

Do cabimento dos meios consensuais de solução de conflitos para a promoção do turismo no Brasil

Maria Constança Leahy Madureira

Mediadora capacitada pelo Instituto Mediare (RJ). Advogada. Professora. Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Candido Mendes – UCAM (RJ). Coordenadora do Núcleo de Meios Consensuais de Solução de Conflitos (NMCSC) da Universidade Candido Mendes – UCAM (RJ), *campus* Ipanema. Professora no MBA de Gestão de Serviços, Ênfase em Hotelaria, da Faculdade de Turismo da Universidade Federal Fluminense – UFF (RJ). Palestrante e Professora visitante na Fundação Getulio Vargas (FGV/RJ), IBMEC e Unlrio (RJ). *E-mail*: mconstanca.madureira@gmail.com

Resumo: A adoção de meios consensuais de solução de conflitos (MSCS) para promover a atividade turística pode ser mais um argumento convincente que atende a duas finalidades simultâneas: ampliar o uso e a consolidação desses métodos e promover o turismo no Brasil. Com base nessa premissa e na sinergia entre princípios, fundamentos e objetivos, o trabalho pretende analisar o papel e a utilidade dos meios consensuais de solução de conflitos (negociação, conciliação, mediação, facilitação de diálogos, os comitês de resolução de controvérsias, entre outros), recomendando-os em quaisquer fases dos empreendimentos turísticos (concepção, viabilidade, operação, extinção) com vistas à otimização garantida de resultados. Para tal, adotou-se uma metodologia de cunho analítico-indutiva, amparada em pesquisa bibliográfica, relato de caso e na experiência profissional da autora.

Palavras-chave: Consenso. Diálogo. Mediação. Desenvolvimento. Turismo.

Sumário: Introdução – **1** Brevíssimas considerações sobre turismo – **2** Meios consensuais de solução de conflitos ambientais – **3** Relato de caso. Búzios – Orla Viva: Construindo Consensos na Orla Bardot – Do mapeamento inicial do conflito ao pacto social – Projeto Orla Búzios – Considerações finais – Referências

Se o homem não começar a pensar diferente, acabará por se eliminar.
(Fritjof Capra)

Introdução

O turismo é fenômeno social, cultural e econômico e, por isso, reúne fatores que nos levam a concluir tratar-se de processo que permite geração de renda, emprego e divisas, oferta de diversão/lazer, conhecimento e acesso à cidadania sem distinção de público. Indissociável também é a noção de que, orientado pelas

boas práticas, o turismo é um elo sadio entre a atividade humana e a conservação do meio ambiente em todas as suas manifestações (meio ambiente natural, criado/artificial, do trabalho, entre outras). O fato de a hospitalidade ser um insumo essencial, uma mola mestra para o exercício da atividade profissional do turismo, é mais uma razão para se incentivar a prática do turismo.

A seu turno, os meios consensuais de solução de conflitos (MCSC) vêm se apresentando cada vez mais como alternativa eficaz no tratamento das relações sociais na contemporaneidade. O contexto cultural, entretanto, é um grande desafio a ser vencido, pois o reconhecimento e a adoção dos métodos têm variado de um grupo para outro no mundo. Há barreiras a serem enfrentadas, como no Brasil, onde prevalece uma posição arraigada de culto ao Poder Judiciário como sendo a quintessência do acesso à Justiça. Um rol extenso de motivos, entre eles, o desconhecimento por grande parcela da população, o descrédito – até mesmo por parte de profissionais da área jurídica, da administração pública, da saúde, por exemplo – justificam, na opinião da autora, a adoção de condutas de esclarecimento e de prática dos MCSC intensivas e permanentes junto a todos os tipos de públicos, sejam eles os tomadores ou prestadores do serviço de mediação e afins.

Com isso em mente, este artigo propõe a introdução dos MCSC para a dinamização da atividade turística no Brasil. O Brasil, sendo um país de tamanha diversidade natural e cultural, ainda carece de políticas públicas eficientes de promoção e indução do turismo em toda a sua cadeia produtiva. Além disso, empreender em turismo atualmente ainda é tarefa hercúlea, devido a uma série de entraves – aparentemente intransponíveis como a excessiva burocracia na área ambiental, o desconhecimento generalizado sobre as particularidades da operação turística, entre outros – para os quais os MCSC serviriam de auxílio e/ou solução.

