces nordeste e noroeste, e apresentam cotas mais baixas nas extremidades norte e sul, que atingem no máximo 25 – 30 m de altitude (EIV, 2015, p.18).

A Ilha João da Cunha localiza-se dentro dos limites da zona de amortecimento da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, criada em 12 de março de 1990, por meio do Decreto Federal nº 99.142. A Reserva Biológica Marinha do Arvoredo é uma Unidade de Conservação Federal de proteção integral que tem como objetivo proteger um espaço da costa brasileira que apresenta grande importância biológica. Localizada no litoral do Estado de Santa Catarina, entre os municípios de Florianópolis e Bombinhas, a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo possui 17.600 hectares de superfície e abriga em seu interior as Ilhas do Arvoredo, Galé, Deserta, Calhau de São Pedro e uma grande área marinha que circunda o arquipélago (PLANO DE MANEJO ARVOREDO, 2004).

A zona de amortecimento do Arvoredo foi estabelecida pelo Plano de Manejo da UC, aprovado no ano de 2004, pela portaria nº 81-N do IBAMA. A Zona de Amortecimento é “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (Lei nº 9.985/2000, artigo 2º inciso XVIII).

Três fatores socioeconômicos foram determinantes para a conformação da zona de amortecimento da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo: a) intensa atividade pesqueira nas áreas costeiras próximas à reserva, principalmente a oeste e sul; b) o crescente desenvolvimento turístico na área costeira próxima, com destaque ao turismo náutico; e c) a tendência de expansão das atividades de prospecção e exploração de hidrocarbonetos (petróleo e gás) na costa catarinense (PLANO DE MANEJO ARVOREDO, 2004).

Considerando os dois primeiros fatores, de efeitos mais localizados e que sofreram alguma influência mais direta com a criação da Reserva, concebeu-se uma espécie de subzona denominada “Área de Normatização de Pesca e Turismo”, com aproximadamente 91 mil hectares, cerca de 10% da área total da zona de amortecimento, onde, a Ilha João da Cunha está localizada, conforme o mapa 01 a seguir:

Mapa 1: Localização da Ilha na Reserva do Arvoredo

Fonte: Plano de Manejo Arvoredo (2004).

2.2 Características biológicas e geológicas da Ilha

A diversidade biológica na Ilha João da Cunha é alta (SILVA E BRANDÃO, 1999). A Ilha abriga ao menos dois sítios arqueológicos e vegetação de mata atlântica em estágio avançado (80,37%) e médio (16,09%) de regeneração. A fauna inclui espécies ameaçadas de extinção (*Phylloscartes Kronel*) e ao menos uma espécie de anfíbio (*Physalaemus*) desconhecida da ciência. Na Ilha, há também grande variedade de espécies de pássaros que ocorrem na América do Sul. Alguns deles são: martim pescador grande, inhambu, aracua, saíras e sabiás (SILVA E BRANDÃO, 1999).

A zona de amortecimento da Reserva onde a Ilha está localizada é de extrema importância ambiental. Na Reserva e seu entorno são encontradas cerca de 32% das espécies da flora de macroalgas vermelhas descritas para a costa brasileira. A Reserva Biológica Marinha do Arvoredo abriga, ainda, o único banco de algas calcárias do litoral sul brasileiro (PLANO DE MANEJO ARVOREDO, 2004).

Além disso, na zona da Reserva também é encontrado o coral pétreo *Madracis Decactis*, uma espécie de cnidário característico de águas tropicais, mas que na Reserva chega a formar adensamentos bastante singulares para aquela latitude. Até o presente são mais de 190 espécies de peixes registradas, 145 de moluscos, 53 de caranguejos e siris, 70 de vermes poliquetas, 28 de ascídias, além de outros muitos grupos que incluem organismos pouco conhecidos da população em geral (PLANO DE MANEJO ARVOREDO, 2004).

A importância da Reserva para a conservação da biodiversidade não reside apenas no fato de ser um espaço de mar e terras onde são descobertas novas espécies, pois aquela área também abriga diversas espécies já conhecidas e descritas com algum grau de ameaça por órgãos de governo e instituições internacionalmente respeitadas. Na zona de amortecimento, ocorrem 22 espécies ameaçadas de extinção relacionadas nas listas oficiais brasileiras, 36 espécies presentes na lista oficial da IUCN (International Union for Conservation of Nature) e 23 relacionadas os anexos da CITES (Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção).

Na reserva, a geologia é caracterizada por apresentar granodiorito estaleiro (inscrições rupestres). Se tratando de peculiaridades existentes nas terras da Ilha, a Lei nº 3.924/61 dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos, salientando no art. 3º a proibição do aproveitamento econômico, a destruição ou mutilação, para

qualquer fim, das jazidas arqueológicas ou pré-históricas conhecidas como sambaquis e o ganho econômico com a visitação. Na Ilha, não há sítios arqueológicos, porém, existem inscrições rupestres e segundo a empresa que administra o empreendimento turístico, sua existência foi comunicada ao IBAMA e ao IPHAN, que alegam não haver condicionantes impostas devido ao tamanho e a quantidade de resquícios históricos encontrados. Só para constar, o empreendimento cobra uma taxa de manutenção da trilha ecológica (que dá acesso as inscrições).

A Lei complementar nº 34/2011, que institui o Código de Obras do município de Porto Belo e dá outras providências, dispõe na Seção IV, dos vestígios arqueológicos: art. 76º que nos setores de interesse arqueológico, a aprovação das plantas fica sujeita à assinatura de um termo de responsabilidade do proprietário, a ser elaborado pelo Poder Executivo Municipal, declarando estar ciente das probabilidades de encontro dos vestígios arqueológicos, da observância às leis pertinentes ao assunto e dos procedimentos a serem tomados caso os mesmos sejam encontrados (LEI COMPLEMENTAR Nº 34/2011).

Na Ilha, as inscrições rupestres foram feitas pelos sambaquis, e por trás dos primeiros manifestos artísticos do homem primitivo, foram criadas várias lendas e histórias. Nos mapas 2 e 3, a seguir, verifica-se o tipo de vegetação e a geologia da Ilha em estudo.

Mapa 2: Uso e ocupação da Ilha João da Cunha / Porto Belo

Fonte: Plano Diretor municipal de Porto Belo (2011).

Mapa 3: Geologia da Ilha João da Cunha / Porto Belo

Fonte: Plano Diretor municipal de Porto Belo (2011).

3 MÉTODO

Trata-se de um estudo de caso, exploratório e documental realizado através da análise crítica das políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade do turismo e como eles rebatem na área de estudo - a Ilha João da Cunha. O estudo de caso se mostrou um método adequado por permitir uma investigação que preserva as características significativas dos eventos da vida real, e sua “essência tentar esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados” (SCHRAMM, 1971, p. 06), Conforme Yin “a clara necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos” (YIN, 2010, p. 04), como é o caso do turismo desenvolvido em áreas insulares.

A escolha da área de estudo foi baseada na importância de se analisar uma região de alto interesse econômico, cultural e ambiental, onde o turismo, como fenômeno complexo, é considerado como alternativa econômica para o município. Os objetivos específicos do estudo foram: averiguar como as políticas públicas implementam o desenvolvimento sustentável e sustentabilidade; e analisar a situação atual da Ilha João da Cunha frente aos instrumentos legais de uso e ocupação das terras da União estabelecidos nas políticas públicas.

A pesquisa foi elaborada em quatro momentos, na primeira etapa foi feita uma revisão bibliográfica acerca dos temas: desenvolvimento, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade, turismo sustentável e políticas públicas, apresentado as escolas de pensamento, como o estudo se posiciona e o que os campos teóricos trazem para analisar criticamente as políticas públicas.

No segundo momento foram identificados e coletados os documentos para a análise, o critério de escolha desses documentos: Políticas, Planos e Programas foi o de maior similaridade com o objeto de estudo e por serem considerados os documentos mais importantes que visam o desenvolvimento sustentável na perspectiva do turismo em áreas insulares no Brasil, sendo eles: Políticas Nacional de Turismo; Plano Nacional de Turismo; Programa de Regionalização do Turismo; Política Nacional do Meio Ambiente; Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; Projeto Orla; e Plano de Manejo da Reserva Biológica do Arvoredo.

No terceiro momento foi apresentado o que as políticas públicas estabelecem para o desenvolvimento sustentável e sustentabilidade sob à luz da análise crítica do conteúdo explícito dessas políticas. No quarto momento foram analisados os instrumentos: Plano

Diretor de Porto Belo; Código Urbanístico de Porto Belo; Licenciamento ambiental, EIA, relatório de sustentabilidade, capacidade de carga; Estudo de Impacto da Vizinhança e os processos e recursos do Ministério Público Federal frente a realidade do empreendimento existente e do projeto do resort.

Os instrumentos analisados nesta etapa foram os considerados obrigatórios pelo governo para o desenvolvimento do turismo na Ilha João da Cunha. Os instrumentos estão voltados para a conformidade legal do uso e da ocupação das terras da União pela família “proprietária”. Com esses instrumentos legais, a atividade turística pode ocorrer (primeiro empreendimento) e um novo projeto (resort de luxo) foi proposto.

No último momento foram apresentados quais os reflexos das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade voltadas para o turismo na Ilha João da Cunha. Os reflexos levaram em conta toda a situação atual da Ilha, a visão das políticas públicas e os conflitos de interesses que circundam toda a história de ocupação da Ilha.

4 QUESTÕES TEÓRICAS E CONCEITUAIS EM DEBATE

Desde a publicação do relatório Brundtland (1987), o debate sobre o desenvolvimento sustentável tem sido intenso, resultando no estabelecimento de uma série de dimensões, princípios, indicadores e definições dos processos sustentáveis, embora os dados indiquem que há mais intenções de implantação do que efetivações práticas e muito mais divergências que convergências. A maior parte das discordâncias neste campo tem raiz na própria noção de desenvolvimento, cuja compreensão está longe de ser consensual. Tampouco há um entendimento comum sobre os motivos e as medidas necessárias para o alcance da sustentabilidade, especialmente por parte das sociedades pobres.

4.1 Desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento possui três correntes (ENRÍQUEZ, 2010). Para os fundamentalistas é sinônimo de crescimento econômico. Essa perspectiva tem como exemplo principal de sua aplicação a medição do desenvolvimento com base no Produto Interno Bruto *per capita* de um país. O desenvolvimento seria uma decorrência natural do crescimento econômico em razão do que se chama de "efeito cascata" (SACHS, 2004, p.26).

A segunda corrente se refere ao desenvolvimento como um mito (FURTADO, 1974). Para o grupo chamado de pós-modernistas, a noção de desenvolvimento sustentável nada muda a visão de desenvolvimento econômico, sendo ambas o mesmo mito. Assim, o desenvolvimento poderia ser entendido como uma "armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as majorias dominadas" (SACHS, 2004, p.26).

A terceira corrente aproxima o desenvolvimento à liberdade (SEN, 2000). O primeiro somente seria conquistado se fossem garantidas a todas as pessoas os seus direitos individuais e, conseqüentemente, sua liberdade. Dessa forma, em nenhum momento a liberdade estará restrita e tampouco será entendida como renda *per capita*, devendo abranger questões culturais, sociais, entre outras (VEIGA, 2005, p.33).

Contextualizarei o conceito desenvolvimento a partir do término da 2ª Guerra Mundial. Em julho de 1944, a Conferência de Bretton Woods foi responsável por estabelecer como padrão econômico financeiro o dólar-ouro. Tal conferência definiu as diretrizes a serem seguidas pela economia mundial até o início do século XXI, sendo criadas, naquela mesma

conferência, o Banco Mundial, o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Gatt (Acordo Geral sobre tarifas Aduaneiras e Comércio). O principal objetivo dos 44 países aliados era reconstruir a estabilidade econômica global, o que significou na prática uma “reconstrução” do capitalismo pós-guerra sob ampla liderança dos Estados Unidos, já que outras potências capitalistas como a Alemanha, França e Inglaterra, tinham suas economias praticamente destruídas neste período pós-guerra (SCHNEIDER, 2000, p.8).

As exigências impostas pelas cartilhas de desenvolvimento do FMI colocaram muitas nações em dificuldades, salientando-se os países subdesenvolvidos, transformados em “refêns” de uma política neoliberal para conseguirem se desenvolver, com o estabelecimento de medidas políticas e econômicas que interessavam mais aos Estados Unidos do que ao seu desenvolvimento. A dependência dessas medidas para se tornar uma nação desenvolvida gerou subordinação, e a ideia de que o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos estaria submetido ou limitado pelo desenvolvimento de países desenvolvidos, por causa do padrão de desenvolvimento capitalista, gerou outra corrente, a teoria da dependência e a do mito de desenvolvimento, com a racionalidade de que a superação do subdesenvolvimento só poderia ocorrer através da ruptura dessa dependência e não pela industrialização, o que implicaria numa ruptura com o próprio capitalismo. Será que o capitalismo é um sistema favorável ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos? Ou é um modelo que gera riquezas através da desigualdade e da miséria?

Assim, no final da II guerra mundial, era a primeira vez que se empregava a expressão “subdesenvolvido” para países que ainda não estavam no estágio industrial.

Para os norte-americanos e mais amplamente para os ocidentais, o combate contra o “subdesenvolvimento” seria o substituto da “missão civilizadora” do tempo das colônias como objetivo messiânico. No meio século que se seguiu se tornaria corriqueiro não mais levar em conta as nações e os povos em sua diversidade cultural, social e humana, mas somente e sim em catalogá-los como “país subdesenvolvido” e “país desenvolvido” em função do Produto Interno Bruto por habitante (PIB/habitante). Era o triunfo da econometria, uma visão contábil e matemática da economia (ALTMAN, 2014, p. 1).

Logo foram estabelecidas várias teorias de desenvolvimento e explicações para o subdesenvolvimento, sendo propostas teorias distintas, sistematizadas por Enríquez (2010), entre as quais se destacam:

- Foster Carter (1976), para quem há dois paradigmas opostos no debate sobre desenvolvimento: desenvolvimento ocidental e neomarxista;

- Roxborough (1979), que distinguiu as teorias do desenvolvimento em endógenas e exógenas;
- Hunt (1989), que classificou as teorias de acordo com elementos em comum de cada contribuição. Primeiro, a interpretação sobre a natureza essencial do desenvolvimento e / ou subdesenvolvimento. Depois, elementos comuns entre os fatores causais que geram o desenvolvimento e/ou subdesenvolvimento;
- Hirschman (1982) identificou cinco principais escolas: 1ª: neomarxista, 2ª: neoclássica, 3ª: clássico-marxista, 4ª: paradigma do desenvolvimento ocidental, e 5ª: teorias de desenvolvimento predominantes nos anos 40 e 50 – paradigma ortodoxo;
- Muller (1998) propôs cinco teorias: 1ª: desenvolvimento como crescimento, 2ª: industrialização como resposta ativa, 3ª: crítica ao crescimento, 4ª: dependência e desenvolvimento capitalista na periferia. O desenvolvimento da América Latina nos anos 60, dentro desta linha, se desenvolveu em três correntes: a) crítica a industrialização substitutiva, b) contribuições marxistas dos Estados Unidos e c) formulações de Cardoso e Faletto; 5ª: o “acaso” das teorias do desenvolvimento.

As quatro principais linhas de abordagem sobre desenvolvimento no campo das ideias são: as teorias clássicas de crescimento da economia convencional; as teorias de inspiração marxista ou neomarxista; as teorias institucionalistas ou neoinstitucionalistas, e as propostas de desenvolvimento sustentável.

As teorias clássicas de crescimento da economia convencional interpretaram o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. Os modelos de crescimento clássicos de Harrod / Domar, Robert Solow e a teoria das etapas de crescimento de Rostow são as principais expressões provenientes deste bloco de pensamento. “Para os autores deste grupo, crescimento é o mesmo que desenvolvimento econômico, que, por sua vez, ocorre de forma linear, e o PIB *per capita* é a sua medida central”. (ENRÍQUEZ, 2010, p. 21). Para Enríquez (2010), esses autores e escolas têm em comum a ausência de uma perspectiva histórica do capitalismo.

A partir do momento que o crescimento econômico começou a impactar negativamente, de forma irreversível, o meio ambiente, e a consciência de que os recursos naturais eram esgotáveis, essa visão da economia neoclássica de atrelar o desenvolvimento ao crescimento econômico começou a trazer a sustentabilidade para a discussão. Contudo, modelos de desenvolvimento sustentável começaram a ser pensados, todavia, a forma como foi concebida a ideia de sustentabilidade era associada à lógica de manter os recursos naturais servindo à economia.

Dois documentos oficiais da ONU: o Relatório Brundtland, de 1987 e o Relatório Limites do Crescimento, de 1972, apresentaram o modelo padrão de desenvolvimento sustentável: ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto. Ou o tripé da sustentabilidade (*Triple Bottom Line*), criado em 1997 pelo britânico John Elkington, fundador da ONG *Sustainability* (ELKINGTON, 1997). Para Boff (2012), esse modelo não resiste a uma crítica séria, pois começou a ser difundido no contexto das empresas, não das nações.

Desenvolvimento economicamente viável, na linguagem dos governos e das empresas, equivaleria ao Produto Interno Bruto (PIB), originário da economia clássica convencional de desenvolvimento. Veiga (2006, p. 34) concordou com as percepções do presente estudo, destacando que “a limitação inerente ao enfoque convencional da economia é um dos problemas centrais para a compreensão do desenvolvimento sustentável”, sendo um paradoxo polissêmico complexo e nada consensual.

Em contraponto a esta teoria convencional, estão as teorias de inspiração marxista ou neomarxistas, que criticam esses modelos dominantes de crescimento e dão ênfase às questões históricas. Autores dessa escola têm “forte descrença na possibilidade das sociedades que se integraram tardiamente à dinâmica global de acumulação superarem os graves problemas do subdesenvolvimento” (ENRÍQUEZ, 2010, p. 98), como é o caso do Brasil. Os principais estudos dessa corrente são: as teses estruturalistas de Cepal, os estudos de Celso Furtado, a escola da dependência e as teses de Bunker e Hirschman.

Outra teoria, a dos institucionalistas ou neoinstitucionalistas, propõe que a qualidade das instituições interfere diretamente na eficiência econômica e nas possibilidades de desenvolvimento. A principal questão deste bloco de pensamento é elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados socioeconômicos. “O principal objetivo de estudo dos institucionalistas são as instituições políticas e econômicas e, principalmente, as regras formais e informais que se plasam na cultura, no comportamento dos agentes e nas organizações sociais” (ENRÍQUEZ, 2010, p. 19).

Já as propostas de desenvolvimento sustentável buscaram a incorporação de outras dimensões, abordadas por Sachs (2002):

1. Social: que se refere ao alcance de um patamar razoável de homogeneidade social, com distribuição de renda justa, emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente e igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais;
2. Cultural: referente a mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação), capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas) e autoconfiança, combinada com abertura para o mundo;
3. Ecológica: relacionada à preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis e à limitação do uso dos recursos não renováveis;
4. Ambiental: trata-se de respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais;
5. Territorial: refere-se a configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público), melhoria do ambiente urbano, superação das disparidades inter-regionais e estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis;
6. Econômica: desenvolvimento econômico Inter setorial equilibrado, com segurança alimentar, capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica e inserção soberana na economia internacional;
7. Política (Nacional): democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos, desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores e um nível razoável de coesão social; e
8. Política (Internacional): baseada na eficácia do sistema de prevenção de guerras da

ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional,

4.1.1 Desenvolvimento sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável difundido pelo Relatório Brundtland, de 1987, refere-se ao “desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (NOSSO FUTURO COMUM 1987, p.46). Considerando que o desenvolvimento sustentável pode ocorrer em equilíbrio simultâneo do meio ecológico, do bem-estar econômico e da justiça social. Muitas vezes, na prática, atividades que elevam apenas o bem-estar econômico ocorrem com prejuízo à qualidade ambiental. A melhoria da qualidade ambiental implica no uso de recursos financeiros que poderiam ser gastos para a melhoria do bem-estar econômico ou da justiça social.

Para ONU (2016) o atendimento às necessidades das gerações presentes e futuras deve considerar as dimensões ambientais com a redução da degradação do ambiente através do uso consciente dos recursos naturais, e social, na redução da pobreza e das desigualdades, ao processo de desenvolvimento econômico.

Autores como: Cavalcanti (1997) e Moreira (1999) criticaram o conceito de desenvolvimento sustentável da ONU por não questionar o modelo de desenvolvimento produtivista e a lógica de crescimento econômico ilimitado, que é predominante no capitalismo. Para esses autores, o capitalismo se constitui na principal causa da degradação ambiental e das desigualdades sociais.

Estes autores corroboram com as ideias da escola de pensamento marxista, acreditando que é difícil para um país superar o subdesenvolvimento, a miséria e as desigualdades, sob a lente do capitalismo. Esses autores também dizem que desenvolvimento e subdesenvolvimento são, na realidade, resultados históricos do desenvolvimento do capitalismo. E acrescentam que o neoliberalismo é uma impertinência de economia política, do ponto de vista do Brasil, pois mostra uma perversão que provou ser absolutamente insustentável, e com autores que partem da crítica aos modelos clássicos de crescimento. Veiga (2006, p. 208) pontua: “a grande interrogação colada diante do imenso desejo de sustentabilidade desenvolvimentista pode ser concentrada, em última instância, em uma simples pergunta: será que o avanço do conhecimento científico provocará, em tempo útil, uma nova “onda” que supere o industrialismo?”, Veiga destacou ainda: “que o

desenvolvimento sustentável anuncia a utopia que tomará o lugar do socialismo” (VEIGA, 2006, p.208)

O sociólogo português Boaventura de Sousa Santos destacou em uma de suas obras que: “a única utopia possível é a utopia ecológica e democrática, porque chegamos ao limite de um ecossistema finito e de uma acumulação capitalista infinita” (SANTOS, 2011, p.128).

O desenvolvimento sustentável tem diferentes denominações: desenvolvimento endógeno, desenvolvimento sustentado, desenvolvimento includente, eco desenvolvimento, entre outros. As principais contribuições da escola de pensamento crítica ao modelo clássico de desenvolvimento foram de Sachs (1986), para quem, os modelos de crescimento neoclássicos,

[...] gozam de muito prestígio junto às autoridades que decidem sobre as grandes orientações, graças à sua simplicidade conceitual, mas, sobretudo em virtude da aparência de “objetividade” que conferem às decisões eminentemente políticas relativas à distribuição dos encargos e benefícios do crescimento (SACHS, 1986, p. 32).

Sachs (2004) criticou o modelo dominante de desenvolvimento, propagou os princípios e critérios para a operacionalização da proposta de desenvolvimento includente e sustentável e rechaçou veemente aqueles que consideraram o desenvolvimento como uma “armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as majorias dominadas, dentro de cada país e entre os países” (SACHS, 2004, p.26). As ideias de Sachs (1986; 2004) se distinguiram pela recusa ao reducionismo e pela crítica ao referencial analítico de desenvolvimento, tendo ressaltado que os modelos históricos de desenvolvimento ou a economia clássica convencional são importantes apenas como “antimodelos”, e o desenvolvimento sustentável ocorreria através da superação dos mesmos (SACHS, 1986; 2004 *apud* ENRÍQUEZ, 2010).

A respeito da controvérsia sobre a necessidade do crescimento econômico como pré-condição para o desenvolvimento sustentável, Sachs (1986, p. 76) afirmou que: “é extremamente difícil, senão impossível, conceber o desenvolvimento no quadro de uma economia estacionária, mesmo rica, enquanto as desigualdades não tiverem sido radicalmente eliminadas”. Dentro desta perspectiva, enquanto houver iniquidades sociais, o crescimento econômico não pode ser descartado. No entanto, deve ser rejeitado o crescimento que gera concentração de renda, exclusão social e o uso predatório dos recursos naturais.

O desenvolvimento industrialista/capitalista/consumista é antropocêntrico, contraditório e equivocado, conforme explica Boff:

É *antropocêntrico*, pois está centrado somente no ser humano, como se não existisse a comunidade de vida (flora, fauna e outros organismos vivos) também criada pela Mãe Terra e que igualmente precisa da biosfera e demanda igualmente sustentabilidade. Em grande parte, dependemos dos demais seres que devem também ser contemplados para que o desenvolvimento seja, realmente, sustentável. É o defeito de todas as definições dos organismos da ONU, o de serem exclusivamente antropocêntricas e pensaram o ser humano acima da natureza ou fora dela, como se não fosse parte dela (BOFF, 2012, p. 46).

É *contraditório*, pois desenvolvimento e sustentabilidade obedecem a lógicas diferentes e que se contrapõem. O desenvolvimento, como vimos, é linear, deve ser crescente, supondo a exploração da natureza, gerando profundas desigualdades — riqueza de um lado e pobreza do outro — e privilegia a acumulação individual. Portanto, é um termo que vem do campo da economia política industrialista/capitalista (BOFF, 2012, p. 46).

É *equivocado*, porque alega que a pobreza é causa da degradação ecológica. Portanto: quanto menos pobreza, mais desenvolvimento sustentável haveria e menos degradação, o que é equivocado. Analisando, porém, criticamente, as causas reais da pobreza e da degradação da natureza, vê-se que resultam, não exclusiva, mas principalmente, do tipo de desenvolvimento praticado. É ele que produz degradação, pois dilapida a natureza, paga baixos salários e gera assim pobreza (BOFF, 2012, p. 47).

A expressão desenvolvimento sustentável, dentro desta perspectiva, representa uma armadilha do sistema, assumindo os termos da ecologia (sustentabilidade) para esvaziá-los/esgotá-los e o ideal da economia (crescimento) mascara assim a pobreza e as desigualdades que ele mesmo produz.

Com o tempo e a intensificação das pesquisas para compreender o desenvolvimento sustentável, foram surgindo derivações, dentre elas, a sustentabilidade fraca e a sustentabilidade forte, que serão abordadas a seguir.

4.2 Sustentabilidade

A sustentabilidade fraca e a sustentabilidade forte apontam para escolas de pensamento opostas, ou a teoria clássica da economia convencional *versus* a teoria marxista ou neomarxistas – teoria do desenvolvimento sustentável. O conceito de sustentabilidade fraca segue os preceitos teóricos da economia neoclássica. Para Hicks (1946, *apud* FAUCHEUX; NOEL, 1995, p. 289), “o rendimento de uma pessoa não é outra coisa senão aquilo que ela pode consumir durante um período, contando sempre ser tão rica no fim como no início do período”. Nesse sentido, o objetivo do desenvolvimento sustentável é o não decréscimo do bem-estar econômico.

Os modelos baseados na ideia da sustentabilidade fraca, são extensões dos modelos de crescimento econômico neoclássicos. Enríquez (2010) apontou os indicadores da abordagem da sustentabilidade fraca que objetivam mensurar o crescimento sustentável como: o preço de mercado; a renda de escassez; a elasticidade de substituição entre capital natural e o capital reprodutível e a taxa de processo técnico.

Os defensores da sustentabilidade forte usam dois grupos de argumento para contrapor a sustentabilidade fraca. De acordo com Faucheux; Noel (1995, p. 335):

1. Há incertezas a respeito dos principais indicadores apresentados pela escola da sustentabilidade fraca, quais sejam: valor de elasticidade de substituição, taxa de progresso técnico e valor de renda da escassez;
2. Existe uma assimetria fundamental entre o capital manufaturado e o capital natural no que se refere à irreversibilidade do seu uso.

Um dos maiores problemas nas pesquisas sobre a sustentabilidade é que os conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade estão misturados. O desenvolvimento sustentável é aquele que se dá diante de preceitos da sustentabilidade, e a sustentabilidade é entendida por diferentes abordagens. As teorias tradicionais, clássicas e tradicionais modernas decorrem da concepção econômico/liberal de mercado. No entanto, acredito que sustentabilidade pode ser compreendida pelo viés crítico das teorias tradicionais.

A concepção da sustentabilidade abordada por muitos autores é um modelo econômico, político, social, cultural e ambiental equilibrado, que satisfaz as necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades. Esta concepção está paralela ao “estilo de desenvolvimento adotado”, que, na avaliação da Agenda 21, é ecologicamente predatório na utilização dos recursos naturais, socialmente perverso com geração de pobreza e extrema desigualdade social, politicamente injusto com concentração e abuso de poder, culturalmente alienado em relação aos seus próprios valores e eticamente censurável no respeito aos direitos humanos e aos das demais espécies.

Desta forma, o conceito de sustentabilidade é polissêmico, e a crítica à utilização da sustentabilidade como adjetivo é feita justamente porque assim ela deixa de se tornar uma característica e uma pré-condição do que é sustentável. Para mim, a sustentabilidade só pode ser atingida quando necessidades básicas de vivência humana não são negligenciadas. Uma

teoria crítica da sustentabilidade deve tratar não apenas de uma parte do problema, mas de sua totalidade. Uma sociedade sustentável é aquela em que a produção das condições de existência devem valorizar tanto o que e como se produz, quanto aqueles que produzem.

Neste item, procuro responder o que é sustentabilidade e o que os campos teóricos trazem de críticas ao tema. Devido à polissemia do termo e as distintas escolas de pensamento, é quase impossível responder a esta indagação ou estabelecer o entendimento e a dimensão do que seria a sustentabilidade.

Neste estudo, a concepção de sustentabilidade que adoto não é reducionista (crescimento = desenvolvimento). Ela cobre aspectos ligados às comunidades, às políticas, à cultura e aos ecossistemas, e procuro compreender os conflitos de interesses, por questões ideológicas, que permeiam as políticas econômicas. Por exemplo: grande parte da classe média brasileira apoia iniciativas neoliberais (a conjuntura política atual demonstra esta realidade), e os interesses particulares de empresas em se apoderar dos termos e significados de sustentabilidade como estratégia econômica.

A concepção do que é sustentável para uma parcela favorecida economicamente da sociedade diverge da concepção de uma parcela mais instruída da sociedade e, em contraponto, a parcela marginalizada socialmente não é contemplada por preceitos sustentáveis, pois nem quesitos básicos da existência humana possuem. Devido a um modelo econômico que gera riqueza a partir da pobreza, os novos desafios para a busca da sustentabilidade são os relativos a conciliar interesses de grupos distintos através das políticas públicas que repensem o acúmulo de capital, acreditando, que enquanto o desenvolvimento sustentável estiver pautado somente na premissa do crescimento econômico e na manutenção da concentração de riquezas, o próprio discurso de sustentabilidade se manterá distante e vago.

Sachs (2002) afirmou que: a sustentabilidade é percebida como um processo dinâmico, que exige compromisso e esforço de diferentes atores por muitos anos, talvez, por várias gerações. As metas a serem atingidas devem ser constantemente reavaliadas, visando uma melhoria contínua, ou seja, uma evolução gradual e constante da implementação do desenvolvimento sustentável (CALLEN; TYTECA, 1999). Assim, este novo paradigma no campo das ideias surgiu visando uma reavaliação dos relacionamentos do estado, da sociedade civil e da ciência econômica com a natureza.

Desta forma, o diálogo com os campos que delimitam as diretrizes para compreender a sustentabilidade entende que qualquer atividade econômica precisa crescer e contribuir para o aumento do desenvolvimento socioeconômico, de maneira a beneficiar a qualidade de vida da

comunidade e o meio ambiente local, concomitantemente. Para tanto, deverá atender a determinados critérios, que levem em conta os aspectos sociais, culturais e ambientais, bem como a opinião dos diversos atores locais (públicos e privados). A discussão sobre estes conceitos evoluiu e foi incorporada aos diversos setores, inclusive ao turismo, assim, para que a atividade turística em uma região ou localidade alcance a sustentabilidade, é necessário, primeiramente, que na região não haja injustiças ambientais e sociais.

4.3 Turismo sustentável

Do ponto de vista teórico-conceitual o desenvolvimento sustentável do turismo é essencialmente dividido em duas escolas de pensamento: o produto e as abordagens da indústria (GODFREY, 1996). A antiga escola é representada na literatura sobre o desenvolvimento do turismo sustentável, onde a sustentabilidade é vista como uma alternativa ao turismo de massa. “De um modo geral, a abordagem do produto ilustra três temas gerais: a investigação sobre os conceitos gerais; a pesquisa sobre as estratégias de desenvolvimento e a investigação sobre o comportamento do turismo” (GODFREY, 1996, p. 62).

A abordagem da indústria é representada na literatura em que os seus praticantes argumentam que o turismo de massa é inevitável e, por isso, devem ser feitos ensaios para estabelecer o turismo sustentável. Trata-se de uma abordagem que “procura modificar as empresas do turismo e as questões do desenvolvimento do turismo de massa através de uma abordagem compreensiva, sistemática e orientada para a comunidade [...]” (GODFREY, 1996, p. 63). A maior dificuldade destas duas escolas de pensamento é que elas representam “demonstrações ilusórias em vez de casos reais específicos de sustentabilidade” (KNOWLES; DIAMANTIS e EL-MOURHABI, 2004, p. 146).

Um dos maiores problemas que se enfrenta hoje no campo de pesquisa do turismo sustentável é que, em sua maioria, as pesquisas priorizam os benefícios econômicos (similares as teorias clássicas da econômica convencional, discutida acima). Para Mesquita (2006) pesquisas superficiais ou lineares acabam considerando o turismo exclusivamente como produto economicamente rentável e não avaliam as possibilidades de transformação socioculturais que podem ocorrer a partir do planejamento participativo, tais como na erradicação da pobreza, na distribuição de renda e na inclusão social.

Desde 1990, em virtude da II Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92, o termo “sustentável” passou a ser amplamente utilizado no debate sobre o desenvolvimento, atingindo diversos setores, dentre eles o turismo. Após a

Rio-92, o desenvolvimento sustentável tornou-se um conceito em voga. Este item procura debater o turismo sustentável, pois o rótulo sustentável vem sendo muito utilizado por empresas, governos, políticas e pesquisadores, vinculados à análise do marketing turístico. Para Candiottto (2008), [...] “o turismo muitas vezes acaba por alavancar um processo de desenvolvimento ambientalmente predatório e socialmente segregador”.

Segundo a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2003) o “turismo sustentável é aquele que atende às necessidades dos turistas de hoje e das regiões receptoras, ao mesmo tempo em que protege e amplia as oportunidades para o futuro”. Nota-se, assim, que o turismo sustentável se fundamenta na dimensão econômica e incorpora timidamente as dimensões ambiental, social e cultural, entendendo-as como oportunidades e recursos para a continuidade da atividade turística, fato que demonstra o viés utilitarista propagado pela OMT.

Para esta instituição “o planejamento do turismo deve ter como meta a criação de benefícios socioeconômicos para a sociedade, mas, ao mesmo tempo, deve manter a sustentabilidade do setor turístico através da conservação do meio ambiente e da cultura local” (OMT, 1996, p. 74). A OMT se mostra mais preocupada com a sustentabilidade econômica do turismo do que com a busca por um turismo sustentável em suas dimensões social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional, propostas por Sachs (2002), por afirmar que apesar de objetivar criar benefícios sociais com o turismo através do planejamento, suas estratégias se fundamentam na manutenção da dinâmica de funcionamento do setor turístico, caracterizada pela concentração da riqueza e pela segregação socioespacial.

Da mesma forma que existem controvérsias sobre o conceito de desenvolvimento, Swarbrooke (2000), apontou que não há uma definição completamente aceita de turismo sustentável. Para Candiottto (2008, p. 50). “[...] A OMT e a ONU vinculam a sustentabilidade do turismo às empresas que comandam o setor, preconizando indiretamente a manutenção da lógica de acumulação ilimitada de capital por parte dos empresários do setor turístico e, consequentemente, a exploração de recursos naturais e mão de obra local”.

Na tentativa de estabelecer uma cronologia para os estudos acadêmicos precursores do turismo sustentável, Swarbrooke (2000) destacou os seguintes autores que influenciaram a origem do termo:

- 1965 – Dowers - alertava para o potencial impacto do crescimento do tempo livre e das atividades de lazer;

- 1973 – Young - discutiu os potenciais efeitos negativos do turismo;
- 1982 – Mathieson e Wall - levantaram impactos mundiais do turismo;
- 1985 – Murph - discutiu a relação entre turismo e comunidade local;
- 1987 – Krippendorf - analisou o turismo e seu impacto do ponto de vista do turista;
- 1998 – Butler - argumentou que o turismo sustentável se apresenta como contraposição ao turismo de massa e
- 1998 – Milne - alertou para não reproduzir a visão dicotômica entre turismo sustentável “*versus*” turismo de massa.

Não havia preocupação ambiental dos turistas nos anos 1950 e 1960. Naquela época, os atores responsáveis pelo desenvolvimento do turismo visavam apenas lucros, não se importando com as questões ambientais e sociais decorrentes da atividade. A partir dos anos 1970, a preocupação com os impactos ambientais e sociais do turismo tornou-se presente nas pesquisas acadêmicas. A incorporação da ideia de desenvolvimento sustentável no turismo ocorreu na Conferência Mundial de Turismo Sustentável, realizada pela OMT em 1990, que definiu:

[...] o turismo sustentável constituiu um modelo de desenvolvimento econômico que foi concebido para melhorar a qualidade de vida da comunidade visitada; oferecer ao visitante uma elevada qualidade de experiências e manter a qualidade do ambiente de que tanto a comunidade anfitriã quanto o visitante dependem.

A premissa do turismo sustentável como modelo de desenvolvimento econômico demonstra a limitação da concepção de sustentabilidade apresentada pela OMT. Na mesma conferência, foram elencados os benefícios do turismo sustentável:

- Estimula a compreensão dos impactos do turismo;
- Assegura uma distribuição justa dos benefícios e custos;
- Gera empregos locais, diretos e indiretos;
- Estimula indústrias domésticas lucrativas;
- Gera entrada de divisas para o país e injeta capital e dinheiro novo na economia local;
- Diversifica a economia local;
- Procura ser participativo na tomada de decisões entre os atores e incorpora o planejamento e o zoneamento assegurando o desenvolvimento do turismo adequado à capacidade de carga do ecossistema;

- Estimula o desenvolvimento do transporte local, comunicações e outras infraestruturas para a comunidade;
- Cria facilidades de recreação que podem ser usadas pela comunidade local;
- O turismo natural encoraja o uso produtivo de terras consideradas impróprias para a agricultura;
- O turismo cultural intensifica a autoestima da comunidade local;
- Demonstra a importância dos recursos naturais e culturais para a economia de uma comunidade e seu bem-estar social, e pode ajudar a preservá-los e
- Monitora e administra os impactos do turismo e opõe-se a qualquer efeito negativo. (O'GLOBE, 1990 *apud* SWARBROOKE, 2000)

A OMT idealiza romanticamente o turismo sustentável, como sendo perfeito e positivo, que não gera impactos e deve ser implementado em várias localidades. O problema é que os indicadores sobre como atingir o turismo sustentável não existem, e nem a problematização por parte da OMT sobre as relações de poder, como os conflitos de interesses políticos e empresariais visando o lucro e às contradições existentes em qualquer debate sobre sustentabilidade. Este estudo parte da premissa que o turismo sustentável não existe e nem tem como existir dentro da atual lógica de acumulação capitalista.

Alguns autores tentam classificar o turismo sustentável com uma posição economicista, com ênfase no crescimento econômico – teoria clássica da economia - acreditando na sustentabilidade do turismo dentro da lógica de acumulação capitalista, dentre eles, os turismólogos: Swarbrooke (2000) e Ruschmann (1997) e os geógrafos: Hall (2001), Williams e Shaw (1998) e Silveira (2001).

Swarbrooke é um turismólogo inglês, cuja visão de turismo está vinculada à realidade europeia e dos países de capitalismo avançado. O autor definiu turismo sustentável como um “turismo que é economicamente viável, mas não destrói os recursos dos quais o turismo no futuro dependerá, principalmente o meio físico e o tecido social da comunidade local”. Neste estudo, entendo que, em alguns casos, o turismo não destrói o ambiente físico e o tecido social, mas, geralmente, modifica a comunidade local pelos interesses dos empreendedores turísticos.

Várias ressalvas ao turismo sustentável foram apresentadas por John Swarbrooke pelo viés econômico da sustentabilidade, pois vinculou a sustentabilidade do turismo à manutenção e à expansão do setor turístico. “Desde que seja bem administrado e tenha infraestrutura

adequada, o turismo de massa em complexos turísticos nas encostas litorâneas é uma forma de turismo muito sustentável” (SWARBROOKE, 2000, p. 35). Afirmou ainda, que “existem vários órgãos governamentais tentando fazer uso do turismo para ajudar a alcançar o desenvolvimento sustentável de áreas geográficas” (SWARBROOKE, 2000, p. 16).

É difícil afirmar que os governos buscam o turismo sustentável, como ocorre no Brasil, onde o modelo de desenvolvimento capitalista neoliberal é seguido, tendo como principal foco o viés econômico. Swarbrooke (2000) indicou os tipos de turismo que acredita serem altamente compatíveis com o conceito de turismo sustentável:

- Ecoturismo;
- Turismo cultural;
- Atrações urbanas em localidades turísticas abandonadas;
- Agroturismo ou o turismo rural em pequena escala, que representa fonte de renda para os trabalhadores do campo e
- Férias de conservação, onde turistas fazem ações conservacionistas.