Assim, o artigo explora, amparado em literatura especializada e na experiência profissional da autora no ramo hoteleiro, a temática da adoção dos MCSC no âmbito da atividade turística. De início, oferece um breve panorama sobre conceitos, alcances e dimensões do turismo. Da mesma forma, na segunda parte, tece considerações concisas acerca da necessidade de esclarecimento dos MCSC e sua prática no cenário brasileiro, com destaque para o panorama legal, diante do açodamento atual dos tribunais e da excessiva judicialização das questões cotidianas nas últimas três décadas (a partir de 1988). Outro aspecto a ser tratado é a incorporação desses conteúdos nos currículos de formação acadêmica, não limitados ao ramo do Direito. Na terceira etapa, a autora ilustra a análise com relato de caso em que sua participação permitiu constatar a adequação dos meios consensuais ao contexto socioambiental do conflito. Por fim, conclui pela plausibilidade da consolidação desses instrumentos não só como política pública de pacificação social pelo consenso como também de promoção da atividade turística, conciliando desenvolvimento socioeconômico com desenvolvimento sustentável.

1 Brevíssimas considerações sobre turismo

1.1 Conceitos, âmbitos e dimensões

Na visão leiga, em regra, turismo corresponde à representação lúdica dos seus produtos: o hotel, o avião, a viagem, os atrativos locais, entre outras “imagens”. Para efeitos do presente texto, adotou-se a definição da Organização Mundial de Turismo (UNWTO, sigla em inglês), por sua abrangência e flexibilidade e por reunir as principais características do turismo.¹ Contudo, mais do que uma “indústria” de viagens, o turismo é algo complexo, reunindo fenômenos e relações específicos. Contemporaneamente, turismo e desenvolvimento são indissociáveis. O progresso econômico pode ser atribuído ao número crescente de destinos turísticos e da movimentação de pessoas. Como atividade do setor terciário, o turismo é uma das atividades que mais crescem no mundo, em alguns casos, mais do que atividades estratégicas tradicionais como as exportações de petróleo e as indústrias alimentícia e automobilística. No comércio internacional, é um dos principais atores. Sua receita está entre as maiores de muitos países desenvolvidos (Espanha, Portugal, França, por exemplo), mas não exclusivamente. Em 2017, o turismo gerou no mundo receitas de exportações da ordem de US\$1.6 trilhões; as previsões de crescimento entre 4% e 5%, em 2018, levam os especialistas a prever 1.8 bilhões de chegadas no mundo até 2030.² Em economias em desenvolvimento, o turismo também pode representar uma fonte significativa de ingressos.³ No caso do Brasil, o setor representa 7,9% do PIB nacional e é responsável por 6,59 milhões de empregos.⁴ Vimos esse fato com certa reserva porque

¹ “Turismo é o fenômeno social, cultural e econômico relativo a movimentação de pessoas (visitantes) para locais diversos dos seus locais de residência e trabalho, por razões pessoais ou profissionais, por um período limitado” (tradução livre) (UNWTO. *Understanding tourism: Basic Glossary* (UNWTO). Disponível em: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/glossaryenrev.pdf>. Acesso em: ago. 2019.

² UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO). Disponível em: <http://www2.unwto.org/content/why-tourism>. Acesso em: 2019.

³ “[...] A visitação ao local aumentou em 2019, 400 anos após o início do comércio de africanos para as colônias inglesas. O marco da chegada dos primeiros escravos à Virgínia, nos EUA, tem atraído pessoas de lá, Caribe e Europa, que buscam suas raízes neste que é o “Ano do Retorno” para a diáspora africana. O aumento do turismo tem sido um benefício para Gana, que não mediu esforços para propagar a ideia de “encontro com o passado” e atrair visitantes. Para as autoridades é uma oportunidade para conseguir investimentos estrangeiros. A Autoridade de Turismo de Gana espera 500 mil visitantes este ano, acima dos 350 mil de 2018. [...] A quantia é considerada essencial num país de 28 milhões de pessoas, que vivem principalmente na pobreza. Os visitantes fazem parte de um fenômeno global. Segundos dados do Airbnb, desde 2014, o número de pessoas que viajam em busca de sua ancestralidade aumentou em cinco vezes. Gana há muito encorajou sua diáspora a retornar e tem fortes ligações com a comunidade afro-americana. [...] Mas ainda restam dúvidas. Estradas ruins, processo complicado de solicitação de visto e voos caros podem deter o número de visitantes a longo prazo. As próprias autoridades admitem que, para manter o ritmo, é preciso fazer mais em infraestrutura” (PRENTICE, Alessandra; SIBEKO, Siphwe. Agência de Notícias Reuters, Caderno Viagens, *Jornal O Globo*, 22/8/2019, p. 26).

⁴ BRASIL. Ministério do Turismo. *Turismo injetou US\$ 163 milhões no Brasil em 2017*. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/11037-turismo-injetou-us-163-bilh%C3%B5es-no-brasil-em-2017.html>. Acesso em: ago. 2019.

o desenvolvimento do turismo no Brasil ainda está muito aquém das suas reais necessidades e da diversidade turística do país. A despeito de, ineditamente, a Constituição de 1988 haver dado destaque ao turismo,⁵ considerando-o atividade econômica responsável pelo desenvolvimento socioeconômico e, por isso, passível de promoção e incentivo pelo Poder Público, constata-se uma notável carência de políticas e ações voltadas para o oferecimento e manutenção de infraestrutura básica, promoção institucional, capacitação de mão de obra, entre outras prestações compatíveis com os papéis do Estado brasileiro desde então. O vácuo representado pela pouca ou insuficiente produção de conhecimento sobre turismo no Brasil é um dos outros motivos plausíveis para justificar a inexistência de políticas de desenvolvimento eficazes.