As modalidades apresentadas por Swarbrooke (2000) como potencialmente sustentáveis são, predominantemente, turismos de bases locais, em pequenas escalas, de onde surgiu a questão: o turismo desenvolvido na escala local tem mais potencial de ser sustentável? Candiottto (2008) [...] ressaltou que “todos os lugares e localidades também são influenciados pela dinâmica global do capitalismo”. Logo, não creio ser factível combinar as exigências do capitalismo, ou o acúmulo de bens e riquezas, com propostas de turismo sustentável.

Apesar da visão economicista de Swarbrooke (2000), o autor se mostrou realista quando deixou implícito em sua análise que os interesses da “indústria do turismo” são econômicos e imediatistas, traduzidos na busca por lucro em curto prazo.

As grandes empresas vinculadas ao turismo seriam aquelas mais preocupadas com o turismo sustentável, em virtude dos seguintes motivos: - tentativa de convencer os governos de que o *trade* turístico é capaz de se autorregular, evitando assim intervenções estatais por meio de leis e regulamentos; - tomada de iniciativa que reduzem custos, ao mesmo tempo em que são tidas como sustentáveis; - a tentativa de impressionar a mídia, que influência no comportamento do consumidor (SWARBROOKE, 2000, p. 56).

O autor assumiu que o turismo sustentável deve ser buscado pelas empresas que comandam o setor (proposta neoliberal), e o seu discurso referiu-se à realidade de países desenvolvidos. Considero neste estudo a necessidade de ocorrerem mudanças econômicas para se atingir o desenvolvimento e o turismo sustentável no Brasil.

Para os geógrafos Williams; Shaw (1998 *apud* CANDIOTTO, 2008, p.48), a visão de sustentabilidade no turismo está vinculada ao mercado, “a sustentabilidade só será conseguida com maiores investimentos e com a forte participação das firmas e do capital privado, e projetos sustentáveis podem ser difundidos por grandes empresas”. Para Silveira (2001, p. 140), também geógrafo de formação, a sustentabilidade do turismo se dará por meio de políticas e do planejamento turístico, “para o desenvolvimento sustentável do turismo é preciso que se formule e execute uma política territorial e uma estratégia de desenvolvimento local baseada no planejamento integrado da atividade turística”. Entre a formulação da política e sua implantação existe uma série de interesses, relações de poder, conflitos, apropriações de discurso e de representações, entre outros aspectos, que precisam ser considerados na análise do turismo, bem como na sua gestão.

Mesmo com tantos discursos economicistas, diversos autores, principalmente ligados às ciências humanas, se pautaram em abordagens mais críticas em relação ao turismo sustentável, entre eles destacam-se CandiOTTO (2008), Butler (1998), Rodrigues (2000), Milne (1998) e Almeida (2004).

Para Butler (1998 *apud* CANDIOTTO, 2008, p.54).) “o turismo está sendo vendido como atividade sustentável, pois traz vantagens econômicas nas relações públicas e no *marketing*, ou seja, dá lucros. O *marketing* sustentável agrada às pessoas, pois estas reivindicam o rótulo do sustentável e se dispõem a pagar mais por algo sustentável”. Ainda para este autor, “o turismo é um setor onde a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável é difícil, pois o turismo nunca esteve baseado nas necessidades atuais e futuras, nem é uma necessidade, haja visto que uma pequena parcela da população mundial faz turismo”.

O autor acredita no uso do discurso do turismo sustentável na escala local para persuadir as pessoas e agregar valor ao “produto”, pois se o rótulo de sustentável vende, é preciso convencer turistas e a população local dos benefícios do turismo sustentável. “Deve-se questionar se o turismo deve ser desenvolvido em um lugar, e não achar que o turismo é a solução dos problemas” (BUTLER, 1998 *apud* CANDIOTTO, 2008, p.30). Pois, essa aplicação de princípios do desenvolvimento sustentável para o turismo pode gerar falsas expectativas e ludibriar a comunidade local, fazendo-a acreditar que está é a última alternativa

para o desenvolvimento econômico da cidade ou a única alternativa econômica para ela.

“A atividade turística é, em sua essência, incompatível com uma ideia de desenvolvimento sustentável” (RODRIGUES, 2000, p.181). Milne (1998) também corroborou este pensamento e afirmou: “devemos ter cuidado ao aproximar turismo de desenvolvimento sustentável porque o *trade* turístico fixa no lugar um ciclo vicioso de dependência das destinações, que leva a um desenvolvimento insustentável”.

Os governos e empreendedores utilizaram o discurso da sustentabilidade pelo interesse econômico do turismo. “A sustentabilidade é, então, uma nova medida de eficiência e produtividade da atividade turística, sem que mudanças políticas substanciais sejam realizadas”. Onde as políticas públicas seriam moldadas sobre os preceitos econômicos “[...] o patrimônio estaria, assim, submetido a uma lógica utilitarista, do atrativo mais eficiente ou economicamente viável para ser digno de ações de planejamento e políticas públicas” (ALMEIDA, 2004, p.7).

A autora ainda considera que:

“o discurso do turismo sustentável destaca principalmente a faceta da atividade turística como atividade econômica, convém não se esquecer quem são os reais beneficiados e a quem interessa um turismo dito sustentável. O seu conceito é vago e ambíguo e de duvidosa operacionalidade prática, mas sem dúvida, politicamente apelativo” (ALMEIDA, 2004, p. 7).

Dentro deste contexto de posições favoráveis e contrárias, surge a indagação: O que é turismo sustentável? Este estudo posiciona-se na vertente crítica, pois considera que o turismo sustentável não existe e não condiz com as práticas atuais propagadas como sustentáveis, pois não se preocupa com mudanças na estrutura econômica de acumulação de riquezas, com a autonomia e a participação política das comunidades locais, e com a diminuição de exploração dos recursos naturais.

Concluo que o uso da tipologia “turismo sustentável” deva ser evitado, pois atualmente turismo é um grande negócio regado pelo mercado do sistema capitalista e controlado pelos detentores do poder e do capital. A premissa norteadora deste capítulo é que, enquanto o turismo estiver pautado somente na premissa do crescimento econômico, o discurso do turismo sustentável é vago e benéfico apenas para uma parcela mais favorecida da sociedade, os investidores.

As empresas que se denominam “sustentáveis” não questionam nem alteram a lógica de acumulação e concentração de lucros provenientes da atividade. Os eixos estruturantes para a discussão de turismo sustentável estão pautados na crítica a utilização abusiva do termo

sustentabilidade pelos empreendimentos turísticos como estratégia de desenvolvimento econômico, e em como as políticas públicas interpretam o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade do turismo, para tal, a seguir é apresentado o que são políticas públicas.

4.4 Políticas públicas

As políticas públicas são um conjunto articulado de decisões orientadas para a resolução de um problema ou para a realização de um objetivo considerado de interesse público. Para tal, as decisões constituem um padrão de atitude governamental a respeito do problema, no caso, aquilo que é de fato realizado e não um conjunto de intenções. De modo geral, para iniciar a discussão sobre políticas públicas, a definição apresentada por Guareschi (2004) se mostra abrangente e objetiva:

[...] o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.

Mead (1995) considerou políticas públicas como “o campo de conhecimentos que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” (MEAD, 1995, p.4). Peters (1986) completou ambos os autores apresentados ao definir políticas públicas como “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS, 1986, p.8).

Por outro lado, políticas públicas e direitos sociais podem ser rompidos por dinâmicas clássicas de representação político-partidária, logo, a influência política pode estabelecer ou bloquear determinados temas, ou influir sobre os mesmos. Sendo assim, a definição que se relacionou diretamente com o objetivo deste estudo é apartidária, e os temas relativos às políticas públicas buscam entender quem ganha o quê? Porquê? E que diferença isso faz no desenvolvimento de um turismo sustentável?

Portanto, Thomas Dye (1984) vai ao encontro com a definição apropriada ao estudo, que entendeu políticas públicas como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Apesar das definições anteriormente apresentadas serem similares, Massardier (2003) foi além e considerou políticas públicas como “um conjunto de ações múltiplas, mais ou menos coordenadas, um processo de produção de dispositivos tangíveis de gestão de um campo da vida social coletivamente assumido” (MASSARDIER, 2003, p.84).

Ou seja, para o autor, as ações desenvolvidas não são necessariamente planejadas em conjunto e desempenhadas dentro de uma política estruturada. E as podem ser atos executados pelo poder público, que apontam a direção para a resolução do problema. Outro ponto, que o autor salientou, é a produção de dispositivos tangíveis, no caso instrumentos normativos como leis, decretos, planos ou configuradas em forma de programas e projetos. Através dos instrumentos, o direcionamento da posição do governo é perceptivelmente mais claro para a sociedade. O autor ainda considerou um terceiro ponto apresentado em sua citação chamando-o de campo da vida social coletivamente assumido, referindo-se a qualquer grupo reconhecido pela sociedade. A conceituação de políticas públicas é discutida entre diversos autores atualmente, sendo que cada um apresentou um foco diferente. Porém entre todos foi possível identificar pontos em comum ou que se complementam, e que podem ser sintetizados da seguinte maneira (SOUZA, 2006, p.36):

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Ou, como discute Muller (2002), política explícita e política implícita, que é a diferença entre o que o governo diz fazer e os interesses por trás de suas ações;
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras e
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos e metas a serem alcançados.

De modo direto e simplificado, neste presente estudo, política pública é entendida como as ações do governo para assegurar o desenvolvimento sustentável do turismo em áreas insulares. Contudo, as políticas públicas são desenvolvidas por instituições governamentais e por meio de processos políticos. Assim, tão importante quanto entender e discutir o que é política pública, é debater o processo de produção. Para tal, alguns autores defendem a existência de um ciclo de políticas públicas.

Nos anos 1990, Howlett e Ramesh condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, apresentando o que denominaram “*Improved model*”: (1) montagem

da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação. Neste modelo, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para, enfim, ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política. Esta é a ideia de ciclo da política que até os dias atuais é bastante divulgada e trabalhada nos estudos de política.

Porém, a realidade nem sempre se mostra tão sistemática e simplista conforme essa lógica. Algumas etapas podem ocorrer simultaneamente, em ordem inversa e até mesmo serem omissas. (MULLER, 2002). Nesse sentido, a proposta apresentada por Monnier (1992, *apud* MULLER, 2002) se mostra mais compreensiva e adequada, ao apontar um processo de produção das políticas públicas na forma de um fluxo turbulento. Essa proposta mostra as etapas acontecendo de forma paralela e se modificando continuamente, ressaltando o desvio entre o planejamento das ações, a sua implantação e os resultados e impactos que efetivamente foram gerados. O autor identifica três etapas:

- A elaboração da ação. O que pode ser entendido como a fase de planejamento ou formulação da política pública;
- A implantação das ações planejadas, acompanhada da sua constante revisão, frente à disponibilidade dos recursos e das relações entre os envolvidos e
- A avaliação dos impactos. Fase onde poderá ser verificado o desvio dos resultados e impactos gerados após a implantação das políticas públicas.

Outro ponto fundamental levantado por Muller (2002) é que a elaboração das políticas públicas é realizada com base na percepção que os diversos atores têm da realidade. Em função da complexidade e contradições dessa realidade, se faz necessário decodificá-la, ou sistematizar o processo, para que seja possível identificar os problemas e estabelecer as políticas públicas. Desta forma, esse processo de planejamento é realizado, não em cima da realidade, mas do que o autor chama de referencial das políticas públicas. Tal fato, em conjunto com o fluxo turbulento mencionado anteriormente, contribui ainda mais para o desvio entre os resultados das ações do poder público e os objetivos e as metas estabelecidos em seu planejamento.

O último ponto a ser discutido neste item diz respeito à avaliação dos resultados das

políticas públicas. De modo geral, a avaliação de políticas públicas tem como foco a sua eficiência. Para se fazer uma análise dos reflexos das políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável do turismo, conforme o objetivo da presente dissertação, foi necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se as políticas públicas são eficazes tão quanto seus discursos explícitos, tais critérios foram os instrumentos apresentados no método.

Na medida em que envolve princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma concepção de bem-estar humano, e as prioridades a serem observadas entre eles, a análise de avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso (FIGUEIREDO, 1986, p.108). Em suma, pode-se dizer que a análise das políticas públicas é a avaliação das ações do poder público.

4.5 Políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade do turismo no Brasil

Conforme apresentado anteriormente, políticas públicas, para este estudo, são entendidas como as ações do poder público com um objetivo específico. Essas ações, como aponta Massardier (2003), podem ser mais ou menos coordenadas, sendo que as mesmas vêm, cada vez mais, tendo influência e participação dos demais envolvidos em sua formulação, implantação e em seu monitoramento.

Neste item são apresentadas e analisadas como as políticas públicas interpretam o desenvolvimento sustentável e sustentabilidade na perspectiva do desenvolvimento do turismo no Brasil, (destaca-se que o estudo de todas as políticas públicas discutidas neste item foi realizado por meio da técnica de análise crítica, cujas reflexões serão apresentadas no capítulo 5). Tendo em vista que as políticas públicas são ações do governo implementadas por meio de atos normativos, fez-se necessário apresentar uma definição (quadro 2) dos mesmos, bem como sua hierarquia.

Quadro 2: Atos normativos Brasil

Ato normativo	Definição
Lei ordinária	Ato normativo primário que contém, em regra, normas gerais e abstratas. Embora as Leis sejam definidas, normalmente, pela generalidade e abstração (Lei material), estas contêm, não raramente, normas singulares (Lei formal ou ato normativo de efeitos concretos).
Decreto	Ato administrativo de competência exclusiva do Chefe do Executivo, destinado a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresse,

	explícito ou implícito, pela legislação.
Instrução normativa	Ato administrativo expedido pelos Ministros de Estado para a execução das leis, decretos e regulamentos.
Resolução	Ato administrativo expedido pelas altas autoridades do executivo, com exceção do chefe do Executivo, para disciplinar matéria de sua competência específica. Seu efeito pode ser interno ou externo, conforme o campo de atuação da norma ou os destinatários da providência concreta.
Portaria	Instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e funcionamento do serviço e praticam outros atos de sua competência.

Fonte: Brasil (2016).

No Brasil, o Ministério do turismo é responsável por desenvolver o turismo “como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social”. O Ministério do Turismo tem como diretriz a condução de políticas públicas com o modelo de gestão descentralizado, orientado pelo pensamento estratégico. Em sua estrutura organizacional estão a Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo - com foco na infraestrutura turística e no planejamento, ordenamento, estruturação e gestão das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro - e a Secretaria Nacional de Qualificação e Promoção do Turismo - voltada para a formalização e qualificação no turismo e para o *marketing* e apoio à comercialização dos destinos turísticos em âmbito nacional.

Na história do turismo no Brasil, a primeira política foi criada pelo Decreto de Lei nº 55 de 18 de novembro de 1966, que definiu a Política Nacional de Turismo, criando o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). A segunda lei foi constituída em 1996, a partir da Lei nº 8.181/91 e do Decreto 448/92, que qualificou a EMBRATUR como Instituto Brasileiro de Turismo. A Embratur (Empresa) tinha o objetivo de fomentar a atividade turística ao viabilizar condições para a geração de emprego, renda e desenvolvimento em todo o país.

Partindo deste pressuposto, o desenvolvimento do turismo para as políticas no Brasil sempre foi encarado como ferramenta para o crescimento econômico. A criação dessas políticas foram marcos em dois grandes sentidos, primeiro, pensou em estruturar o turismo, e segundo, pensou essa estruturação voltada para o ganho econômico que a atividade traria. Justificar o turismo meramente e puramente como setor da economia que precisa gerar lucros, na perspectiva neoclássica, diminui e restringi a visão do que é sustentável.

Desde janeiro de 2003, com a instituição do Ministério do Turismo, a atuação da Embratur (Instituto) concentra-se na promoção, no *marketing* e no apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior. Em nenhum momento, a criação dessas políticas pensaram no turismo como um fenômeno social atrelado aos interesses das comunidades receptoras, e sim pela perspectiva de mercado.

A seguir, será realizada uma apresentação de cada um dos instrumentos normativos, destacando-se as principais referências ao desenvolvimento sustentável do turismo como forma de compreender como as políticas públicas interpretam desenvolvimento sustentável e sustentabilidade.

- Decreto Federal nº 7.381 de 2 de dezembro de 2010

Este decreto regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, e estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo e faz menção ao desenvolvimento sustentável do turismo, mais especificamente com relação ao instrumento (licenciamento ambiental) que permite a construção de empreendimentos turísticos utilizadores de recursos naturais:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento dos estabelecimentos e empreendimentos de turismo utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental, sem prejuízo da observância da finalidade e adequação com os territórios, normas de uso e ocupação do solo onde se localizam e seu entorno, tendo em vista o desenvolvimento sustentável da atividade, considerando-se os diversos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial vigentes em âmbito municipal, estadual e federal (DECRETO FEDERAL nº 7.381/2010, art. 22º).

- Política Nacional de Turismo

A Política Nacional de Turismo foi instituída pela Lei Nº 11.771 de 17 de setembro de 2008. No parágrafo único das disposições preliminares, a lei destaca como a política busca atingir o desenvolvimento sustentável do turismo. “O poder público atuará, mediante apoio técnico, logístico e financeiro, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro” (Lei nº 11.711, parágrafo único).

No capítulo II (da política, do plano e do sistema nacional de turismo) o art. 4º lista os princípios que regem a política:

A Política Nacional de Turismo é 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 de Turismo (PNT) estabelecido pelo governo federal.

A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável. (Lei nº 11.771, capítulo II, seção I, Art. 4ª, p.1).

Nota-se que os princípios da política são pautados na teoria econômica clássica convencional, onde o turismo é visto como uma indústria cujo potencial mercadológico tem que ser explorado, mas, salvaguardando as dimensões sociais e o meio ambiente (esta lei entende o desenvolvimento do turismo dentro da teoria do tripé da sustentabilidade – econômico, social e ambiental). O art. 5º estabelece os objetivos e destaca o entendimento por turismo sustentável, por meio de:

I – Reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda;

II – Promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica;

III – Propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural;

IV - Preservar a identidade cultural das comunidades e populações tradicionais eventualmente afetadas pela atividade turística;

V - Prevenir e combater as atividades turísticas relacionadas aos abusos de natureza sexual e outras que afetem a dignidade humana, respeitadas as competências dos diversos órgãos governamentais envolvidos;

VI - Contribuir para o alcance de política tributária justa e equânime, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, para as diversas entidades componentes da cadeia produtiva do turismo;

VII - Promover a formação, o aperfeiçoamento, a qualificação e a capacitação de recursos humanos para a área do turismo, bem como a

implementação de políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho;

A Lei Federal estabelece também que, quando se tratar de unidades de conservação, o turismo deverá ser desenvolvido em consonância com seus objetivos de criação e com o disposto no Plano de Manejo da unidade (no caso deste estudo, o Plano de Manejo da Reserva Biológica do Arvoredo, visto que a área de estudo está localizada na Zona de Amortecimento da Reserva). Entende-se que o Plano de Manejo é o regulador, entre outras ações, das atividades turísticas desenvolvidas em áreas insulares no Brasil que pertencem às unidades de conservação.

- Plano de Manejo da Reserva Biológica do Arvoredo

O Plano de Manejo da Reserva Biológica do Arvoredo – SC foi instituído pelo Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990, sendo um produto da Lei Federal nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. O Plano de Manejo é o documento que define as diretrizes de gestão e implementação de uma Unidade de Conservação - UC.

O Plano de Manejo não faz menção à conceituação adotada sobre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. Todavia, faz uma análise SWOT ² do turismo na costa marítima. Para o plano, o aumento do turismo de massa nos municípios do entorno da reserva não favorece a sustentabilidade socioambiental da comunidade, sendo considerado uma ameaça à reserva. Isto ocorre, porque não existem planos de ordenamento urbano/turístico efetivos no entorno da Reserva, o que gera um processo de degradação ambiental acelerado, impulsionado pela especulação imobiliária.

Porém, aponta o ecoturismo como uma segmentação mais semelhante com propostas sustentáveis, e como uma atividade econômica alternativa para as comunidades do entorno, o que converge com os objetivos da Reserva, desde que seja desenvolvido com base em ordenamento ambientalmente correto. A sustentabilidade abordada no plano remete à dimensão ambiental. Os aspectos sociais e de equidade econômica não abrangem os objetivos do plano.

² Análise SWOT ou Análise FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) é uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário (ou análise de ambiente), sendo usada como base para gestão e planejamento estratégico de uma corporação ou empresa, mas podendo, devido a sua simplicidade, ser utilizada para qualquer tipo de análise de cenário.

- Decreto nº 7.994, de 24 de abril de 2013

Este decreto dispõe sobre o Plano Nacional de Turismo 2013-2016 (PNT). Neste decreto “a formulação e o planejamento de políticas públicas devem ter como pressuposto a obtenção de resultados efetivos que se estendam a toda a sociedade”. Ainda aponta como premissa que “em um país com a dimensão e a complexidade do Brasil, o turismo constitui uma atividade econômica com grande potencial de alavancar e contribuir para a consolidação do desenvolvimento socioeconômico equilibrado, mesmo em distintas condições territoriais” (DECRETO nº 7.994, 2013, p. 2).

O entendimento de desenvolvimento sustentável do turismo neste decreto é baseado na perspectiva do potencial da atividade para o desenvolvimento econômico sustentável, ambientalmente equilibrado e socialmente inclusivo. Essas ideias estão baseadas no tripé da sustentabilidade, e como apresentado anteriormente, elas foram desenvolvidas pensando nos anseios das empresas, não das pessoas. Logo, o turismo não é pensado como fenômeno social e sim como indústria, onde, todo o discurso sustentável quando colocado em contraponto com a realidade dos empreendimentos turísticos diverge da realidade. E para as políticas, o ambientalmente equilibrado e socialmente inclusivo, muitas vezes são aspectos mascarados ou adaptados para os empreendedores turísticos desenvolverem uma região.

- Plano Nacional de Turismo – 2013-2016

O Plano Nacional de Turismo (PNT), aprovado pela Portaria nº 110, de 23 de maio de 2013, destaca como compreende o desenvolvimento sustentável do turismo através de suas diretrizes: geração de oportunidade de emprego e empreendedorismo; participação e diálogo com a sociedade; incentivo à inovação e ao conhecimento e regionalização. Os objetivos estratégicos do plano são: preparar o turismo brasileiro para os megaeventos; incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil e melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro. (PNT, 2013).

As metas estabelecidas pelo plano apontam o foco economicista das políticas de turismo no Brasil, e o pensamento de que o turismo é o “salvador da pátria”, principalmente, quanto à questão de se atingir a justiça social. Tais metas são:

- 1ª: Aumentar para 7,9 milhões a chegada de turistas estrangeiros ao país;
- 2ª: Aumentar para US\$ 10,8 bilhões a receita com o turismo internacional até 2016;
- 3ª: Aumentar para 250 milhões o número de viagens domésticas realizadas até 2016;
- 4ª: Elevar para 70 pontos o índice médio de competitividade turística nacional até 2016;
- 5ª: Aumentar para 3,6 milhões as ocupações formais no setor de turismo até 2016 (PNT, 2013, p. 71).

As ações propostas pelo plano para o desenvolvimento sustentável do turismo são: combater a exploração de crianças e adolescentes na cadeia produtiva do turismo (com a finalidade de dar publicidade às informações de utilidade pública que visem à prevenção e o enfrentamento da exploração sexual); integrar a produção associada na cadeia produtiva do turismo (com a finalidade de contribuir para a diversificação da oferta com o incremento de diferencial competitivo dos destinos turísticos) e fomentar o turismo de base comunitária (com a finalidade de promover a qualificação e a diversificação da oferta turística, com a geração de trabalho e renda, e a valorização da cultura e do modo de vida local).

O desenvolvimento sustentável é visto neste plano como uma estratégia mercadológica para fomentar o crescimento econômico. Urge pensar que a sustentabilidade dentro do plano não é contemplada dentro de toda a complexidade que o tema exige. E mais que isso, é uma contradição, pois as metas são puramente econômica, não fazendo menção às questões sociais e ambientais.

- Programa de Regionalização do Turismo

A Política Nacional de Turismo, estabelecida pela lei 11.771/2008, tem dentre os seus princípios a regionalização do turismo. A dimensão e a diversidade do território brasileiro são de tal ordem que a estruturação e organização da oferta turística do país constituem um dos maiores desafios para a gestão e o desenvolvimento sustentável da atividade. “A estruturação da oferta turística pode ser potencializada, se considerada em sua dimensão regional, em que diversos municípios se integram e se complementam na prestação de serviços aos turistas, agregando valor aos territórios” (PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO, 2013).

Tendo este princípio como referência, o Ministério do Turismo criou e vem implementando o Programa de Regionalização do Turismo, pelo qual os municípios são incentivados a um trabalho conjunto de estruturação e promoção, acreditando que cada peculiaridade local pode ser contemplada, valorizada e integrada num mercado mais abrangente.

A trajetória da Política Nacional de Turismo com enfoque territorial teve início com a institucionalização do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) em 1994. Sob a coordenação do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (2003 surgiu o Ministério do Turismo), o programa foi concebido para dinamizar o desenvolvimento da atividade turística em âmbito municipal. As premissas estabelecidas pelo Programa de Regionalização do Turismo fazem menção à sustentabilidade quando “compreende o desenvolvimento sustentável das regiões turísticas como base para a preservação da identidade cultural, respeitando as especificidades políticas, econômicas, sociais e ambientais” (PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO, 2013, p. 23). E quando aponta um dos objetivos principais do programa: “promover a sustentabilidade e a inclusão social por meio da geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo” (PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO, 2013, p. 13).

Diante disso, o que o programa espera é que cada região turística planeje e decida seu próprio futuro, de forma participativa e respeitando os princípios da sustentabilidade econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional. Para tal, o programa busca subsidiar a estruturação e qualificação dessas regiões para que elas possam assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, possibilitando a consolidação de novos roteiros como produtos turísticos rentáveis e com competitividade nos mercados nacional e internacional.

Para tanto, o programa percebe o turismo como atividade econômica capaz de gerar postos de trabalho, riquezas, promover uma melhor distribuição de renda e a inclusão social. De modo geral, pode-se dizer que o seu conteúdo tem uma preocupação em fazer do turismo uma ferramenta para modificar a situação econômica de um município, não se atendo aos aspectos relacionados à qualidade dos empregos gerados, à divisão equitativa das riquezas e como inserir as comunidades locais na distribuição equitativa de renda.

- Programa de Regionalização do Turismo – Turismo e Sustentabilidade

Os eixos orientadores deste caderno (Turismo e Sustentabilidade) são os princípios do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007/2010 “uma viagem de inclusão” que entende que as relações entre turismo e sustentabilidade devem ser abordadas por meio dos princípios que norteiam o entendimento dos seus distintos campos. Para o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil - esses princípios são os seguintes: sustentabilidade ambiental; sustentabilidade econômica; sustentabilidade sociocultural e sustentabilidade político-institucional.

O conceito de sustentabilidade, apresentado no caderno Turismo e Sustentabilidade, entende que:

O crescimento econômico é apenas uma faceta do desenvolvimento, e não um fim em si mesmo. Embora necessário, esse crescimento não é garantia de qualidade de vida nem deve ser encarado sempre como positivo, uma vez que pode produzir graves consequências ambientais, como o esgotamento dos recursos naturais e a poluição. Além disso, a reflexão sobre a pobreza nos países em desenvolvimento resultou na convicção da necessidade de distribuir equitativamente os benefícios advindos do crescimento econômico, já que tanto o excesso de riqueza quanto o de pobreza colaboram com a destruição do meio ambiente (CONTEÚDO FUNDAMENTAL – TURISMO E SUSTENTABILIDADE, 2007, p. 19).

Para este conteúdo do Plano Nacional de Turismo “a sustentabilidade depende fundamentalmente de planejamento e da maneira como se levam em conta os quatro princípios que a sustentam: ambiental, econômico, sociocultural e político-institucional”. Ressaltando que “a sustentabilidade deve ser entendida como o princípio estruturador de um processo de desenvolvimento centrado na eficiência econômica, na diversidade cultural, na proteção, conservação do meio ambiente e na equidade social” (CONTEÚDO FUNDAMENTAL – TURISMO E SUSTENTABILIDADE, 2007, p. 26).

- Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990

Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e apresenta no art. 1º como deveres do poder público para assegurar o uso sustentável dos recursos naturais, nos diferentes níveis:

I - Manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio

ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - Proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica;

III - Manter, através de órgãos especializados da Administração Pública, o controle permanente das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, de modo a compatibilizá-las com os critérios vigentes de proteção ambiental;

IV - Incentivar o estudo e a pesquisa de tecnologias para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, utilizando nesse sentido os planos e programas regionais ou setoriais de desenvolvimento industrial e agrícola;

V - Implantar, nas áreas críticas de poluição, um sistema permanente de acompanhamento dos índices locais de qualidade ambiental;

VI - Identificar e informar, aos órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente, a existência de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação, propondo medidas para sua recuperação e

VII - Orientar a educação, em todos os níveis, para a participação ativa do cidadão e da comunidade na defesa do meio ambiente, cuidando para que os currículos escolares das diversas matérias obrigatórias contemplem o estudo da ecologia.

No paragrafo VII, a orientação e participação da comunidade em defesa do meio ambiente através da noção e do estudo da ecologia é um dos deveres do poder público, todavia, a efetividade de tais orientações e participações ficam restritas as ações deliberadas por instituições econômicas do turismo, onde, em muitos casos, a comunidade não tem peso na tomada de decisões do município em relação ao turismo. O turismo é visto pelo governo, através do viés da eco-eficiência dos empreendimentos e não do ecologismo voltado para os pobres. Como a comunidade pode ser orientada pelo pensamento do desenvolvimento sustentável quando o modelo de ecologismo propagado pelas políticas é economicista?

- Política Nacional do Meio Ambiente

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938, de 21 de agosto de 1988, é referência em política de proteção ambiental no Brasil. A política é reconhecida pela Constituição Federal de 1988, e, em seu art. 225, refere-se ao meio ambiente equilibrado simultaneamente ao dever de responsabilidade, caso uma atividade gere dano ambiental. Portanto, esse dispositivo Constitucional (PNMA), regulador do meio ambiente, determina o não uso indiscriminado de determinado bem, quando sua utilização colocar em risco o equilíbrio ambiental.

A Política Nacional do Meio Ambiente entende o meio ambiente como “um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Art. 3º, inciso I, lei nº 6.938/81). A degradação ambiental é entendida como a “alteração adversa das características do meio ambiente” (Art. 3º, inciso II, lei nº 6.938/81). E os recursos ambientais são: “a atmosfera, as águas interiores, superficiais ou subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (Art. 3º, inciso V, lei nº 6.938/81).

A Política Nacional do Meio Ambiente, no art. 4º, compreende o desenvolvimento sustentável como sendo “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social, com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (Art. 4º, inciso I, lei nº 6.938/81). A ação governamental objetiva a manutenção do equilíbrio ecológico, sendo certo que “o meio ambiente é um patrimônio público de uso coletivo e deve ser necessariamente protegido” (PNMA, 1988). O objetivo da PNMA é de regulamentar as várias atividades que envolvam o meio ambiente, para que haja preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. Assim, torna-se favorável à vida, assegura-se à população condições propícias para seu desenvolvimento social e econômico.

Uma dessas atividades que envolve o meio ambiente é o turismo, esse discurso do equilíbrio entre o tripé da sustentabilidade e o desenvolvimento do turismo, como foi apresentado, é muito discutido por não ser direcionado aos interesses da comunidade receptora, e sim, das empresas turísticas. Dentre as regulações contidas na Lei nº 6.938/81, em seu art. 2º, estão descritos os princípios orientadores na busca do cumprimento de seus objetivos, elencados em seus incisos que são os seguintes:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I – Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II – Racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III – Planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV – Proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V – Controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI – Incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso nacional e a proteção dos recursos ambientais;

VII – Recuperação de áreas degradadas;

VIII – Proteção de áreas ameaçadas de degradação;

IX – Educação ambiental em todos os níveis de ensino. Inclusive, a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.

Já haviam sido estabelecidos princípios globais nas conferências de Estocolmo 1972 e na ECO, em 1992, porém, na Política Nacional do Meio Ambiente, são declarados princípios específicos à realidade brasileira. O art. 4º da Lei nº 6.938/81, determina que a Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - À compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - À definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - Ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - Ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - À difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - À preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - À imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Tendo em vista esses princípios e objetivos, para adequação aos processos globais, foi necessária a criação de diversos órgãos relacionados ao Meio Ambiente e edição de legislação a respeito. Dentre os órgãos criados, é fundamental mencionar o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). O objetivo deste órgão é o estabelecimento de padrões que

possibilitem o desenvolvimento sustentável, utilizando-se de mecanismos e instrumentos que possam conferir maior proteção ao meio ambiente. O SISNAMA entende por desenvolvimento sustentável: “diretriz do desenvolvimento sustentável pressupõe uma perspectiva ética em que o conceito de desenvolvimento econômico vem necessariamente articulado com as dimensões sociais e ambientais”

Os instrumentos da PNMA estão elencados no artigo 9º da Lei nº 6.938/81. São mecanismos utilizados pela administração pública para que os objetivos da política nacional sejam alcançados. Foram estabelecidos por meio de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente mencionados no artigo 9º da Lei nº 6.938/81 e definidos nas Resoluções do CONAMA, é importante discorrer com mais detalhes sobre a Avaliação de Impacto Ambiental, o Estudo e Relatório de Impacto Ambiental e o Licenciamento Ambiental por estarem diretamente ligados ao objeto de estudo.

- Avaliação de Impactos Ambientais (AIA)

Como instrumento da PNMA, o AIA tem caráter preventivo e trabalha para assegurar que um determinado projeto possível de causar danos ambientais seja analisado, levando-se em consideração as probabilidades de causar impactos ao meio ambiente e que o potencial dano seja levado em consideração para o processo de aprovação de licença ambiental. Os procedimentos devem garantir a adoção de medidas de proteção em caso de aprovação para implantação do empreendimento.

A Resolução do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº 001/86, define impacto ambiental:

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem: (I) a saúde, a segurança e o bem-estar da população; (II) as atividades sociais e econômicas; (III) a biota; (IV) as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; (V) a qualidade dos recursos ambientais.

Muitos empreendimentos turísticos são propostos para ambientes com diversidades que compõem vários significados para pessoas e realidades diversas. Neste sentido, é necessário que haja uma avaliação prévia das condições deste ambiente, principalmente para estabelecer quais os impactos ambientais que o empreendimento irá causar. Cada área possui suas características próprias, sendo necessário verificar as condições do ambiente natural,

ainda avaliar o ambiente social em sua estrutura material constituída pelo homem e pelos sistemas sociais em seu redor.

Para haver desenvolvimento socioeconômico e qualidade de vida é necessário avaliar, planejar e, ainda, obrigar-se à manutenção do ambiente que será utilizado por determinado empreendimento. Avaliação de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental previstos no artigo 9º, inciso III, estão definidos na Resolução CONAMA nº 237, artigo 1º, inciso III:

Art. 1º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: [...]

III. Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise de licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco[...]

Art. 3º A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Esta avaliação tem por escopo verificar preliminarmente, por meio de estudo técnico, a probabilidade de existência de algum risco potencialmente degradante ao Meio Ambiente, o que poderá impedir ou estabelecer novas regras ao empreendimento que se pretende viabilizar.

- Estudo de Impacto ambiental (EIA) e Relatório de Impacto ambiental (RIMA)

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) foi instituído dentro da Política Nacional do Meio Ambiente, por meio da Resolução CONAMA, nº 001/86, de 23 de janeiro de 1986. É um documento técnico, onde são avaliadas as consequências para o ambiente decorrentes de um determinado projeto. Este estudo avalia os impactos que um empreendimento turístico poderá causar no ambiente e apresenta algumas medidas para minimizar tais possíveis impactos.

O objetivo de se estudar os impactos é avaliar as consequências das ações, para prevenir danos que o ambiente poderia sofrer devido à execução dos projetos. Está previsto no artigo 225, inciso IV da Constituição Federal. Deve atender ao que exige a Lei da Política

Nacional do Meio Ambiente, que estão elencados no artigo 5º da Resolução CONAMA nº 001/86:

Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender a legislação, em especial os princípios e objetivos expressos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I – Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II – Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III – Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV – Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

Havendo qualquer interesse peculiar local, o poder público poderá complementar com as questões pertinentes. O estudo exige, ainda, visão multidisciplinar, com a finalidade de avaliar todos os aspectos que envolvam a ação. Como modalidade de avaliação ambiental, o EIA é considerado, no Brasil, um dos mais notáveis instrumentos de desenvolvimento econômico-social, com a preservação da qualidade ambiental.

Trata-se de um procedimento complexo que deve se tornar público e envolve vários entes, entre eles, o órgão público ambiental, o empreendedor que pretende exercer a atividade ou obra, a equipe técnica multidisciplinar e os interessados, que são as entidades ambientalistas, eventuais vítimas, enfim, qualquer cidadão.

Todas essas exigências para o EIA, são de suma importância e devem fazer parte do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O RIMA deverá ser divulgado, apresentando as conclusões para que sejam discutidas junto à população em audiência pública (art. 16º da Resolução CONAMA 237/97), que permite o esclarecimento de dúvidas e a apresentação de opiniões da sociedade, principalmente da comunidade do lugar afetado pelo empreendimento.

É necessário ressaltar que esse instrumento tem como princípios o da prevenção e da precaução, não tendo por finalidade impedir o desenvolvimento de atividades econômicas e sociais, mas adequar o crescimento à preservação ambiental.

É necessário dizer que o deferimento da licença ambiental será possível mesmo que o EIA seja desfavorável (no caso do objeto de estudo, a licença ambiental do eco empreendimento foi deferida sem o EIA – o órgão alegou a não necessidade do estudo por considerar que as atividades de turismo desenvolvidas não gerariam danos ambientais

significativos – posteriormente o EIA foi desenvolvido para o projeto do eco empreendimento de luxo). Fica caracterizada, com esta possibilidade, a escolha (movida em alguns casos por interesses econômicos) da administração pública para conceder ou não a licença ambiental. Neste caso, havendo algum dano ao meio ambiente, e, no entanto, se a atividade contribui para o desenvolvimento socioeconômico, é possível que o poder público autorize a atividade, desde que fundamente sua decisão (na maioria das vezes, os fundamentos são pela geração de renda e empregos locais e acabam sendo aceitos).

- Licenciamento Ambiental

O Licenciamento Ambiental já havia sido previsto na Lei nº 6.938/81, em seu artigo 9º, inciso IV, como um dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. A Resolução CONAMA 237/97, definiu que o órgão do SISNAMA é que verificará quando da necessidade das licenças ambientais específicas de acordo com a natureza, características e peculiaridades das atividades ou empreendimentos a serem realizados, que tenham potencial para interferir no meio ambiente. A própria Resolução nº 237/97, traz em seu texto a definição de Licenciamento Ambiental:

Art. 1º - Para efeitos desta Resolução são adotadas as seguintes definições:
I – Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual ao órgão ambiental compete licença e localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadora de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

O Licenciamento Ambiental é um ato complexo que envolve vários agentes e deve ser precedido do EIA/RIMA, que constatará a significância do impacto que será causado pelo empreendimento. Na Resolução CONAMA, constam os tipos de Licenças Ambientais, que são: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Estabelece ainda que, os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais habilitados. As despesas que envolvam os procedimentos ficarão a cargo do empreendedor.

Estabelece, também no artigo 5º, as diretrizes gerais necessárias:

a) contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; b) identificar e

avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; c) definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza e d) considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto e sua compatibilidade.

Toda a atividade, que possa gerar algum dano ao meio ambiente, terá como requisito o licenciamento ambiental. Essas atividades estão elencadas nos anexos da Resolução CONAMA nº 237/97. A atividade que está diretamente ligada ao objeto de estudo são as realizadas em complexos de lazer, incluindo restaurantes, lanchonetes, resíduos e tratamento de água e esgoto.

A competência para a concessão das licenças ambientais é dos órgãos que compõem o SISNAMA, descritos no artigo 6º, da Lei nº 6.938/81. Via de regra, a competência é do órgão público estadual. O CONAMA fixa as regras gerais para a concessão. Na Resolução nº 237/97, art. 4º, estão essas regras gerais, “compete ao SISNAMA o licenciamento ambiental, que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938/81, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional”.

E na Resolução nº 001/86, art. 2º, estão dispostas as modalidades e prazos de validade, ainda as hipóteses de revogação das licenças concedidas, “Dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), a ser submetido à aprovação do órgão estadual competente e do IBAMA, em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente”.

Torna-se necessário fazer um adendo por haver em determinados casos conflitos. Podemos citar, por exemplo, quando o IBAMA se diz competente para conceder a licença quando está envolvido potencial risco de degradação ambiental e a União contesta essa manifestação (caso que ocorre no projeto do empreendimento proposto pela empresa “Ilha” – área de estudo). Nesses casos é necessário o parecer do Ministério do Meio Ambiente para diminuir o impasse e determinar qual órgão concederá a licença, e se mesma deve ser cedida, renovada ou revogada.

- Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)

O PNGC foi constituído pela Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, cujos detalhamentos e operacionalização foram objeto da Resolução nº 01/90 da Comissão

Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), de 21 de novembro de 1990, aprovada após audiência do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). O Plano abrange toda a zona costeira e a considera como “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais” (MMA. PNGC, 1988, p. 2). A zona é dividida pela faixa marítima e pela faixa terrestre do litoral brasileiro.