Também indissociável ao conceito de turismo está o conceito de desenvolvimento sustentável. Elo sadio entre a atividade humana e a conservação do meio ambiente, sustentabilidade é palavra de ordem que pressupõe o uso sensato, apropriado e eficiente dos recursos disponíveis, de maneira ambientalmente responsável, socialmente justa e economicamente viável, de forma que o atendimento das necessidades atuais não comprometa a possibilidade de uso pelas futuras gerações.⁶ Em outras palavras, a promoção de turismo sustentável requer a participação de todos seus atores, além de forte liderança política com o objetivo de garantir ampla participação e construção de consenso. Assim, constitui um processo contínuo de monitoramento dos impactos da atividade e de adoção de mecanismos preventivos e/ou corretivos, sempre que necessário.⁷

A cadeia produtiva do turismo está estruturada em três grupos basilares de serviços que se complementam: os transportes (aéreos, terrestres, marítimos, fluviomarítimos); a hospedagem (hotéis, pousadas, albergues e *campings*) e os serviços de alimentação. Dentre os serviços de hospedagem, os hotéis têm papel de destaque, pois “como um dos meios de hospedagem, constituem um dos principais agentes econômicos do turismo em uma localidade ou região” (SCHENINI; LEMOS; SILVA, 2005, p. 8).⁸ A importância da hotelaria reside principalmente na

⁵ “Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: ago. 2019).

⁶ “[Sustainable] Tourism that takes full account of its current and future economic, social and environmental impacts, addressing the needs of visitors, the industry, the environment and host communities.” (*Making Tourism More Sustainable – A Guide for Policy Makers*, UNEP and UNWTO, 2005, p.11-12. Disponível em: <http://www2.unwto.org/content/about-us-5>. Acesso em: ago. 2019).

⁷ ANSARAH, Marília Gomes dos Reis. Teoria geral do turismo. In: ANSARAH, M. G. dos R. (Org.). *Turismo: como aprender, como ensinar*. vol. 2. São Paulo: SENAC, 2004.

⁸ SCHENINI, P. C.; LEMOS, R. N.; SILVA, F. A. (2005). Sistema de gestão ambiental no segmento hoteleiro. *Anais... Seminário de Gestão de Negócios*, Curitiba, PR, Brasil, *apud* BERNARDELLI JUNIOR, J. M.; MANGUEIRA, F. O.; AGUIAR, A. O.; GALLARDO, A. L. C. F.; RUIZ, M. S. Sistemas de gestão ambiental na operação dos empreendimentos hoteleiros. *Rosa dos ventos – Turismo e hospitalidade*, v. 6, n. 4,

possibilidade de transformar positivamente a região onde se acha instalada, por meio da oferta de postos de trabalho e da dinamização do comércio local, com o aumento do fluxo de visitantes. Como atividade econômica, o turismo no Brasil envolve historicamente 52 setores e se relaciona com todos os demais setores produtivos da sociedade, mesmo que ainda receba uma pequena parcela do movimento mundial de turistas. Por óbvio, quanto mais movimentada e diversificada for a cadeia produtiva, maior e mais salutar será a parcela de contribuição dessa receita no balanço de pagamentos do país. O setor de turismo gerou US\$163 bilhões no Brasil em 2017.⁹

Empreender em turismo demanda ação estruturada, embasada em modelos de gestão com o objetivo da qualidade organizacional e satisfação do cliente, longevidade do negócio e retorno do investimento. Não se concebe a gestão privada de turismo sem a inclusão de estudos de viabilidade econômico-financeira, de definição precisa do ramo de atividade e tipo de negócio escolhido, conhecimento e avaliação dos mercados consumidores, fornecedores e concorrentes, efetivos e potenciais, localização ideal, seleção de recursos humanos, tecnologias e processos produtivos, definição do tamanho da organização, das estratégias e de preços de comercialização, projeções de receitas e de fluxos de caixa. A gestão pública, por sua vez, deve ser orientada por políticas e ações voltadas para o oferecimento de infraestrutura básica, parcerias público-privadas, promoção institucional, capacitação de mão de obra, entre outros fatores. Tomemos o exemplo prático da gestão do turismo em parques nacionais brasileiros.¹⁰ Nesse “caminho”, diga-se de passagem, desafios históricos vêm sendo enfrentados, tais como: (i) deficiência na sinalização e criação de trilhas; (ii) carência de meios de hospedagem para visitantes em geral; (iii) regulamentação excessiva; (iv) infraestrutura precária ou inexistente (especialmente, malha rodoviária); (v) fiscalização ausente ou altamente permissiva; (vi) excesso de burocracia, com destaque para a questão relativa a licenciamentos; (vii) questões fundiárias. Em consequência, são observadas: (i) perda, insuficiência ou malversação de receitas e investimentos; (ii) pouca valorização e inserção social das comunidades locais, seja pela inadequação ou falta de infraestrutura básica e/ou de melhoria nas condições de vida (saúde

p. 564-582, 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/34432/sistemas-de-gestao-ambiental-na-operacao-dos-empreendimentos-hoteleiros-/i/pt-br>. Acesso: ago. 2019.