A implementação deste instrumento visa a ordenação e a organização da ocupação da zona costeira, sendo essa uma linha tênue entre os interesses ambientais, políticos, sociais e econômicos. As técnicas e os dispositivos concretos, que operacionalizam o instrumento e legitimam a ação do estado, estão dispostos no fluxo a seguir (figura 6)

Figura 6: Fluxo de gerenciamento costeiro no Brasil

Fonte: MMA, PNGC (1988, p. 10).

O PNGC faz menção ao desenvolvimento sustentável da zona costeira, considerada como patrimônio nacional, quando apresenta seus princípios:

1. A gestão integrada dos ambientes terrestres e marinhos da Zona Costeira, com a construção e manutenção de mecanismos transparentes e participativos de tomada de decisões, baseada na melhor informação e tecnologia disponível e na convergência e compatibilização das políticas

públicas, em todos os níveis da administração;

2. A preservação, conservação e controle de área que sejam representativas dos ecossistemas da Zona Costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas;
3. A aplicação do Princípio de Precaução tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados;
4. A execução em conformidade com o princípio da descentralização, assegurando o comprometimento e a cooperação entre os níveis de governo, e desses com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas estaduais e municipais (MMA. PNGC, 1988, p. 2).

Os instrumentos de gerenciamento ambiental consistem nos programas e planos federais, estaduais e municipais criados pelo poder público para conservar o meio ambiente em zonas costeiras. Além dos instrumentos de gerenciamento ambientais previstos no art. 9º da Lei 6938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, são considerados, para o PNGC, os seguintes instrumentos de gestão:

1. **O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC**, legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC, visando a implementação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, incluindo a definição das responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução;
2. **O Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC**, legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC e do PEGC, visando a implementação da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, incluindo as responsabilidades e os procedimentos institucionais para a sua execução. O PMGC deve guardar estreita relação com os planos de uso e ocupação territorial e outros pertinentes ao planejamento municipal;
3. **O Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO**, componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), se constitui em um sistema que integra informações do PNGC, proveniente de banco de dados, sistema de informações geográficas e sensoriamento remoto, devendo propiciar suporte e capilaridade aos subsistemas estruturados/gerenciados pelos Estados e Municípios;
4. **O Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA-ZC** se constitui na estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, de modo a acompanhar os indicadores de qualidade socioambiental da Zona Costeira e propiciar o suporte permanente dos Planos de Gestão;

5. **O Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC** consiste no procedimento de consolidação periódica dos resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e, sobretudo, de avaliação da eficiência e eficácia das medidas e ações da gestão desenvolvidas. Esse Relatório será elaborado, periodicamente, pela Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, a partir dos Relatórios desenvolvidos pelas Coordenações Estaduais;
6. **O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC** se constitui no instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional;
7. **O Plano de Gestão da Zona Costeira - PGZC** compreende a formulação de um conjunto de ações estratégicas e programáticas, articuladas e localizadas, elaboradas com a participação da sociedade, que visam orientar a execução do Gerenciamento Costeiro. Esse plano poderá ser aplicado nos diferentes níveis de governo e em variadas escalas de atuação (MMA. PNGC, 1988, p. 3.).

Portanto, o PNGC compreende o desenvolvimento sustentável do turismo através das parcerias estabelecidas nas três esferas governamentais com a comunidade local e aposta na regionalização como ferramenta para o desenvolvimento econômico em consonância com a preservação ambiental. Sustentabilidade, para o PNGC, é a integração dos atores envolvidos na ordenação e no uso dos recursos naturais.

- **Projeto Orla**

O Projeto Orla apoia-se diretamente em dois documentos legais que amparam de forma integral seus objetivos e ações, a Lei 7.661, de 1988, e a Lei 9.636, de 1998, e no Plano de Ação Federal para a Zona Costeira. O projeto, em seu discurso explícito, apresenta como pensa o turismo: “o turismo é a atividade econômica que tem se destacado no cenário internacional por apresentar os mais altos índices de crescimento nas últimas décadas e o litoral tem sido um dos principais destinos dos turistas contemporâneos” (PROJETO ORLA 2002, p. 14).

O projeto discorre e faz um diagnóstico sobre as peculiaridades dos espaços litorâneos, tendo como objetivo “estimular atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla” (PROJETO ORLA, 2002, p. 5). E acredita que o desenvolvimento sustentável, baseado no tripé da sustentabilidade, pode ser obtido através de ações de planejamento integradas, “para garantir a sustentação e a vitalidade destas três

funções (econômica, ecológica e sociocultural) no espaço litorâneo, de forma simultânea, tornam-se necessárias ações de planejamento e gestão para a integração das mesmas, de modo a reduzir conflitos e eliminar antagonismos” (PROJETO ORLA, 2002, p. 7).

A gestão integrada é baseada no princípio da descentralização da gestão da orla para a esfera municipal. A leitura que se faz desse projeto é similar à leitura das políticas apresentadas acima, onde os princípios de desenvolvimento sustentável e turismo sustentável são pautados nos preceitos econômicos e buscam incorporar as dimensões sociais, ambientais e políticas. O discurso das políticas frente às realidades enfrentadas pelos pequenos municípios, que muitas vezes incorporam o turismo como principal fonte de empregos e renda, não se mostra abrangente o possível para assegurar a sustentabilidade.

5 ILHA JOÃO DA CUNHA FRENTE AOS INSTRUMENTOS

Os instrumentos analisados neste item foram os considerados obrigatórios pelo governo para o desenvolvimento do turismo na Ilha João da Cunha. Os instrumentos estão voltados para a conformidade legal do uso e da ocupação das terras da União pela família “proprietária”. Com esses instrumentos legais, a atividade turística pode ocorrer (primeiro empreendimento) e um novo projeto (resort de luxo) foi proposto. Neste item, proponho demonstrar os conflitos gerados pelo turismo, dito sustentável na Ilha, e como os instrumentos legitimaram toda a situação atual da Ilha, tanto no empreendimento existente desde 1996, quanto no projeto para implantação do resort.

5.1 Inserção municipal: breve histórico da Ilha

O macrozoneamento físico territorial definido pela Lei nº 426 de 1984 do município de Porto Belo, definiu Zona de Preservação Permanente (ZPP) como áreas “*non aedificandi*” e Zona de Interesse Turístico (ZIT) destinada ao desenvolvimento turístico, admitindo-se empreendimentos de hotelaria, obedecidos os índices de aproveitamento, gabarito de alturas, lote mínimo e demais críticos integrantes desta lei. E estabeleceu, no capítulo VI, art. 21, a Ilha João da Cunha como área de Preservação Permanente (ZPP), destinada a preservação de espécies nativas da fauna e da flora existentes.

Já no ano de 1993, a Lei nº 770 alterou o Plano Diretor e considerou no art. 41 a Ilha João da Cunha como Zona de Interesse Turístico, com a seguinte redação: a Ilha João da Cunha (ZPP), passa a ser ZIT. Em 1996, o mesmo prefeito, Sergio Luiz Biehler, tornou a Ilha um ponto de referencial turístico do município, através da Lei nº 929. Essa lei permitiu a implantação do empreendimento turístico: Ilha de Porto Belo, que iniciou no mesmo ano. Os parâmetros urbanísticos definidos na época eram:

Tabela 3: Limites ZIT

FUNÇÃO DA ÁREA	ZIT
Taxa de ocupação (TO)	20%
Altura máxima construção (AM)	9 metros
Nº máximo de pavimentos	Térreo + 1 + 0,5
Recuo frontal	4 metros
Afastamento lateral	$AL = 1,5 + H / 12$ (H = altura)
Afastamento de fundos	$AF = 2 = H / 12$

Fonte: Anexo III do Plano Diretor alterado pela Lei nº 770/93.

Na tabela 03 acima, o parâmetro estabelecido de recuo frontal muitas vezes não é observado no empreendimento Ilha de Porto Belo, isso ocorre porque a legislação não leva em conta a influência das marés, e quando a maré está alta, o recuo torna-se inexistente.

Figura 7: Restaurante do empreendimento turístico Ilha de Porto Belo

Fonte: Amanda Baldissera Damião, 2017.

Em 1994, a Câmara Municipal aprovou uma lei que proibia acampamentos na Ilha (RUSCHMANN, ROSA, WEIDGENANT, 2010, p. 819). Essa proibição corroborou para distanciar a comunidade da Ilha, e veio em uma época bem oportuna para a família “proprietária” - na construção do empreendimento turístico. Essas controvérsias do turismo na Ilha são averiguadas à luz do que as políticas públicas fazem pelo desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade.

Posteriormente em 2011, a Lei complementar nº 33, que instituiu o Código Urbanístico, onde definiu princípios, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade no município de Porto Belo, estabeleceu, no art. 19 a área João da Cunha como uma Zona Especial de Interesse Turístico e Ambiental (ZEITA), “entende-se por zona especial as áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores de usos e ocupação do solo, demandando planos de urbanismo próprios e

diferenciados dos padrões adotados como regra geral para o município, em função de alguma especial característica sócio espacial presente na área” (LEI nº 33/2011).

A Zona Especial de Interesse Turístico e Ambiental tem como objetivos orientar as políticas públicas no sentido de: I - Desenvolver atividades de turismo compatíveis com a preservação ambiental, por meio de planos específicos de uso, ocupação e desenvolvimento; II - Ordenar a implantação de marinas e demais estruturas de apoio a atividade náutica; III - Incentivar a criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural RPPNs. (Seção IV, Art. 57, lei nº 33/2011). Os parâmetros urbanísticos específicos são apresentados conforme tabela a seguir:

Tabela 4: Limites ZEITA

PARÂMETROS URBANÍSTICOS – ZEITA	
Coeficiente de aproveitamento	0,1
Taxa de ocupação	10%
Taxa de permeabilidade	80%

* Os demais parâmetros como recuos, afastamentos, altura máxima e dimensões mínimas dos lotes serão definidos por plano de urbanização específico.

Fonte: Anexo IV do Código Urbanístico da Lei nº33/2011.

O objetivo de analisar a área de estudo frente aos instrumentos propostos pelas políticas públicas de uso e ocupação do solo, demonstrou que para a Ilha João da Cunha, tais instrumentos foram se adaptando para consolidar a área como apta ao desenvolvimento do turismo. Visto que, o Plano Diretor teve três modificações que legitimaram a área de estudo para a implantação do primeiro empreendimento turístico e até para a construção do resort do luxo.

Tais aspectos observados na leis, caracterizam os conflitos de interesses no uso e na ocupação de uma terra da união. Os instrumentos que deveriam servir para assegurar que em determinadas áreas de interesses ambientais e sociais elevados não houvesse injustiças, acabam por serem os causadores de tais injustiças, pois as políticas que criaram esses instrumentos possuem um posicionamento mercadológico e econômico do turismo. A seguir segue os mapas (4 e 3) de localização e identificação espacial da área de estudo.

Mapa 4: Localização área de estudo

Fonte: NORTE planejamento arquitetônico (2015).

Mapa 5: Identificação espacial da área de estudo

Fonte: Plano diretor municipal de Porto Belo (2011)

5.2 Terras da União – a Ilha João da Cunha como propriedade privada

Segundo Stodieck e Kohl (2001), o primeiro nome da ilha foi “Ilha Bela” e, por volta de 1837, era propriedade de um lavrador do município. Quando o Brasil se tornou Império, João da Cunha Bittencourt adquiriu a Ilha e atribuiu a ela seu nome; em 21 de abril de 1856, registrou-a em cartório. Quando Cunha Bittencourt faleceu, seu filho a herdou. Este, por sua vez, vendeu-a para João Eufrásio de Souza Clímaco, professor, comerciante e primeiro intendente do segundo município de Porto Belo. Assim, quando este faleceu, seus herdeiros venderam-na para Ernesto Stodieck Júnior, empresário, blumenauense, mediante escritura pública.

No dia 16 de abril de 1953, Ernesto Stodieck Júnior declarou a propriedade da Ilha João da Cunha, no registro de imóveis, de matrícula nº 2.924, da Comarca de Tijucas – SC. Em junho de 1990, o então “proprietário”, julgando abusiva a taxa de aforamento cobrada anualmente sobre o imóvel, encaminhou petição à Delegacia do Patrimônio da União do Estado para que houvesse o reconhecimento do domínio pleno sobre a Ilha e, por consequência, a exoneração quanto ao pagamento do imposto (RECURSO ESPECIAL Nº 389.372 – SC).

O pedido foi indeferido no âmbito administrativo, pois não estava provada a cadeia sucessória e a alienação das terras pela União. O órgão superior manteve a decisão e acrescentou que o registro feito por João da Cunha, primeiro proprietário da Ilha, no livro do vigário em Porto Belo, para legitimar a propriedade, era um simples cadastro (RECURSO ESPECIAL Nº 389.372 – SC). O ocupante da área recorreu alegando que a Lei de Terras (Lei 601 de 18 de setembro de 1850) legitimou a posse de João da Cunha sobre a terra em litígio e que ele teria levado o imóvel ao registro paroquial, o qual, segundo o autor da ação (Ernesto Stodieck), comprovava a titularidade do domínio (RECURSO ESPECIAL Nº 389.372 – SC).

O juiz da 4ª Vara da Circunscrição Judiciária de Florianópolis julgou improcedente o pedido. O “proprietário” da Ilha recorreu ao STJ, alegando que houve violação da Lei de Terras (nº processo 2001/0152522-4), uma vez que, em seu art. 7º, a exigência de medição destinava-se apenas às terras continentais se compatível com os recursos da época. Sustentando, ainda, que o registro paroquial valida o registro de propriedade e não tem caráter meramente cadastral ou estatístico.

A Quarta Turma do STJ, por unanimidade, não acolheu o recurso especial, seguindo as considerações do relator, ministro Luís Felipe Salomão. Ele afirmou que a cadeia dominial do imóvel não é completa porque haveria nos autos apenas indícios de que João da Cunha

tentou proceder à legitimação de sua posse. Concluiu também que o registro paroquial carece de força oponível à determinação do legislador e não tem o poder de atribuir o domínio ao ocupante da terra (Processo nº 2001/0152522-4).

A legitimação da pose, para caracterização do domínio pleno, cujo procedimento foi regulamentado pelo Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854, requeria como condições, além da medição a que faz referência o art. 7º da Lei nº 601/1850, o cultivo ou princípio de cultivo da terra, a moradia habitual do respectivo posseiro, bem como as demais condições explicitadas no art. 5º, *caput* e parágrafos. Assim, a controvérsia não se limita simplesmente em saber se a medição das terras (art. 7º) poderia ser dispensada na hipótese. Em realidade, para que a posse fosse legitimada, nos termos do art. 5º da Lei de Terras, também era necessário o preenchimento das demais condições a que faz referência a Lei, e cuja comprovação não pode ser realizada na instância especial (Súmula do 07/STJ Processo nº 2001/0152522-4).

Ademais, mostra-se ilógica a interpretação que relativiza, 167 (cento e sessenta e sete) anos depois, literal disposição da Lei de Terras (Lei nº 601 de 1850), a qual visava, expressamente, estabilizar as relações fundiárias existentes no Brasil, concedendo ao Estado a certeza jurídica em relação a terras, logo, não há direito de propriedade decorrente do Registro Paroquial. Com efeito, nos termos do art. 94 do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, as declarações dos possuidores feitas ao Pároco não lhes conferiam nenhum direito (Processo nº 2001/0152522-4).

O ministro Luís Felipe Salomão salientou que, por qualquer ângulo que se analise a questão, seja considerando-o apenas como cadastro estatístico ou simplesmente meio de prova do fato da posse, não há como lhe conferir o alcance pretendido, pois esse registro não tem a virtualidade de completar a cadeia dominial, viciada desde a origem (Processo nº 2001/0152522-4). Logo, aduz ilegalidade em todo o processo de transformação da Ilha como propriedade privada e proíbe novas construções além das existentes. Portanto, cancela a licença prévia concedida pelo IBAMA para a construção do resort de luxo e não considera o registro de imóveis feito na Comarca de Tijucas válido.

Este fato foi de suma importância para legalmente demonstrar que a área de estudo foi legitimada por instrumentos das políticas públicas, mas, agora a situação começou a desmoronar, pois toda a situação da área de estudo como propriedade privada foi contestada pelo MPF, que representa a comunidade local. O objetivo de analisar a Ilha frente aos instrumentos de uso e ocupação do solo demonstrou que a realidade da Ilha, enquanto área

particular foi irregular e a influencia política e de poder, por parte da família “proprietária” em assegurar a Ilha como propriedade particular, nos dias atuais, está fadada ao término.

5.3 Empreendimento turístico – Ilha de Porto Belo

Em 1996, foi implementado o empreendimento turístico Ilha de Porto Belo, nome fantasia da empresa Ilha João da Cunha Participações e Empreendimentos Ltda., CNPJ nº 01.183.640/0001-47, sediada em Blumenau – SC, pertencente à família Stodieck.

Figura 8: Trapiche do empreendimento turístico Ilha de Porto Belo

Fonte: Amanda Baldissera Damião, 2017.

Obs.: foto registrada durante o carnaval de 2017.

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938/81. No âmbito estadual, o mesmo está disposto na Lei nº 5.793/80 e no Decreto nº 14.250/81. O processo de construção do empreendimento passou por licenciamento ambiental junto ao IBAMA, tendo-se obtido todas as licenças necessárias e a renovação periódica da Licença de Operação – LO nº 31/99. A licença de

operação é renovada a cada quatro anos, e expõe todas as condicionantes que o empreendimento tem que atender.

A licença ambiental é um instrumento que o poder público utiliza para controlar as instalações e operações das atividades inseridas no ambiente natural, visando à preservação do mesmo para futuras gerações. A licença de operação (anexo A) do empreendimento turístico Ilha de Porto Belo (processo IBAMA nº 02026.002991/96-17), foi renovada no dia 27 de janeiro de 2015 (3º renovação), todavia, nesse ato, o órgão público deu um período de 10 anos da data em que foi homologada no diário oficial (6 de fevereiro de 2015), modificando o tempo de quatro anos estabelecido para as licenças anteriores.

Naquele momento, as construções permitidas eram baseadas nos padrões estabelecidos pela ZIT, conforme demonstrado na tabela x, e posteriormente seguindo os parâmetros do código de obras do município de Porto Belo, estabelecido pela lei complementar nº 34 de 2011. No capítulo XI, art. 179 desta lei, consideravam-se edificações de caráter excepcional em áreas costeiras - I: marinas; II: piers, cais, pontes e atracadouros; III: rampas para barcos; IV: banheiros públicos; V: equipamentos de socorro e emergência; VI: quiosques; VII: equipamentos urbanos públicos de infraestrutura básica de lazer. Atualmente, o empreendimento conta com a seguinte infraestrutura turística:

Quadro 3: Infraestrutura turística.

Área construída	Aspectos construtivos
Trapiche;	- Estrutura de madeira com alicerce de alvenaria
Quiosque de informações	- Estrutura de madeira, coberta por palha
Quiosque náutico	- Estrutura de madeira, coberta por palha
Entrada da trilha	- Tapume de madeira, indicando a entrada
Quiosque de bebidas	- Estrutura de madeira, coberta por Eternit
Petiscaria: área de atendimento aos turistas	- Estrutura de madeira, coberta com onduline (telha ecológica, reciclável) e acrílico
Petiscaria: área de produção e dos colaboradores	- Estrutura de madeira, coberta com eternit, com?
Quiosque natural: caixa	- Estrutura de madeira, coberta com onduline
Quiosque natural: atendimento	- Estrutura de madeira, coberta com onduline
Quiosque natural: bebidas	- Estrutura de madeira, coberta com onduline
Restaurante <i>a la carte</i> : área de atendimento	- Estrutura de alvenaria, com dois pavimentos
Loja de <i>suvenires</i>	- Estrutura de madeira, coberta com Eternit
Sanitários Prainha	- Estrutura de madeira, coberto com Eternit
Sanitários Praia	- Estrutura de madeira, coberto com Eternit
Sanitários Museu	- Estrutura mista de madeira com alvenaria, coberto com Eternit
Enfermaria	- Estrutura de madeira, coberto com onduline

<i>Play ground</i>	- Brinquedos de eucalipto e tábua
Museu UNIVALI	- Estrutura de madeira, com acabamento de madeira, coberto com Eternit
Quiosque da prainha	- Estrutura de madeira, coberta com Eternit

Fonte: Amanda Baldissera Damião, 2016.

Desde o planejamento da Ilha para seu uso turístico recreativo, a Universidade do Vale do Itajaí desenvolve projetos dentro da seguinte perspectiva: “para que a Ilha se posicione no mercado turístico” (RUSCHMANN, ROSA, WEIDGENANT, 2010, p. 821). O empreendimento, em parceria com a UNIVALI, desenvolveu um plano de exploração turística sustentada que vem sendo monitorado anualmente. As especificações das ações do projeto estão relacionadas à capacidade de carga e ao meio ambiente.

Neste estudo, consideravam-se as seguintes variáveis para determinar o número ideal de visitantes à ilha de Porto Belo, coberta por densa vegetação nativa e significativo exemplares da fauna e da flora tropicais: intensidade quantitativa da visitação; duração da estada dos visitantes; dispersão ou distribuição dos visitantes dentro da área; características do local visitado; características dos turistas e época e dias do ano em que ocorre a visita (RUSCHMANN, ROSA, WEIDGENANT, 2010, p. 822).

Na temporada de 1996-1997 (nota-se que a primeira licença de operação foi concedida apenas em 1999, duas temporadas após o início das atividades), o empreendimento Ilha de Porto Belo deu início às suas atividades voltadas para o uso turístico recreativo, com capacidade de carga estimada, pelos docentes do curso de Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale Itajaí, em 1.879 pessoas. Alguns estudos que abordam o tema sustentabilidade criticam este método, visto que, existem outras estratégias e ferramentas para buscar o turismo sustentável, entre elas, pode-se destacar:

- Capacidade Suporte do Ambiente;
- Ecologia da Paisagem;
- LAC (Limits of Acceptable Change);
- ROS (Recreational Opportunity Spectrum);
- TOMM (Tourism Optimization Management Models);
- VAMP (Visitor Activity Management Process);
- VERP (Visitor Experience and Resources Protection);
- VIM (Visitor Impact Management) ou (Manejo do Impacto da Visitação).

A capacidade de carga é criticada neste estudo por querer determinar o número ideal de pessoas que uma determinada área pode suportar em vez das condições aceitáveis de visitação e como alcançá-las. Para Delgado (2007) não é possível por meio da determinação de número mágico representar o limite a partir do qual as alterações ocasionadas pelas atividades de visitação causem danos ao ambiente. O autor afirma que esse conflito de opiniões surge em função do fato de que os impactos provocados pela visitação não estão unicamente atrelados ao número de visitantes, mas também à forma de visitação, às atividades desenvolvidas e à capacidade de manejo do local, entre outros fatores.

A ideia de desenvolvimento sustentável no turismo envolve o reconhecimento dos impactos negativos que a atividade pode acarretar assim como as ações de manejo necessárias para minimizá-los/detê-los para que a sustentabilidade seja alcançada. A capacidade de carga tem sido utilizada pelo empreendimento Ilha de Porto Belo como uma possível ferramenta capaz de considerar tais problemas, no entanto, “não se adapta diante das complexidades encontradas na atividade turística” (LINDBERG; MCCOOL; STANKEY, 1996). As principais críticas a esse instrumento referem-se ao fato de que estabelecer número de visitantes para áreas naturais ser um conceito muito mais intuitivo do que científico e que a magnitude do impacto não é necessariamente condicionada pelo número de pessoas.

De 1996 a 2016, foi realizada a análise das condições de sustentabilidade do empreendimento, os aspectos considerados foram: infraestrutura, equipamentos e serviço; lixo/ lixeiras/ reciclagem; identificação de detritos; esgoto; água; instalações sanitárias; transporte de turistas; transporte de lixo; transporte de combustível para os geradores; transporte dos funcionários; poluição sonora; informações na ilha; informações no continente; energia; monitoramento do empreendimento; recursos humanos; manutenção dos equipamentos; qualidade da paisagem; capacidade de carga; animais; limpeza; segurança / prevenção de acidentes; acesso e atividade dos barqueiros (RUSCHMANN, ROSA, WEIDGENANT, 2010, p. 827). Os relatórios das condições de sustentabilidade do empreendimento posteriores a 2006 não estão disponíveis para acessar.

A complexidade do tema sustentabilidade não cabe apenas nesses aspectos, visto que, a relação com a comunidade receptora não é abordada, as questões políticas que envolvem o uso da Ilha em prol de uma empresa privada e a qualidade de vida sustentada de quem está diretamente ligado à Ilha como o trabalhador, não estão analisadas no estudo da sustentabilidade na Ilha. No relatório realizado para a Ilha nessas temporadas pela UNIVALI, as considerações se baseavam na modificação dos aspectos construtivos.

No mesmo ano de iniciação do empreendimento, a UNIVALI criou o projeto chamado *Gentis Orientadores*, onde os acadêmicos (estagiários) eram responsáveis pela operacionalização das atividades. Segundo Ruschmann (2010), para cada temporada, eram selecionados em média quinze estagiários do curso de graduação em Turismo e Hotelaria, que permaneciam no período do Natal ao Carnaval, com a finalidade de desenvolver o marketing motivacional, atendendo os visitantes desde a chegada até o momento de sua partida. Ainda segundo a pesquisadora, as atividades desenvolvidas pelos estagiários eram:

- *Trapiche flutuante*: recepcionar os visitantes e despedir-se dele em barcos, escunas, lanchas, catamarãs e tênderes;
- *Contagem*: computar a quantidade de visitantes durante a entrada e saída do empreendimento;
- *Marketing*: explicar sobre os equipamento e serviços que a ilha oferece;
- *Quiosque de informações*: fornecer informações sobre a ilha e o município de Porto Belo, além de vender tickets para a trilha ecológica e alugar cadeiras de praia e guarda-sóis;
- *Triagem*: solicitar aos condutores dos barcos e das lanchas utilizados pelos visitantes que promovam o retorno destes ao continente.

Alguns artigos e estudos, desenvolvidos utilizando a ilha como objeto, muitas vezes, corroboram com a premissa de que na Ilha o turismo é sustentável, que esse empreendimento turístico planejou a atividade turística, antes desordenada. E partem do pressuposto de que o empreendimento gera empregos diretos e indiretos, controla o lixo gerado pelo acesso desordenado (churrascos e acampamentos) e preserva o meio ambiente natural. Essa ideia, como dito antes, distancia a comunidade da Ilha num todo e a consolida como propriedade privada, não como patrimônio da comunidade, além desses empregos gerados não representarem na receita da comunidade um aumento equacional entre as partes, não gera lazer, identidade, cultura e consciência ambiental.

5.4 Resort Ilha de Porto Belo

Os primeiros passos legais para a inicialização da ideia de construção do resort ocorreram em 1984, quando a Ilha passou de ZPP para ZIT, classificando-a como área

destinada ao desenvolvimento turístico, admitindo-se empreendimentos de hotelaria. Em 2011, a primeira licença para a construção foi emitida pelo IBAMA e renovada por dois anos (LICENÇA PRÉVIA Nº 390/2011) (Anexo B).

O primeiro projeto desenvolvido para viabilizar a construção foi o Estudo de Impacto da Vizinhança no ano de 2015 (EIV), pela NORTE Planejamento Arquitetônico e Territorial Ltda., previsto no Estatuto da Cidade como uma ferramenta de gestão urbana, estabelecido na Lei nº 10.257/2001. O projeto resort Ilha de Porto Belo trata-se de um empreendimento hoteleiro com infraestrutura e serviços voltados para hospedagens de curta e longa permanência, de alto padrão. A implantação seria concentrada no setor norte da Ilha, área de vegetação secundária da mata atlântica em estágio avançado de regeneração.

Figura 9: Setor norte da Ilha

Fonte: Amanda Baldissera Damião, 2017.

Obs.: Foto registrada durante o carnaval de 2017.

Figura 10: Ilha João da Cunha

Fonte: Viagens e turismo (2016).

As edificações propostas se distribuem como blocos que atendem as seguintes atividades: recepção, lazer, eventos, restaurante, SPA, academia, bangalôs e hotel. As atividades atualmente realizadas na Ilha (empreendimento turístico – Ilha de Porto Belo) seriam mantidas da mesma forma.

O levantamento planialtimétrico da Ilha (figura 11 e mapa 6), associada à locação das edificações planejadas pelo resort, permite observar que a implantação do empreendimento ocuparia quase o terço superior da Ilha.

Figura 11: Levantamento planialtimétrico da Ilha João da Cunha

Fonte: Estudo de Impacto da Vizinhança (2015).

A Ilha João da Cunha é o principal local de implantação do resort (no continente, existe a proposta de uma base de apoio do resort, que não será contemplada neste estudo por não fazer parte do recorte, apenas a ocupação da Ilha é analisada). A Ilha apresenta área total de 358.219,83m², conforme homologado no Serviço de Patrimônio da União (SPU). A Ilha receberia, a partir da implantação do resort, uma intervenção com área construída total de 20.827,47 m², gerando uma taxa de ocupação de 3,75% de seu território, conforme dados disponibilizados pela IO Arquitetura e Voltoragui Engenharia. Da área total construída, 13.153,78m², ou seja, 63% serviriam às atividades de hospedagem e o restante a atividades de apoio e lazer distribuídas em sete edificações dispersas na área de intervenção (EIV, 2015, p. 52).

Figura 12: Perspectiva terreno de implantação do resort

Fonte: Estudo Impacto da Vizinhança (2015).

O número total de 125 unidades habitacionais se divide em 80 quartos em blocos de hospedagens (hotel) e 45 bangalôs distribuídos na área de implantação do eco resort ilha de Porto Belo. A taxa de ocupação prevista pelo projeto (EIV) é apresentada na tabela a seguir:

Tabela 5: Previsão de ocupação resort

PREVISÃO DE OCUPAÇÃO - (capacidade total = 350 leitos)		
PERÍODO	TAXA DE OCUPAÇÃO	Nº DE HÓSPEDES
Dezembro, Janeiro, Fevereiro	100%	350
Março, Abril	75%	263
Maio, Junho, Julho, Agosto, Setembro, Outubro, Novembro	50%	175

Fonte: Estudo de Impacto da Vizinhança (2015).

O resort é um projeto dos paranaenses: Grupo LN, Invespark e a família Stodieck, de Blumenau e prevê investimento de R\$ 50 milhões (FRESARD, 2011), com capital estrangeiro. Assim sendo, a coerência racional que remota do pensamento privatizacional praticado no Brasil, em evidência na atual conjuntura do país, cede ao neoliberalismo, onde, vende a investidores estrangeiros uma Ilha costeira (o “proprietário” da Ilha busca apoio internacional na captação de recursos para construção do resort), patrimônio histórico, natural e cultural de um povo, cujo raízes estão entrelaçadas com a história da mesma. Logo, tamanha obra é sempre justificada pelos benefícios econômicos que traria à comunidade.

Assim sendo, para justificar o ganho econômico do empreendimento para com a comunidade, o mesmo apresenta para a fase de operação um quadro de 155 funcionários, distribuídos em funções conforme tabela a seguir:

Tabela 6: Previsão de funcionários na fase de operação do resort.

FUNCIONÁRIOS E MASSA SALARIAL				
Categoria	Nº	%	Salario (R\$)	Total (R\$)
Chefia	15	10	3.500	52.500
Administração	62	40	2.200	136.00
Operacional	78	60	850	66.300
Total	155	100		254.800

Fonte: Estudo de Impacto da Vizinhança (2015, p. 39).

Nota-se que para a comunidade cabe a maior parte da mão de obra, 60%, onde no próprio EIV salienta-se a incapacidade técnica e especializada desse corpo de trabalho em ocupar cargos administrativos – dessa forma a população local não participa da tomada de

decisões, contribuindo para o maior distanciamento entre empresa e comunidade. A esses trabalhadores ficam destinados os trabalhos operacionais que, além de terem os menores rendimentos, pouco favorecem para o desenvolvimento profissional e ajuda a aculturar tal povo.

No município de Porto Belo, a concentração do trabalho está diretamente ligada à administração pública, onde 82,40% das despesas são ligadas à manutenção da máquina administrativa como pagamento de salários, e despesas de custeio, além de dívida municipal e outras despesas (Prefeitura de Porto Belo, 2017). A Prefeitura é então o principal empregador municipal, e o resort apresenta uma proposta de aumento da oferta de empregos. Dentro desta perspectiva, a Ilha tenta justificar a implantação do resort por gerar de emprego e renda, mas não contempla a qualidade desses empregos, a equidade socioeconômico, e os impactos socioambientais que o resort geraria na Ilha e na comunidade.

Com tantas ações deliberadas que desrespeitam os princípios da sustentabilidade no projeto resort Ilha de Porto Belo, a licença prévia emitida pelo IBAMA no ano 2011 (nº 39) e renovada por dois anos foi suspensa pelo Ministério Público Federal em 2016 através do agravo de instrumento nº 5009502-64.2016.4.04.0000-SC. Esta decisão não foi aceita pelos empreendedores que entraram com recurso, onde a União fez uma análise do recurso especial nº 389.372-SC ponderando a falta de ganho ambiental, a ilegalidade do domínio pleno da ilha e a insatisfação da comunidade frente a proposta do eco resort. O projeto encontra-se atualmente parado, esperando resposta do STJ na decisão final. Os interesses e conflitos gerados pelo projeto serão discutidos no item a seguir.

5.5 Interesses e conflitos gerados pelo turismo na Ilha

No dia 18 de março de 2016, o Ministério Público Federal entrou com um recurso especial (nº 389.372 – SC) em face dos réus: município de Porto Belo, Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) e, Ilha João da Cunha Administração e Participações Ltda. A finalidade era obstruir a construção do resort Ilha de Porto Belo. Sustentando não haver o ganho ambiental e a ilegalidade na ocupação da ilha.

Pode-se dizer que, desde a ideia da construção do resort de luxo Ilha de Porto Belo, os conflitos de interesses entre a comunidade e a Ilha não eram tão nítidos. Boa parcela da comunidade sempre defendeu a família por estruturar o primeiro empreendimento turístico, pelos benefícios econômicos que o turismo traria ao município. Outra parcela da comunidade, formada por pescadores e residentes antigos, já partiam do pressuposto de que a Ilha deveria

ser patrimônio cultural daquela comunidade, que os mesmos deveriam desfrutar deste equipamento de lazer e cultura, além de serem responsáveis diretamente na conscientização de preservação do patrimônio natural.

Os conflitos de interesses, envolvendo a Ilha e a comunidade, começam pelo fato do então “proprietário” ter sido secretário de turismo do município de Porto Belo (2008-2012) e ter feito parte do comitê de meio ambiente do município (2016). Após a ideia do projeto do resort, muitos moradores que apoiavam o primeiro empreendimento começaram a pensar que a ideia de conservação ambiental, para este projeto, não seria contemplada. Visto que o próprio Ministério Público Federal ressaltou “a incompatibilidade entre tamanha estrutura, com qualquer modalidade de proteção ambiental exigida constitucionalmente para a ocupação em ilhas costeiras”. Sublinhou ainda “não se tratar de mais uma ocupação em terreno antropologicamente modificado, pois a ilha está praticamente inalterada” (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5009502-64.2016.4.04.0000/SC, 2016, p. 2).

Além de toda a divergência ideológica do que seria desenvolvimento de um turismo sustentável na Ilha, os aspectos legais começaram a aparecer para a comunidade. O Ministério Público representando a comunidade está atendo à esta nova “movimentação sustentável” que estão tentando implantar numa Ilha de mata atlântica nativa e secundária, no caso o resort de luxo.

No dia 12 de julho de 2017 foi realizada uma audiência pública com o objetivo de debater com a sociedade civil local soluções para a ocupação da Ilha de Porto Belo e contribuir para a instrução de duas ações civis públicas de autoria do MPF/SC que tramitam na 2ª Vara Federal de Itajaí. As ações tratam das licenças que autorizam a construção do resort Ilha de Porto Belo e do cancelamento da ocupação exercida na Ilha.

Segundo o empresário responsável pela Ilha, Alexandre Stodieck:

Estamos licenciando desde 2008 esses empreendimento hoteleiro na ilha. Teve uma denúncia e oito anos depois o Ministério Público Federal entrou com essas ações. É uma obra privada em terras da União, como em todo nosso litoral, onde pessoas têm prédios à beira mar e pagam a SPU. A parte da hotelaria vai ocupar apenas 5% da ilha e já está praticamente com todas as licenças necessárias (MARIA, 2017).

Neste momento tanto o IBAMA quanto a Prefeitura não podem analisar as documentações até que se tenha uma sentença de acordo. Para Stodieck: “eles questionam nossa ocupação com pontuações na mudança do Plano Diretor de 20 anos atrás. Querem

comprovação de ganho ambiental na alteração do Plano Diretor. O resort não vai mudar as características do local. É de baixo impacto essa construção” (MARIA, 2017).

Moradores, ambientalistas e integrantes da ONG Porto Ambiental estão na luta pela preservação da Ilha João da Cunha. Depois desta audiência pública a ONG Porto Ambiental enviou um documento ao Ministério Público Federal, propondo a criação da Unidade de Conservação Federal Ilha João da Cunha, que, segundo eles, poderá contar com a participação da Marinha do Brasil, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), de universidades e da comunidade local através de um Conselho Gestor.

“A exploração econômica da Ilha João da Cunha por empresa privada, com atividade turística ou hoteleira, contraria as previsões constitucionais de uso de bem público. A empresa que vem explorando atividades náuticas e gastronômicas na ilha está tentando se apropriar de mais de 400 mil metros quadrados de propriedade da União para instalar o seu resort. Além de se tratar de área da Mata Atlântica em alto grau de regeneração com sítios arqueológicos e pré-históricos, a Ilha de Porto Belo é um monumento natural componente de paisagem cênica, possuindo características singulares ensejadoras de tombamento nacional pelo IPHAN”, explica a urbanista Mirian Melim, integrante da Porto Ambiental (MELIN, *apud* RIBAS, 2017).

Com flora nativa surpreendente e um patrimônio arqueológico com inscrições rupestres que datam de quatro mil anos, a Ilha é rica em vegetação da Mata Atlântica e deve ser preservada. Sua fauna inclui espécies em extinção e ela está localizada dentro dos limites da zona de amortecimento da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, que possui normas e restrições específicas.

Segundo o morador Luiz Alberto Bayer, que vive do cultivo de ostras e mariscos, a Ilha está bem preservada: “Não vejo porque aceitar a construção de um resort tendo como contrapartida a limpeza do local, uma vez que o lugar já está limpo” (MELIN, *apud* RIBAS, 2017).

Graças ao esforço da comunidade, e à ação contínua das ONGs e associações existentes na região, o município poderá não deixar o turismo destruir um bem da União e não afastar mais a comunidade.

6 DISCUSSÕES ACERCA DOS REFLEXOS

Neste capítulo, proponho discutir os reflexos das políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável do turismo, em áreas de grande interesse econômico, ambiental, social e cultural, como é o caso da área escolhida para este estudo, a Ilha João da Cunha. Os campos teóricos discutidos em paralelo com o que as políticas públicas compreendem por desenvolvimento sustentável e sustentabilidade serviram de bases para a discussão deste capítulo. A situação atual e os conflitos gerados pelo turismo na Ilha, ajudaram a compreender se o turismo, propagado como sustentável na Ilha, tornou-se um nicho de mercado baseado no modelo dominante de crescimento e as políticas públicas corroboraram para tal resultado. As motivações norteadoras deste estudo apontam para diversas problemáticas: como o turismo está estruturado na Ilha? Quem se beneficia dele? Será que o turismo está valendo a pena acontecer? Será que o turismo está beneficiando algumas pessoas em detrimento de outras? Vale ressaltar que este estudo critica a utilização abusiva do termo sustentável como estratégia de marketing para o desenvolvimento econômico do turismo.

6.1 Políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável do turismo na Ilha João da Cunha

A concepção liberal de que o progresso seria realizado pelas forças da economia de mercado, não cabendo ao Estado exercer uma política nesse sentido, foi apresentada na discussão teórica sobre desenvolvimento, onde o desenvolvimento do mercado capitalista se mostrou oposto as propostas de desenvolvimento sustentável. O paradigma liberal, cujo modelo não mais correspondia aos anseios da sociedade, que passou a exigir do Estado uma postura ativa, realizadora das condições básicas para o alcance da igualdade social. Os modelos de Estado que surgiram então, caracterizaram-se pela intervenção, em maior ou menor grau, na esfera privada, inserindo-se nas cartas constitucionais do século XX os direitos sociais (MACIEL, 2010).

Nesse contexto, a questão do desenvolvimento tornou-se um problema político, o que implicou no surgimento de políticas públicas. O conceito de desenvolvimento à época, contudo, foi elaborado em torno do crescimento econômico, não compreendendo, diretamente, nenhum aspecto de meio ambiente e direitos humanos. Os principais indicadores

eram de natureza econômica, pois, desenvolver um país significava implantar uma economia de mercado que pudesse incluir ao menos a maior parte dos seus cidadãos, passando os países industrialmente avançados a representar os modelos a serem seguidos pelos demais.