⁹ BRASIL. Ministério do Turismo. *Turismo injetou US\$ 163 milhões no Brasil em 2017*, cit.

¹⁰ “Nosso Rio. O entorno do Parque Nacional da Serra dos Órgãos é estarrecedor. As estradas são péssimas, não há local adequado para se estacionar nem lixeiras adequadas. *O abandono é completo*. O parque vai bem, apesar das pressões que todos os parques brasileiros sofrem de invasão e ocupação, além de pesca ilegais. Nos arredores do parque, o que funciona bem está em mãos privadas, são restaurantes e pousadas. A responsabilidade pelo acesso e os demais cuidados par que se chegue com conforto ao parque deve ser compartilhado pela União, pelo estado e pelos municípios de Teresópolis, Petrópolis, Magé e Guapimirim. E é urgente” (*Jornal O Globo*, 21/7/2019, p. 4, grifamos).

pública, meio ambiente, oferecimento de facilidades públicas – estacionamentos, praças, por exemplo); (iii) inadequação na promoção da imagem e *marketing* do destino; (iv) pouco estímulo à hospitalidade da comunidade (criação de Centro de Visitantes, entre outros).

1.2 Turismo e hospitalidade

Outrossim, em nome da coerência, falar de turismo impende abordar a relação intrínseca com um dos seus insumos essenciais: a hospitalidade. Nesse sentido, Plentz ressalva que o “o princípio básico e marco inicial de qualquer discussão que envolva desenvolvimento turístico de uma localidade deva ser sua humanidade, expressa em hospitalidade”.¹¹ Dito de outro modo, o processo de acolhida depende em grande parte do elemento humano. Para Praxedes (2004), o conceito de hospitalidade prevê vários níveis de percepção interdependentes e coexistindo harmoniosamente. Na interação entre anfitriões e visitantes, típica da atividade turística, é fato que a hospitalidade funciona em mão dupla. Ou seja, do orgulho e da valorização do bem receber pelas populações anfitriãs decorrem diferenciais como acolhimento e atendimento público de qualidade, os quais, além de marcantes, fidelizam visitantes.

2 Meios consensuais de solução de conflitos ambientais

2.1 Conceitos, particularidades, tipos e cabimentos

Em regra, o tratamento dado pelos meios consensuais aos conflitos ambientais não se diferencia do tratamento adotado em outras áreas de atuação:¹² há um “terceiro” imparcial que conduz os procedimentos com foco na construção de consenso e a adesão é sempre voluntária.

Ainda, a exemplo do que acontece em outros segmentos, a prática tem mostrado que a litigância não vem servindo a contento a gestão de conflitos ambientais, pois nestes os indivíduos não buscam apenas o amparo legal, como também respostas para temas e valores pessoais, não econômicos, os quais a justiça nem sempre alcança satisfatoriamente devido à dificuldade de conciliação

¹¹ PLENTZ, Renata Soares. O papel da hospitalidade na busca de um outro turismo. *Revista Hospitalidade*, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 60, 2005.

¹² Como muito bem aponta Warat, “a mediação pode se ocupar de qualquer tipo de conflito: comunitário, ecológico, empresarial, escolar, familiar, penal, relacionados ao consumidor, trabalhistas, políticos, de realização de direitos humanos e da cidadania e de menores em situação de risco etc.” (WARAT *apud* SOUZA, 2016, p. 67).

entre as soluções padronizadas/institucionais, o equilíbrio entre a flexibilidade necessária às questões ambientais complexas e o engessamento da legislação (ROSSI; SILVA, 2016).

Todavia, ao contrário dos conflitos interpessoais em que a interação é direta entre os indivíduos envolvidos, na seara ambiental, seja para regulamentar, disciplinar ou explorar recursos naturais, a gama de interessados incluirá empresas, diversas instâncias de governo e ampla participação da sociedade civil, o que torna a gestão de conflitos ambientais atividade ainda mais complexa. O êxito da empreitada dependerá então, da habilidade do gestor do conflito (terceiro imparcial) em administrar: (i) a participação de partes interessadas e legitimadas para tomar decisões; (ii) o estabelecimento de uma agenda adequada; (iii) a compilação colaborativa de dados e informações entre as partes; (iv) negociações presenciais voltadas para arranjos criativos, e acordos mutuamente satisfatórios e exequíveis no tempo. Em se tratando de conflitos envolvendo múltiplas partes, a relação com o bem ambiental varia conforme o uso que cada parte faz dele; isso impõe aos gestores de conflitos ambientais uma habilidade técnica adicional para detectar na prática percepções diferentes em relação aos efeitos, riscos e interpretações produzidas por um mesmo evento, considerando-se os respectivos históricos, valores e orientação cultural das partes.