A busca pelo desenvolvimento sustentável foi entendida neste estudo como a crítica à teoria clássica da economia convencional, de modo assim, a eliminar que o crescimento seja obtido ao custo de elevados aspectos negativos, sejam sociais ou ambientais. Entende-se por sustentabilidade, quando na relação do homem com o ambiente natural, não ocorrer o esgotamento das bases materiais de reprodução das atividades econômicas, sociais e culturais, ou seja, quando as ações possam se reproduzir no tempo sem esgotar as bases materiais sobre as quais ocorrem.

Com isso, o crescimento econômico, ainda que acelerado, não significa desenvolvimento, não sendo suficiente maximizar o crescimento do Produto Interno Bruto – de um país, para que ele se desenvolva, pois o objetivo maior deve ser a redução da pobreza e atenuação das desigualdades, sem depreciação da força de trabalho e dos recursos naturais. Várias dimensões passaram a ser agregadas à ideia de desenvolvimento, como as propostas por Sachs (2002), social, ambiental, cultural, política nacional, política internacional, ecológica, econômica e territorial.

Deste modo, este trabalho acredita na premissa que se deve buscar transformar as dimensões do desenvolvimento sustentável em critérios objetivos de políticas públicas, sendo um desafio político e de conflitos de interesses e poder. Para a promoção do desenvolvimento sustentável, não se pode, assim, permitir que o seu discurso transformador seja absorvido apenas no nível econômico e que as outras dimensões sejam adaptadas aos anseios financeiros do mercado.

As políticas públicas para que possam promover o desenvolvimento sustentável, devem, portanto, integrar concretamente as suas várias dimensões no seu processo decisório. Neste contexto surgiu a questão central do trabalho: quais os reflexos das políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável do turismo na Ilha João da Cunha?

O primeiro reflexo a ser salientado no contexto de políticas que buscam o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade do turismo é o de que, o discurso sobre desenvolvimento sustentável em um país como o Brasil, subentende-se sempre em aumentar a renda *per capita* indefinidamente e isto representa crescimento.

A busca pelo desenvolvimento sustentável reflete a incompetência da economia moderna em fazer com que multidões de pessoas superem a pobreza.

As políticas públicas, na medida em que busquem promover o desenvolvimento, não podem mais ater-se à visão que o compreende como crescimento econômico, sendo necessária a integração das demais variáveis que passaram a integrá-lo, dentro do conceito de desenvolvimento sustentável. A tomada de decisão em políticas públicas, em todo o seu ciclo, deve, assim, observar os critérios de sustentabilidade, que não podem ser utilizados apenas no nível da retórica, legitimando-se decisões já concebidas (MACIEL, 2010, p.6).

Com um discurso economicistas, as políticas públicas, voltadas para o desenvolvimento sustentável do turismo, interpretam-no como uma nicho de mercado, que se justifica pela a geração de empregos e aumento de renda em regiões com recursos naturais exuberantes, e adapta muitas vezes as outras dimensões do desenvolvimento sustentável de forma tímida e não eficaz, para o que o turismo ocorra.

No caso da área de estudo, as dimensões territoriais não foram respeitadas e foram legitimadas pelas políticas e seus instrumentos: o empreendimento existente tem licenças de operação, tem lei que o referencia como modelo de desenvolvimento sustentável do turismo, tem diversos estudos e autores que o defendem, além de ser um laboratório sustentável para UNIVALI, legitimando-o, mesmo sendo um empreendimento privado construído em Terras da União.

Esse reflexo foi observado no objeto e na área de estudo, os conflitos, onde a mudanças das legislações de uso e ocupação do solo para legitimar a construção de um empreendimento privado em terras da União, e a justificativa econômica do turismo ocorreram pelo fato das políticas públicas considerarem o turismo como “indústria”. Neste caso específico da Ilha em estudo, tal aspecto econômico foi tão vangloriado que os instrumentos das políticas públicas se moldaram para que o turismo pudesse ocorrer.

Outro reflexo salientado nas políticas e seus instrumentos remetem ao fato, do governo exigir como condicionantes legais, para o turismo ocorrer, estudos de sustentabilidade, capacidade de carga, impacto da vizinhança, dentre outros, mas, tais estudos serem realizados por consultorias ambientais mercadológicas, que vendem tais projetos com a certeza de aprovação, pois interpretam o turismo como indústria e pelo viés de crescimento econômico da atividade.

O desenvolvimento sustentável justificado por gerar empregos, renda e privatizar um bem da União e patrimônio histórico e cultural de um povo, além da qualidade desses empregos não gerarem oportunidades, é demasiadamente distante das dimensões de desenvolvimento sustentável propostas por autores que criticam o modelo clássico da economia convencional.

No caso da Ilha, os pesquisadores da região não tem uma postura crítica sobre o tema da área, desenvolvendo exclusivamente um olhar tecnicista, baseado na capacidade de carga. A UNIVALI está conectada diretamente à Ilha, através dos projetos desenvolvidos, que serviram como documentos legais para legitimar o modelo de turismo desenvolvido na Ilha, por exemplo: o estudo de capacidade de carga, o relatório anual de sustentabilidade, e o projeto Gêntis Orientadores.

Para a UNIVALI, a Ilha serviu de laboratório para os alunos, através do GO's , e, para a Ilha, uma parceria que auxiliou na obtenção de diversos estudos que serviram de ferramentas legais para a atividade turística se consolidar. Esses interesses, demonstram que para a UNIVALI, turismo é uma indústria interpretado pela lente sistêmica de Mario Beni.

Tais interesses ficam nítidos quando se estuda a Ilha João da Cunha, os conflitos territoriais, a privatização da ilha, a concessão de todos os órgãos públicos para a instalação do primeiro empreendimento, os passos legais tomados pela empresa administradora da ilha para a construção de um resort de luxo, e as audiências públicas que não levaram em conta a opinião da comunidade local e foram realizadas apenas para cumprir o protocolo de participação da comunidade proposto nas políticas.

Este estudo acredita, que a fragilidade das instituições públicas em compreender o turismo como fenômeno social e ao invés de economia, o que levou a realização de políticas com discursos romantizados de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade no turismo. No Brasil é comum ilhas serem vendidas, dá-se o exemplo o arquipélago de Angra dos Reis – RJ, onde magnatas brasileiros constroem mansões e restringem o acesso ao local, tornando a ilha propriedade privada.

Os conflitos socioambientais apresentados aqui a partir das questões relacionadas ao turismo na ilha João da Cunha não podem ficar submetidos às vontades da economia de mercado, mas sim, serem enfrentados a partir de aspectos sociais. As políticas que visam o desenvolvimento sustentável das atividades turísticas não devem funcionar como um mero facilitador dos interesses econômicos de determinados grupos.

Torna-se extremamente necessário um resgate da capacidade de planejamento do Estado no turismo desenvolvido na ilha, voltado em primeiro plano para a sociedade como um todo. A questão do turismo, bem como todos os problemas ambientais têm de ser encarados conforme aponta Altvater (1995) como uma questão social, de modo que a questão social pode ser elaborada adequadamente como questão ecológica.

Outro reflexo observado na análise crítica das políticas públicas é que elas apontam para a segunda corrente do ecologismo Alier (2007, p.), o evangelho da eco-eficiência – modernização ecológica, que possui:

- Visão utilitarista dos recursos naturais;
- Abordagem tecnocêntrica;
- Antropocentrismo desordenado; externalidades ambientais (serviço ambientais);
- Economia verde;
- Créditos de emissão de carbono;
- Organismos geneticamente modificados (OGMs);
- Privatização do lucro e socialização dos prejuízos;
- Mercantilização;
- Ecologia refém da economia.

Esta corrente do ecologismo está pautada na defesa do crescimento econômico, conjugado ao desenvolvimento sustentável, à modernização ecológica e à utilização dos recursos naturais (ALIER, 2007). Onde o foco é voltado para a eco eficiência do empreendimento.

Para Alier (2007):

Os representantes do evangelho da eco eficiência referem-se à natureza mais precisamente como “recursos naturais”, “capital natural”, “serviços ambientais”, preocupando-se mais com os impacto da produção de bens e com o manejo sustentável dos recursos naturais, e menos com a perda dos atrativo ou dos valores intrínsecos da natureza. Tem pilares econômicos e tecnológicos, sendo um movimento com grande número de engenheiros e economistas, e uma gestão científica dos recursos naturais (ALIER, 2007, p.25).

Esta corrente de pensamento ajudou a Ilha a consolidar o primeiro empreendimento e é utilizada para fortalecer a ideia do resort, pensando que o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade do turismo ocorrerão através da eco-eficiência dos empreendimentos turísticos.

A corrente do ecologismo mais compatível com a visão deste estudo é a de justiça ambiental e do ecologismo dos pobres, que surgiu nos anos 60 e 70, aliado a movimentos sociais, de origem popular, e pautado no protagonismo das populações locais. Esta corrente

nasceu da necessidade de justiça entre os humanos, nos planos social e ambiental, com origem em movimento de base, sendo também chamando de ecologismo popular, ecologismo de sustento, ecologismo da sobrevivência humana, movimento de justiça ambiental, e, ainda de ecologia de liberação (PEET; WATTS, 1996).

A política desta corrente ecológica é voltada para o interesse material do ambiente como fonte de condição para a subsistência, evidenciando a preocupação com a justiça social contemporânea entre os homens, e pontuando o efeito nocivo do crescimento econômico. (ALIER, 2007). O eixo principal do ecologismo dos pobres, segundo Alier, não é a sacralidade da natureza, mas um interesse material pelo meio ambiente como fonte de sobrevivência dos humanos pobres de hoje. O discurso das políticas públicas analisadas fazem menção a algumas dimensões propostas por Sachs para o desenvolvimento sustentável, todavia, não explicam como efetivamente se dará a preservação da identidade cultural das comunidades e o combate aos abusos causados no meio ambiente.

O que se percebe com este estudo é que as políticas focam tanto na regionalização do turismo, e no turismo como salvador da economia local e gerador de oportunidades que acabam por não contemplarem dimensões tão importantes como a territorial e socioambiental, além de não beneficiarem equitativamente a comunidade nos ganhos econômicos provenientes do desenvolvimento da atividade turística na Ilha.

Os instrumentos analisados demonstram os interesses e conflitos pelo modelo de turismo desenvolvido e a ilegalidade da ocupação da Ilha pela família “proprietária”. A importância de analisar a Ilha frente a esses instrumentos foi de demonstrar como a Ilha pode não ser o um “modelo de desenvolvimento sustentável” tão propagado pelos pesquisadores que a estudam.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As teorias sobre desenvolvimento abordadas no estudo apontam para as exigências impostas pelas cartilhas do FMI, salientado que os países subdesenvolvidos ou “em desenvolvimento” ficam reféns de uma política neoliberal para conseguirem se desenvolver, como é o caso do Brasil. Os países com o capitalismo avançado, como é o caso dos Estados Unidos estabeleceram parâmetros que mais interessam ao seu desenvolvimento do que ao desenvolvimento de países da América Latina.

Portanto, como um país desenvolvido através do capitalismo pode ditar as regras de desenvolvimento sem fazer com que os países de “terceiro mundo” se tornem reféns de políticas econômicas que pensam no desenvolvimento econômico e na relação de aumento do PIB como padrão de desenvolvimento sustentável? Com a intensa discussão sobre o desenvolvimento e as preocupações eminentes à preservação do meio ambiente foram surgindo propostas para o desenvolvimento sustentável.

Tais propostas buscaram a incorporação de outras dimensões além do tripé da sustentabilidade, que foi bastante difundida nos interesses das empresas e não das pessoas. As dimensões propostas por Sachs (2002): cultural, ecológica, territorial, políticas nacional, política internacional, econômica, social e ambiental se mostraram adequadas para o desenvolvimento de critérios objetivos das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.

Todavia, as políticas públicas não as incorporam plenamente em seus discursos, ou quando incorporam, são discursos explícitos que na prática não demonstram efetividade. Do ponto de vista do turismo, o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade, difundida por autores economicistas e organizações mundiais, apontam para o equilíbrio do tripé da sustentabilidade e no planejamento do turismo como ferramenta para que a atividade se torne sustentável.

Contudo, o turismo interpretado como “indústria” possui interesses econômicos e imediatistas, traduzidos na busca pelo lucro em curto prazo, logo, na busca pelo desenvolvimento de “primeiro mundo” propagado pelas cartilhas do FMI. Para Almeida (2004) o discurso do turismo sustentável destaca principalmente a faceta da atividade turística como atividade econômica, convém não se esquecer quem são os reais beneficiários e a quem interessa um turismo dito sustentável. O seu conceito é vago e ambíguo e de duvidosa operacionalidade prática, mas sem dúvida, politicamente apelativo.

Apoiado nesses pressupostos, o estudo teve como área a Ilha João da Cunha, localizada no litoral centro-norte de Santa Catarina. O problema de pesquisa é revelar quais os reflexos das políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável do turismo na Ilha João da Cunha. Para tanto, foi definido como objetivo analisar como as políticas públicas e seus instrumentos para o desenvolvimento sustentável do turismo rebatem na Ilha João da Cunha.

Constatou-se que na região revela-se um cenário de conflitos de interesses e poder por parte do desenvolvimento do turismo. Assim, foi realizada uma análise crítica do conteúdo explícito das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do turismo e quais os reflexos delas neste cenário de conflitos.

Ficou indubitável que o desenvolvimento sustentável transcende o mero desenvolvimento econômico, e para que o desenvolvimento sustentável do turismo seja efetivado é necessário a conversação entre as dimensões que o compõe. Diante disso, o presente estudo se torna um desafio para a busca de novas visões acerca do desenvolvimento do turismo na Ilha João da Cunha.

Este trabalho percebeu que as políticas públicas, por mais que romantizem seu discurso explícito para o equilíbrio entre algumas dimensões do desenvolvimento sustentável, possuem uma visão economicista do turismo, o que na prática, corrobora com ações insustentáveis do ponto de visto socioambiental e territorial.

No caso da área de estudo, as dimensões territoriais e socioambientais não estão sendo respeitadas, o fato de a Ilha ser considerada propriedade privada e o MPF demorar mais de 20 anos para recorrer a posse demonstra um atraso gigantesco na busca pelo desenvolvimento sustentável, além da comunidade ser contra o projeto de implantação do resort e ser nítido que não haverá ganho ambiental caso o mesmo seja construído na Ilha.

Os conflitos existentes na área de estudo demonstram que a realidade da Ilha é bem distante do que se propõe por desenvolvimento sustentável, dentro da perspectiva das dimensões. As injustiças sociais e ambientais que aconteceram na Ilha desde a implantação do primeiro empreendimento não podem ser desfeitas, todavia, o projeto do resort de luxo não pode ser concretizado, para que não aumente a discrepância entre o que é sustentável e o que é promovido e vendido como sustentável.

As políticas públicas corroboraram para a situação atual de desenvolvimento do turismo na Ilha, apenas com a intervenção do terceiro setor e da comunidade local que o Ministério Público Federal processou a Ilha João da Cunha, o município de Porto Belo e o

IBAMA. As políticas públicas e seus instrumentos que deveriam servir para que situações como essa não acontecessem, acabam por legitimá-las, pois compreendem o turismo como uma economia e se preocupam mais com sua promoção e seu impacto econômico, do que com os aspectos negativos gerados no meio ambiente e na comunidade onde o turismo está inserido.

Além disso, exploração econômica da Ilha João da Cunha por empresa privada, com atividade turística ou futuramente hoteleira, contraria as previsões constitucionais de uso de bem público. Sem contar na descaracterização e a perda total de identidade de pertencimento da comunidade local caso o resort de luxo vir a ser implantando.

As contribuições deste estudo para o campo do conhecimento no turismo foram pautadas na crítica à utilização do método de capacidade de carga, o fato do turismo ser justificado como economia, e os governos e empreendedores utilizarem o discurso da sustentabilidade pelo interesse econômico do turismo. “A sustentabilidade é, então, uma nova medida de eficiência e produtividade da atividade turística, sem que mudanças políticas substanciais sejam realizadas”. Onde as políticas públicas são moldadas sobre os preceitos econômicos “[...] o patrimônio estaria, assim, submetido a uma lógica utilitarista, do atrativo mais eficiente ou economicamente viável para ser digno de ações de planejamento e políticas públicas” (ALMEIDA, 2004, p.7).

Novos estudos que utilizem a Ilha como objeto podem partir do pressuposto de que o modelo atual não é sustentável, e que os conflitos existentes demonstram que o turismo está sendo vendido como atividade sustentável, por trazer vantagens econômicas.

A realidade das políticas públicas e dos instrumentos analisados neste estudo apontam para a difícil conciliação entre as dimensões do desenvolvimento sustentável com o modelo de desenvolvimento do turismo na Ilha. Este trabalho acredita que o uso do discurso do turismo sustentável na escala local serviu para persuadir as pessoas e agregar valor ao “produto Ilha”, pois o rótulo de sustentável vende.

Até o término deste estudo a situação da implantação do resort não chegou a um desfecho, não se sabe, se mesmo com tantos conflitos nítidos de interesses e poder o resort será construído. Este estudo procurou elucidar a realidade da Ilha frente aos que as políticas públicas interpretam por desenvolvimento sustentável e sustentabilidade na perspectiva do turismo e frente aos instrumentos propostos pelas políticas para consolidar a implantação de um empreendimento turístico em área insular.

As limitações do método observados no decorrer do processo de construção do estudo foram o fato do objeto estar localizado no sul do Brasil, essa distância dificultou a

participação ativa nas audiências públicas e a realização de pesquisa de campo. Num futuro, o estudo poderia incorporar no método a observação e entrevistas com a comunidade, o trade, o governo, o terceiro setor, associações de moradores e pescadores, e com o “proprietário” da Ilha. Este estudo acredita que deve-se questionar se o turismo deve ser desenvolvido em um lugar, e não achar que o turismo é a solução dos problemas.

REFERÊNCIAS

ALIER, J. M. **O Ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

ALMEIDA, M. Desenvolvimento turístico ou desenvolvimento local? Algumas reflexões. In: **ENCONTRO NACIONAL DE TURISMO COM BASE LOCAL**. Anais: Curitiba, PR: UFPR/UNICENP, 2004.

ALTMAN, M. **Hoje na história: 1949 surge a expressão subdesenvolvimento**. Jornal Opera Mundi, 2014. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/historia/33527/>. Acesso em: 7 de julho de 2016.

ALTVATER, E. **O preço da riqueza**. São Paulo: UNESP, 1995.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 1966. Seção 1, p. 13524.

BRASIL. Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 1990, Seção 1, p. 10887.

BRASIL. Decreto 448, de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 fev. 1992, Seção 1, p. 1901.

BRASIL. Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 dez. 2010. Seção 1, p. 9.

BRASIL. Decreto Federal nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei no 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 dez. 2010, p. 9.

BRASIL. Decreto 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 ago. 2012, Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto 7.994, de 24 de agosto de 2013. Aprova o Plano Nacional de Turismo 2013- 2016.. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2013, Seção 1, p. 13.

BRASIL. Lei nº 9.985, 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2008, p. 1.

BRASIL. Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961. Dispõem sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jul. 1961. Seção 1, p. 6793.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Seção 1, p. 16509.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mai. 1984. Seção 1, p. 8633.

BRASIL. Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, e nº. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mai, 1998, Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 9.985, 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil : Turismo e Sustentabilidade/ Ministério do Turismo**. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília, 126p, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo**. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília, 27p, 2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Brasília, 116p, 2013-2016.

BRASIL. Poder Judiciário. Tribunal Regional Federal da 4ª região. Agravo de instrumento nº 50095026.2016.4.04.0000/SC. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Ilha João Cunha Administração e Participações LTDA; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA; Município de Porto Belo. **DESPACHO/DECISÃO**. Trata-se de recurso de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida pelo juízo originário, a qual indeferiu o pedido de antecipação de tutela. Desembargadora Federal. Marga Inge Barth Tessler. DJU, Brasília, 18 mar. 2016. A conferência da autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador 40000041183v50 e do código CRC fe0819d4.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Define as atividades que dependerão da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1986.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 001, de 8 de março de 1990. Define critérios e diretrizes para a emissão de ruídos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 dez. 1997, Seção 1, p. 30841-30843.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 389.372/SC (2001/015252-4)**. 4ª Turma. Direito das coisas. Ação declaratória de domínio pleno. Ilha costeira. Relator Min. Luis Felipe Salomão. DJU, Brasília, 4 jun. 2009.

CALLENS, I.; TYTECA, D. Methods: toward indicators of sustainable development for firms, a productive efficiency perspective. **Journal Ecological Economics**, n. 28, p. 41-53, 1999.

CANDIOTTO, L. Considerações sobre o conceito de turismo sustentável. **Revista formação**, v.1, n.16, p. 48-59, 2008.

CAVALCANTI, C. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável, políticas públicas**. São Paulo: Cortez. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, p. 131-164, 1997.

DELGADO, M. Análise da metodologia criada por Miguel Cifuentes referente à capacidade de carga turística. **Revista Turismo em Análise**, v.18, n.1, p. 73-93, 2007.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

ELKINGTON, J. Enter the Triple Bottom Line. In: HENRIQUES, A; RICHARDSON, J. **The Triple Bottom Line: Does It All Add Up**. Earthscan, UK, 2004.

ENRÍQUEZ, M, A. **Trajetórias do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FAUCHEUX, S.; NOEL, J. **Economia dos recursos naturais e do meio ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Revista Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.

FRESARD, F. Assembleia legislativa do Estado de Santa Catarina. **Mercado Aberto: Resort Ilha de Porto Belo**, p.17, 2011. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/clipping/pdf/clipping-07-03-2011.pdf>. Acesso em: 4 de agosto de 2016.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 [1974].

GODFREY, K. *Towards sustainability? Tourism in the Republic of Cyprus*, 1996.

GUARESCHI, N. “Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência”. In: STREY, M. N. (org). **Violência, gênero e Políticas Públicas**. Porto Alegre: Edipucrs, 2004.

HALL, M. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying Public Policy*. Canadá: Oxford University Press, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Panorama socioeconômico do município de Porto Belo**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=421350&search=santacatarina|porto-belo|infograficos:-informacoes-completas>. Acesso em: 06 mar 2016.

KNOWLES, T.; DIAMANTIS, D.; EL-MOURHABI, J. **The globalization of tourism and hospitality: a strategic perspective**. South-Western: CENGAGE Learning, 2004.

KOHL, D. H. B. **Porto Belo: sua história, sua gente**. 2. ed. Blumenau: Odorizzi, 2001.

LESSA, B. C. **Proposta de um método de análise de capacidade de carga turística para o empreendimento Ilha de Porto Belo – Ilha João da Cunha**. 2006. 147 f. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental) – Centro de Ciências Tecnológicas da Terra e do Mar, Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, 2006.

LINDBERG, K.; MCCOOL, S.; STANKEY, G. Rethinking carrying capacity. **Annals of tourism research**, v. 24, n. 2, p. 461-465, 1996.

MACIEL, M. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: A avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. **Revista Âmbito Jurídico Ambiental**, 2017.

MARIA, B. **Ministério Público Federal promove audiência pública para discutir Ilha de Porto Belo**. Florianópolis: Jornal notícias do dia, 2017. Disponível em: <https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/ministerio-publico-federal-promove-audiencia-publica-para-discutir-ilha-de-porto-belo>. Acesso em 10 de julho de 2017.

MASSARDIER, G. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, 2003.

MEAD, L. M. “*Public Policy: Vision, Potential, Limits*”. Policy Currents, p.1-4, 1995.

MESQUITA, W. **Crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável no turismo**. Caderno Virtual de Turismo, v.6, n.3, p. 81-89, 2006.

MILNE, S. Tourism and sustainable development: exploring the global-local nexus. In: HALL, M.; LEW, A. (org.). A. *Sustainable tourism: a geographical analysis*. Essex, UK: Addison Wesley Longman Limited, p. 25-48, 1998.

MMA/IBAMA. **Plano de Manejo da Reserva Biológica do Arvoredo**. Brasília, 2004.

MMA. **Projeto Orla: Fundamentos para Gestão Integrada / Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Brasília, 2002.

MOREIRA, R. **Economia política da sustentabilidade: uma perspectiva neomarxista**. Rio de Janeiro: Mauad, p. 245-165, 1999.

MOTA, K.; ANJOS, A.; RUSCHMANN, D. Gestão de Pessoas na Ilha de Porto Belo /SC: Diagnóstico da Gestão de Estagiários de Turismo e Hotelaria. **Revista Turismo Visão e Ação**, v.5, n.3, p. 249-270, 2003.

MULLER, P. **Las políticas públicas**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

NORTE PLANEJAMENTO ARQUITETÔNICO E TERRITORIAL. **Estudo de Impacto da Vizinhança: Eco Resort Ilha de Porto Belo**, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Desenvolvimento do turismo sustentável: Manual para organizadores locais**. Publicação de Turismo e Ambiente, 1996.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ORGANIZACAO DAS NACOES UNIDAS. **Documentos oficiais da ONU**, 2016. Disponível em: <http://www.onu.org.br/>. Acesso em 3 de maio de 2016.

PEET, R.; WATTS, M. **Liberation ecologies: environment, development, social movements**. London: Routledge, 1996.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J: Chatham House. 1986.

PORTO BELO (Cidade). Lei Complementar Municipal nº 33 de 10 de junho de 2011. Institui o Código Urbanístico, que define princípios, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade no município de Porto Belo, também denominado código urbanístico, bem como estabelece as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo, o sistema viário. **Diário Oficial do Município de Porto Belo**, Santa Catarina, SC, 2011.

PORTO BELO (Cidade). Lei Complementar nº 34, de 11 de março de 2011. Institui o Código de Obras do Município de Porto Belo. **Diário Oficial do Município de Porto Belo**, Santa Catarina, SC, 2011.

PORTO BELO (Cidade). Lei Municipal nº 426, de 10 de abril de 1984. Dispõe sobre o Zoneamento Físico - territorial do município de Porto Belo. **Diário Oficial do Município de Porto Belo**, Santa Catarina, SC, 1984.

PORTO BELO (Cidade). Lei Municipal nº 770, de 23 de dezembro de 1993. Altera o Plano Diretor do município de Porto Belo. **Diário Oficial do Município de Porto Belo**, Santa Catarina, SC, 1993.

RIBAS, N. **ONG combate projeto na Ilha João da Cunha**. Costa Esmeralda: Jornal Razão, 2017. Disponível em: <http://www.jornalrazao.com/materia/ong-combate-projeto-na-ilha-joao-da-cunha-2569>. Acesso em 2 de agosto de 2017.

RODRIGUES, A. Desenvolvimento sustentável e atividade turística. In: SERRANO, C; BRUHNS, H; LUCHIARI, M. (org.). **Olhares contemporâneos sobre o turismo**. Campinas: Papirus, p.171-188, 2000.

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável**. São Paulo: Papirus, 1997.

RUSCHMANN, D.; ROSA, R. A sustentabilidade como estratégia de desenvolvimento em empreendimentos turísticos: O caso da Ilha de Porto Belo / SC. **IV SEMINTUR – Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL Universidade de Caxias do Sul**, p. 1-14, 2006.

RUSCHMANN, D.; ROSA, R.; WEIDGENANT, P. Sustentabilidade como estratégia de desenvolvimento: Ilha de Porto Belo / SC. In: PHILIPPI, A; RUSCHMANN, D. (Org.). **Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo**. Manole, Barueri, p. 811-842, 2008.

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

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: Ecodesenvolvimento crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. **Espaços, Tempos e Estratégias do Desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Nobel, 1993.

SANTA CATARINA. Decreto nº 14.250, de 5 de junho de 1981. Regulamenta dispositivos na Lei nº 5.793, de 15 de outubro de 1980, referentes a proteção e a melhoria da qualidade ambiental. **Diário Oficial (DOSC)**, Santa Catarina, SC, 1981.

SANTA CATARINA. Decreto nº 99.142, de 12 de março de 1990. Cria, no Estado de Santa Catarina, a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, e dá outras providências. **Diário Oficial (DOSC)**, Santa Catarina, SC, 13 mar. 1990, Seção 1, p. 5006.

SANTA CATARINA. Lei nº 929, de 26 de novembro de 1996. Cria na Ilha João da Cunha, ponto referencial turístico do município de Porto Belo. **Diário Oficial (DOSC)**, Santa Catarina, SC, 1996.

SANTOS, B. S. Epistemologías del Sur Epistemologies of the South. **Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social**, v.16, n.54, p. 17-39, 2011.

SCHNEIDER, C. F. **O Banco Mundial e as políticas de combate à pobreza: financiando a educação no Estado de São Paulo**: EAESP/FGV, 2000, 103f. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Políticas de Governo).

SCHRAMM, W. **Notes on case: studies of instructional media projects**. Working paper, the Academy for Educational Development, Washington, DC, 2001.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, R. R.; BRANDÃO, C. R. F. Formigas (Hymenoptera: Formicidae) como indicadoras da qualidade ambiental e da biodiversidade de outros invertebrados terrestres. **Revista Biotemas**, v.12, n.2, p. 55-73, 1999.

SILVEIRA, M. **Política de turismo: oportunidades ao desenvolvimento local**. São Paulo: Contexto, p. 133-150, 2001.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, v.8, n.16, p. 20-45, 2006.

STODIECK, A. **A Ilha João da Cunha**. In: KOHL, D. H. B. **Porto Belo: sua história sua gente**. 2. ed. Blumenau: Odorizzi, 2001, cap. XI, p. 143-148.

SWARBROOKE, J. **Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental**. São Paulo: Aleph, 2000.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WEBSITE ILHA DE PORTO BELO. **Cardápio restaurante tropical Ilha de Porto Belo.** Disponível em: <http://www.ilhadeportobelo.com.br/index.php/galerias/>. Acesso em: 22 mar. 2017.

WEBSITE ILHA DE PORTO BELO. **Imagem empreendimento Ilha de Porto Belo.** Disponível em: <http://www.ilhadeportobelo.com.br/index.php/galerias/>. Acesso em: 05 ago. 2017.

WORLD Comission on Environment and Development (WCED) **Our common future (Relatório Brundtland)**. Nova York, Oxford University Press, 1987.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXOS

ANEXO A – Licença de Operação N° 31/99

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

RENOVAÇÃO DA LICENÇA DE OPERAÇÃO Nº 31/99 (3ª RENOVAÇÃO)

O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA, nomeado por Decreto de 16 de maio, publicado no Diário Oficial da União de 17 de maio de 2012, no uso das atribuições que lhe conferem o art.22º, parágrafo único, inciso V do Decreto nº 6.099, de 26 de abril de 2007, que aprovou a Estrutura Regimental do IBAMA, publicado no Diário Oficial da União de 27 de abril de 2007, **RESOLVE:**

Expedir a presente Renovação da Licença de Operação à:

EMPRESA: Ilha João da Cunha Participações e Empreendimentos Ltda.

CNPJ: 01.183.640/0001-47

CTF: 1214089

ENDEREÇO: Ilha João da Cunha - Baía de Porto Belo/SC

CEP: 88.210-000

CIDADE: Porto Belo

UF: SC

TELEFONE: (47) 3369-4146

FAX: (47) 3369-4146

REGISTRO NO IBAMA: Processo Nº 02026.002991/1996-17

Referente ao empreendimento Ilha de Porto Belo - constando de trapiche, trilha ecológica e edificações para museu, restaurante, lanchonete, loja, casa de máquinas, dois banheiros, dois ranchos e oito quiosques - localizado na Ilha João da Cunha, município de Porto Belo, estado de Santa Catarina.

Esta Renovação de Licença de Operação é válida pelo período de 10 (dez) anos, a partir da data de emissão, observadas as condições discriminadas neste documento e nos demais anexos constantes do processo que, embora não transcritos, são partes integrantes deste licenciamento.

A validade desta licença está condicionada ao fiel cumprimento das condicionantes constantes no verso deste documento.

Brasília-DF,

27 JAN 2015

VOLNEY ZANARDI JÚNIOR
Presidente do IBAMA

CONDIÇÕES DE VALIDADE DA RENOVAÇÃO DA LICENÇA DE OPERAÇÃO Nº 31/99
(3ª Renovação)

1 – Condições Gerais:

1.1. Esta Renovação de Licença deverá ser publicada em conformidade com a Resolução nº 006/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, sendo que cópias das publicações deverão ser encaminhadas ao IBAMA.

1.2. O IBAMA, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar esta licença, caso ocorra:

- Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
- Omissão ou falsa descrição de informações relevantes, que subsidiaram a expedição da licença;
- Graves riscos ambientais e de saúde;

1.3. Qualquer alteração das especificações do projeto, ou da finalidade do empreendimento deverá ser precedida de anuência do IBAMA.

1.4. A renovação desta Licença deverá ser requerida num prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias, antes do término da sua validade.

2 – Condições Específicas:

2.1. Apresentar relatório anual contendo dados diários sobre o fluxo de turistas, fluxo de embarcações e número de refeições servidas. No relatório, avaliar a relação dos resultados obtidos com os respectivos impactos ambientais.

2.2. Apresentar relatório anual contendo avaliação das condições de saneamento básico, abrangendo os efluentes gerados e o sistema de tratamento, bem como os resíduos sólidos e o sistema de coleta e disposição final.

2.3. Manter adequadamente o sistema de tratamento de esgotos, em particular a etapa de zona de raízes.

2.4. Apresentar análise e monitoramento da qualidade das águas superficiais e subterrâneas, da balneabilidade e do sistema de tratamento de esgotos. A periodicidade deverá ser quinzenal durante a alta temporada (dezembro, janeiro e fevereiro) e trimestral durante o resto do ano, com apresentação de relatórios consolidados duas vezes ao ano, antes do início e ao final da alta temporada. Os pontos de coleta mantêm-se conforme a situação atual e os parâmetros monitorados deverão ser os seguintes:

2.4.1 ETE: pH, oxigênio dissolvido, DQO, DBO₅, sólidos sedimentáveis, sólidos suspensos totais, condutividade, nitrogênio amoniacal e total, fósforo total, cloretos, óleos e graxas, coliformes totais e fecais;

2.4.2 Balneabilidade: óleos e graxas e coliformes totais e fecais;

2.4.3 Qualidade das águas superficiais e subterrâneas: pH, temperatura, oxigênio dissolvido, DQO, DBO₅, condutividade, nitrogênio total e amoniacal, cloretos, sulfetos, ferro total, manganês, óleos e graxas, coliformes totais e fecais.

2.5. Apresentar relatórios anuais dos Programas e Projetos Ambientais desenvolvidos, com a utilização de tabelas contendo ano, mês, número de pessoas/procedência dos visitantes que participaram desses programas e projetos.

2.6. Limitar o fluxo de turistas a 1.879 visitantes por dia e informar efetivamente aos usuários quanto a esta capacidade de carga.

ANEXO B – Licença Prévia Nº 390-2011

Serviço Público Federal
Ministério do Meio Ambiente
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

LICENÇA PRÉVIA Nº 390/2011 (RENOVAÇÃO)

O PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, nomeado por Decreto de 16 de maio, publicado no Diário Oficial da União de 17 de maio de 2012, no uso das atribuições que lhe conferem o art.22º, parágrafo único, inciso V do Decreto nº 6.099, de 26 de abril de 2007, que aprovou a Estrutura Regimental do IBAMA, publicado no Diário Oficial da União de 27 de abril de 2007, Resolve:

Expedir a presente Renovação da Licença Prévia à:

EMPRESA: Ilha João da Cunha Participações e Empreendimentos Ltda.

CNPJ: 01.183.640/0001-47

CTF: 1214089

ENDEREÇO: Rua Manoel Felipe da Silva, 201 - Centro

CEP: 88.210-000

CIDADE: Porto Belo

UF: SC

TELEFONE: (47) 3369-4146

FAX: (47) 3369-4146

REGISTRO NO IBAMA: Processo Nº 02026.002991/96-17

Referente ao empreendimento Eco Resort Ilha de Porto Belo, localizado na ilha João da Cunha, município de Porto Belo, estado de Santa Catarina.

Esta Licença Prévia é válida até 2 de março de 2016, observadas as condições discriminadas neste documento e nos demais anexos constantes do processo que, embora não transcritos, são partes integrantes deste licenciamento.

A validade desta licença está condicionada ao fiel cumprimento das condicionantes constantes no verso deste documento.

Brasília-DF, 21 MAR 2013

VOLNEY ZANARDI JÚNIOR
Presidente do IBAMA

CONDIÇÕES DE VALIDADE DA RENOVAÇÃO LICENÇA PRÉVIA Nº 390/2011

1 – Condições Gerais:

- 1.1. A concessão desta Licença Prévia deverá ser publicada em conformidade com a Resolução nº 006/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, sendo que cópias das publicações deverão ser encaminhadas ao IBAMA;
- 1.2. O IBAMA, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar esta licença, caso ocorra:
 - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
 - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes, que subsidiaram a expedição da licença;
 - Graves riscos ambientais e de saúde;
- 1.3. Qualquer alteração das especificações do projeto, ou da finalidade do empreendimento deverá ser precedida de anuência do IBAMA;

2 – Condições Específicas:

- 2.1. Apresentar Projeto Executivo, com respectivo memorial descritivo, atualizado e com cronograma físico-financeiro de execução das obras previstas para o empreendimento (incluindo sistema de tratamento de esgotos, sistema de fornecimento de água e energia elétrica, área de apoio no continente, sistema viário, entre outros). Deverão ser incluídas eventuais alterações no empreendimento atualmente em operação.
- 2.2. Apresentar o Projeto Básico Ambiental com detalhamento de todos os planos, programas, subprogramas e medidas mitigadoras previstos no Estudo de Impacto Ambiental, além de outros mencionados nesta Licença, contendo: justificativas, objetivos, metas, indicadores ambientais, público-alvo, metodologia, descrição do programa, atividades, responsáveis técnicos, instituições envolvidas, cronograma físico-financeiro de execução, inter-relacionamento com outros programas e, quando exigível, atendimento a requisitos legais para sua efetiva implantação. Contemplar, no Programa de Monitoramento da Fauna, aspectos relacionados à poluição, pesca, navegação, captura e comércio de exemplares da fauna marinha, conforme solicitação do ICMBio.
- 2.3. Apresentar um Programa de Educação Ambiental.
- 2.4. Apresentar um Programa de Resgate de Germoplasma.
- 2.5. Apresentar um Programa de Emergências, englobando ações a serem desenvolvidas em caso de acidentes com visitantes, hóspedes e trabalhadores.

**CONDIÇÕES DE VALIDADE DA RENOVAÇÃO LICENÇA PRÉVIA Nº 390/2011
(continuação)**

2.6. Apresentar proposta de área(s) para averbação, em atendimento ao art. 17 do Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004 e ao art. 17 do Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008.

2.7. Requerer ao Ibama, em conjunto com o requerimento de Licença de Instalação, a devida Autorização de Supressão de Vegetação, antes de qualquer intervenção na vegetação da área do empreendimento, apresentando Inventário Florestal das áreas de supressão. Apresentar mapa atualizado com a cobertura vegetal contemplando as fitofisionomias e os estágios sucessionais observados, com as respectivas áreas de cada tipologia e apontando os locais onde será necessária a supressão de vegetação.

2.8. Apresentar proposta de Termo de Referência para elaboração de estudo da macrofauna marinha no entorno da ilha João da Cunha, a ser submetido ao Ibama e ao ICMBio.

2.9. Apresentar manifestação da Celesc – Centrais Elétricas de Santa Catarina a respeito do projeto do sistema de fornecimento de energia elétrica para o empreendimento, a ser executado às custas do empreendedor.

2.10. Apresentar manifestação da Casan - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento a respeito do projeto do sistema de fornecimento de água para o empreendimento, a ser executado às custas do empreendedor.

2.11. Apresentar diagnóstico ambiental simplificado da propriedade escolhida como área de apoio no continente e para a(s) área(s) de bota-fora no continente, com justificativas para as alternativas selecionadas.

2.12. Apresentar manifestação da ANA - Agência Nacional de Águas a respeito das travessias necessárias para implantação dos projetos dos sistemas de fornecimento de energia elétrica e de água para o empreendimento.

2.13. Apresentar autorização da Capitania dos Portos para instalação dos trapiches, conforme Ofício nº 291/2008-CPSC.

2.14. Apresentar autorização da Capitania dos Portos para transporte de materiais para a instalação do empreendimento.

2.15. Apresentar cessão da SPU – Secretaria do Patrimônio da União referente aos trapiches, conforme Portaria SPU nº 24, de 26 de janeiro de 2011.

2.16. Apresentar Certidão Municipal declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, incluindo sua área de apoio.

**CONDIÇÕES DE VALIDADE DA RENOVAÇÃO LICENÇA PRÉVIA Nº 390/2011
(continuação)**

2.17. Manter tratativas junto ao Iphan – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, seguindo suas determinações quanto aos procedimentos a serem observados para a proteção do patrimônio arqueológico e cultural na Ilha João da Cunha, bem como quanto aos programas, projetos e estudos a serem elaborados e apresentar, em conjunto com o requerimento de Licença de Instalação, parecer técnico daquele Instituto sobre os mesmos.

2.18. Formalizar junto ao Ibama, antes do requerimento de Licença de Instalação, o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental, em atendimento ao art. 36 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

2.19. Apresentar Anotação de Responsabilidade Técnica, quando couber, além de número de inscrição no Cadastro Técnico Federal de todos os responsáveis pela elaboração dos planos, programas, subprogramas e projetos a serem apresentados.

2.20. Apresentar detalhamento da implantação e planos de gestão da Reserva Ambiental a ser demarcada na ilha João da Cunha.

2.21. Atender às disposições do § 71 da IT nº 026/2010 – NLA/SUPES/SC.