Quanto à tipologia, os conflitos ambientais se enquadram geralmente nas seguintes condições: (a) conflitos diretos entre as partes; (b) na obtenção de licenças ou permissões; (c) na forma de aplicação da lei; (d) no cumprimento de acordos e compromissos; (e) nos valores e princípios éticos que determinam condutas de atuação; (f) na interpretação sobre o conteúdo de lei ou política ambiental (ROSSI; SILVA, 2016).

A evidência crescente do conceito de desenvolvimento sustentável tem levado a sociedade a adotar novas posturas para delimitar os limites máximos e mínimos de utilização dos recursos naturais. Processos consultivos vêm sendo estabelecidos por instituições governamentais/oficiais e ONGs, entre outras, por meio dos quais os indivíduos estão aprendendo a exigir soluções mais imediatas, a ter mais voz nas decisões sobre impactos e compensação de danos sofridos por acidentes, mudanças climáticas e/ou más práticas de gestão ambiental. Governos começaram a incluir a participação pública nos temas relacionados a leis e políticas ambientais. Os meios consensuais de solução de conflitos têm facilitado esse processo de transformação nas relações entre grupos de interesse e os conflitos ambientais, representando menores custos, ênfase nos problemas e não em posições, além da geração de opções mais apropriadas às demandas das partes. Nessa linha, além da negociação, conciliação e mediação, outros

instrumentos colaborativos estão sendo adotados visando a facilitação do diálogo e um entendimento melhor acerca das negociações ambientais (ROSSI; SILVA, 2016).^{13 14}

2.2 Meios consensuais de solução de conflitos no Brasil – Panorama legal e prática

Um dos objetivos da reforma do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), vigente desde março de 2016, foi o de incentivar o uso dos meios consensuais de solução de conflitos, a partir do Poder Judiciário, não só para desafogar o atual açodamento dos tribunais devido à excessiva judicialização das questões do cotidiano brasileiro, mas, sobretudo, como garantia efetiva de pleno acesso à justiça.

Naquele mesmo ano, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), reiterou a necessidade de adoção de mediação entre particulares como um dos meios de solução de conflitos e também dispôs sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

Ainda, a Lei nº 13.129/2015, alterando o artigo 1º, parágrafo 1º da Lei nº 9.307/96, determinou que a Administração Pública direta e indireta pode utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Até então, como uma das justificativas para não adotar métodos alternativos de solução de controvérsias, invocou-se a indisponibilidade do interesse público, princípio basilar do Direito Administrativo, aliada a outros possíveis fatores, como a cultura de litigiosidade impregnada na sociedade brasileira e nos profissionais do Direito. No entanto, no atual contexto do pós-positivismo e, conseqüentemente, com a adoção do princípio da supremacia da Constituição e da observância dos direitos fundamentais, tanto nas relações públicas quanto nas privadas, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público vêm sofrendo releitura ao longo dos últimos anos. Com base em construções jurisprudenciais, a revisão do princípio da confidencialidade, um dos parâmetros dos meios consensuais

¹³ São eles: construção de consenso, negociação regulamentada e consultas públicas (ROSSI, Maria Teresa Baggio; SILVA, Victor Paulo Azevedo Valente da. *Mediação Ambiental*. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (Org.). *Mediação de conflitos*: para iniciantes, praticantes e docentes. Salvador: Juspodium, 2016, p. 577-592. p. 582).

¹⁴ Inclua-se também os Comitês de Resolução de Controvérsias (*dispute resolution boards*, em inglês). “[...] Fernando Marcondes, com base na definição da Dispute Resolution Board Foundation (DRB-F), afirma que o *dispute board* ‘é um comitê formado por profissionais experientes e imparciais, contratado antes do início de um projeto de construção para acompanhar o progresso da execução da obra, encorajando as partes a evitar disputas e assistindo-as na solução daquelas que não puderem ser evitadas, visando à solução definitiva’” (OLIVEIRA, L.; SANTORO, C. *apud* VAZ, Gilberto José. Os *Dispute Boards* como método alternativo de resolução de disputas na indústria da construção. *Revista de Arbitragem e Mediação*. vol. 11, p. 329. São Paulo: RT, abr.-jun./2014).

de solução de conflitos privados, permitiu que este fosse excepcionado em favor do princípio da publicidade, basilar na Administração Pública. Assim, as recentes alterações legislativas, com a instituição de um novo paradigma para a solução de conflitos, vêm reafirmar o que a doutrina administrativista já vinha defendendo.¹⁵

Vale destacar a promulgação da Lei nº 13.867/2019, de grande valia no contexto da disseminação dos meios extrajudiciais de solução de conflitos por permitir que proprietários de imóveis a serem desapropriados tenham entre outras opções a escolha da mediação ou arbitragem para abrir um canal de negociação. Caso opte por um ou outro, o particular poderá indicar um dos órgãos ou instituições especializadas, previamente cadastradas pelo órgão responsável pela desapropriação. Pelo texto, a negociação obedecerá às leis que regulam a mediação e a arbitragem como meio de solução de controvérsias (Leis nºs 13.140/15 e 9.307/96, respectivamente).

Também o meio acadêmico se ressentido da dificuldade em adaptar seus currículos e programas para incluir disciplinas que tratem de métodos alternativos à via judicial como solução de conflitos. Em tempo, louve-se a iniciativa do Ministério da Educação, ao editar a Resolução nº 5/2018, com o objetivo de readequar o programa dos cursos de Direito a essa nova realidade.¹⁶ Segundo a nova diretriz, o domínio das formas consensuais de composição de conflitos deve ser parte essencial da formação geral e humanística, do exercício do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania pelos egressos dos cursos.

Embora sucinto, por força da natureza do trabalho, podemos admitir que o panorama legal no Brasil é bastante favorável à adoção de métodos alternativos de resolução de disputas, oferecendo maiores garantias e segurança jurídica, e, no que tange aos conflitos de natureza socioambiental, dentro dos quais podemos inserir a atividade do turismo, oportunidades de ampliar a margem dos atuais 10%¹⁷ de conflitos ambientais resolvidos pelos meios extrajudiciais de resolução.

¹⁵ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 31.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução nº 5, 17 de dezembro de 2018*. “[...] Art. 3º O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, [...] além do domínio das formas consensuais de composição de conflitos, [...] indispensável ao exercício do Direito, à prestação da justiça e ao desenvolvimento da cidadania.

[...] Art. 5º. O curso de graduação em Direito, priorizando a interdisciplinaridade e a articulação de saberes, deverá incluir no PPC, conteúdos e atividades que atendam às seguintes perspectivas formativas: (...) II - Formação técnico-jurídica, que abrange, [...] conteúdos essenciais referentes às áreas de [...], *Formas Consensuais de Solução de Conflitos [...]*” (grifamos).

¹⁷ ROSSI, Maria Teresa Baggio; SILVA, Victor Paulo Azevedo Valente da. *Mediação Ambiental*. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (Org.). *Mediação de conflitos: para iniciantes, praticantes e docentes*. Salvador: Juspodium, 2016, p. 577-592.

3 Relato de caso. Búzios – Orla Viva: Construindo Consensos na Orla Bardot – Do mapeamento inicial do conflito ao pacto social – Projeto Orla Búzios

O Projeto “ORLA VIVA – Revitalizando a Orla Bardot” foi inicialmente desenhado a pedido da ONG Viva Búzios, em função de uma demanda de atores locais que desejavam cuidar mais da região conhecida como “Orla Bardot” e conscientizar moradores e visitantes da importância da preservação e melhoria do local, um dos principais pontos turísticos da Região dos Lagos (RJ).¹⁸

O desenho inicial do projeto levou em consideração quatro norteadores: I. realização de campanhas educativas; II. adoção de uma agenda positiva; III. inclusão de aspectos culturais, urbanísticos e ambientais; e IV. facilitação de diálogos para construção de consensos. Essa etapa incluiu a modelagem, em conjunto com atores locais, de um processo colaborativo de facilitação de diálogos para construir consenso sobre os resultados obtidos em pesquisa prévia de campo e visando a implementação de ações curativas e preventivas.

Após levantamento de dados da pesquisa feita com o público-alvo, foram realizados dois fóruns (em 12 e 19/7/2016), com a participação da população local, especialmente moradores e empresários. No período, foram realizadas apresentações com o objetivo de explicar aos participantes as ferramentas de comunicação e de negociação necessárias para o entendimento mútuo, para o manejo construtivo de conflitos e para a construção de consensos, tais como: (i) encorajar a expressão – clara e cuidadosa; (ii) estimular a escuta – empática e inclusiva; e (iii) apreciar e respeitar as diferenças (ouvir dando espaço a novas ideias e percepções).

Na manhã do dia 12/7, a primeira reunião plenária foi conduzida por meio da facilitação de diálogos, que acolheu as ideias suscitadas (via escuta inclusiva, resumos e registros), categorizando-as por temas-questão e por temas-solução. Inicialmente, definiram-se, de comum acordo, regras básicas de convivência e de comunicação: (i) uma fala por vez; (ii) não interrupção de quem está falando; (iii) fala respeitosa e clara, como forma de coordenar as falas de todos os presentes. Foram dadas explicações acerca das (a) técnicas de diálogo e trabalho em equipe; (b) “regras de Robert” para reunião com múltiplas partes (momento pedagógico de enorme alcance social); e (c) mapeamento de posições, interesses e valores. Considerando que durante a plenária houve a manifestação de grupos

¹⁸ O local que, até meados da década de 1900, era uma vila de pescadores, ganhou fama nacional e internacional pelo fato de a atriz Brigitte Bardot ter passado a morar em Búzios. A cidade conta com centenas de meios de hospedagem e um comércio vibrante voltado para os turistas, concentrados na rua principal e arredores – Orla Bardot. (N.A.)

(pescadores) e temas (resgate de raízes bem como da história e cultura locais) não aventados no planejamento das dinâmicas coletivas, foi necessário flexibilizar o rumo das dinâmicas originalmente propostas. A concepção do projeto como uma proposta “aberta”, passível de ser alterada para se adequar a circunstâncias diversas, possibilitou que, em face do desenvolvimento do processo no campo, a equipe fizesse prontamente mudanças nas atividades planejadas. Maleabilidade, agilidade e criatividade na introdução dos ajustes promoveram de imediato uma enriquecedora adaptação do projeto. No horário da tarde, os participantes foram divididos em grupos de trabalho (mediante critérios variados tais como: afinidade pelo tema, *status* social, diferenças de gênero e idade, p. ex.), coordenados por um facilitador, para conversar sobre os temas identificados durante a plenária, em convergência com os temas levantados anteriormente. Buscou-se com isso estimular os grupos a dialogarem e refletirem sobre o que tinham ouvido nas plenárias e visto nos *flip charts* para: (i) mapear e acrescentar interesses, convergentes e divergentes; (ii) destacar os interesses prevalentes; e (iii) identificar valores para a convivência. Ao final da tarde do primeiro dia, foi realizada nova reunião plenária com o objetivo de compilar e articular todas as informações produzidas até então.

No segundo dia de fórum, denominado “em direção à ação”, a equipe apresentou a consolidação dos resultados do trabalho do encontro anterior e houve outra oportunidade de novos atores serem ouvidos, alguns deles que não tiveram a chance de participar do primeiro encontro. Mais uma vez, os presentes foram divididos em grupos, agora denominados Comitês Temáticos, e coordenados por um facilitador, com base nos seguintes critérios: (i) interesse pelo tema – grupos mistos (empresários e moradores) com diversidade de gênero e idade; e (ii) disponibilidade de tempo para integrar um comitê de ação efetiva.

Como resultados diretos do projeto, e em especial dos dois dias de trabalho, (i) os participantes envolvidos redigiram um “Pacto Social”, em outras palavras, um documento que relacionava as principais questões fáticas e objetivas, sem prejuízo dos interesses originais dos atores e suas suscetibilidades; (ii) foi acordada a criação de um Comitê Gestor que, auxiliado pela equipe do projeto, se incumbiu do monitoramento e avaliação dos resultados bem como da análise dos impactos observados. Ressalte-se a mudança de uma postura inicial, e quase unânime de responsabilização de terceiros, para outra, ao final, em torno do pacto e da autorresponsabilização pela execução da maior parte das ações.

A pesquisa de campo com moradores, empresários e turistas gerou maior conhecimento e compreensão acerca dos interesses, necessidades, valores e sugestões de melhorias em relação aos serviços públicos bem como aos comportamentos sociais presenciados na Orla Bardot. As dinâmicas coletivas fundamentadas na facilitação dos diálogos entre múltiplas partes, a seu turno, contribuíram para dar maior complexidade à realidade examinada. Desse modo, foi possível

ampliar a compreensão gerada pela pesquisa, com a inclusão de novos atores e temas, e construir consenso acerca das ações de benefício mútuo para todos os envolvidos. Durante a dinâmica dos encontros presenciais, reforçou-se o destaque à importância não somente do diálogo como forma de “pensar em conjunto”, mas também de que as diferentes subjetividades dos atores, suas trajetórias de vida, histórias e opiniões nunca deveriam ser desconsideradas, menosprezadas, e que, portanto, deveriam ser vistas como úteis e complementares em um processo de diálogo coletivo como esse.

Considerações finais

Na sua essência, a atividade do turismo está imbuída de fatores tais como hospitalidade, acolhimento, compartilhamento de experiências, inclusão social, melhoria dos padrões de vida e progresso, que, a seu turno, também norteiam as boas práticas dos meios consensuais de solução de conflitos.

É certo que a atividade turística em um país de dimensões continentais como o Brasil ainda carece de mais incentivos para dar conta do bom aproveitamento de sua diversidade ambiental com potencial turístico. O desenvolvimento da atividade, por mais que se reconheça sua pujança em potencial, precisa de estímulos não só de natureza pública como privada. Muitos empreendimentos (e investimentos) se perdem ou sequer se materializam porque empreender em turismo aqui pode ser uma “aventura” arriscada. Os entraves são de naturezas e origens variadas; por desconhecimento ou falta de maturidade (intra-setorial, inclusive), equipamentos turísticos tendem ao insucesso porque os obstáculos parecem intransponíveis no tempo e impagáveis nos recursos. Desafios como licenciamento ambiental e o tratamento inadequado de populações tradicionais, por exemplo, podem dificultar a implantação de um empreendimento turístico de qualquer natureza (hotelaria, por exemplo). Tal foi o caso de um hotel de médio porte (do tipo *resort*), no município de Angra dos Reis (RJ) em que a autora participou desde a construção até a abertura (1999-2001). O projeto arquitetônico original precisou ser refeito em várias etapas da construção e da operação devido a impasses no licenciamento ambiental, considerando que a área de localização estava em uma área ambientalmente protegida. Equívocos e mal-entendidos culminaram na revisão do conceito arquitetônico e comercial do empreendimento e em prejuízos financeiros cumulativos pelos dois primeiros anos da operação. Além disso, a população local não foi devidamente sensibilizada da importância do empreendimento pelo Poder Público e/ou pelo consórcio responsável pelo projeto, resultando em baixo comparecimento às convocações para os postos de trabalho sendo oferecidos. Esse déficit de mão de obra foi compensado pelo recrutamento em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, onerando a folha de pagamentos

originalmente prevista. Na opinião da autora, os percalços poderiam ter sido mitigados ou evitados, considerando-se também a adoção de meios consensuais de solução de conflitos, o que, à época não se cogitou, provavelmente por desconhecimento deles e da sua prática.

Por outro lado, experiências exitosas bem recentes acontecem. Em Parauapebas (PA), um dos maiores municípios mineradores do país e que abriga parte da Floresta Nacional (FLONA) de Carajás, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) apoiou um projeto de promoção do turismo como alternativa econômica, para o período pós-mineração (2015),¹⁹ permitindo geração de renda e inclusão social para a população tradicional e preservação do bioma. Em Brumadinho (MG), no esforço de reparar os danos recentes causados pelo vazamento de minério, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) noticia a decisão de bancar um projeto turístico, que inclui a construção de um hotel cinco estrelas perto do Museu do Inhotim, um “corredor ecológico” de 32 km entre Inhotim e Brumadinho, e a reativação da locomotiva a vapor – Maria Fumaça – para ligar o museu e a cidade.²⁰

Diante da constatação dos resultados eficazes em outras áreas da vida humana, nas quais esses métodos vêm sendo adotados em escala crescente, e com sucesso, para prevenir, mitigar e/ou solucionar conflitos, restabelecer relacionamentos, destravar impasses, calibrar a intensidade dos conflitos conforme suas respectivas naturezas, otimizar ganhos mútuos no tempo, de forma mais responsável e, por conseguinte, duradoura, pergunta-se: como ficar indiferente à possibilidade de incorporação dos meios consensuais de solução de conflitos também à seara ambiental e, por consequência, ao turismo?

A experiência no Projeto Orla Viva (Búzios, RJ), por amostragem, induz a autora a acreditar na plausibilidade e no cabimento dos meios consensuais de solução de conflitos à seara ambiental e na atividade empresarial do turismo no Brasil. Acredita que seja medida de grande valia para se enfrentar o desconhecimento e alguma resistência (às vezes, ceticismo) da sociedade em geral, dos setores público e privado diante da novidade que são hoje no Brasil. A adoção dos MCSC na atividade empresarial do turismo contribuirá para equilibrar a onda crescente de disseminação do conhecimento e da capacitação crescente de profissionais com a prática real.

O ambiente legal é alvissareiro em se tratando da inclusão dos meios extrajudiciais de solução de conflitos como um fator relevante para a segurança jurídica

¹⁹ GOMES, Karine. Turismo como alternativa econômica para municípios mineradores. *Portal F5*. Publicado em 12/11/2018. Disponível em: <https://f5.jor.br/2018/11/12/turismo-como-alternativa-economica-para-municipios-mineradores/>. Acesso em: ago. 2019.

²⁰ JARDIM, Lauro. Cinco estrelas. *Jornal O Globo*, em 21/7/19, p. 6.

e, com isso, pode persuadir o empresariado de turismo brasileiro a rever seus portfólios na busca de novos projetos, considerando-se que aqueles métodos serão um aliado de peso para dinamizar a atividade.

Abstract: The use of alternative dispute resolution (ADR) to promote tourism may be a consistent argument to serve two simultaneous purposes: to expand the adoption and consolidation of these methods and to promote tourism in Brazil. Based on this premise and the synergy between principles, assumptions and objectives, the paper aims at analyzing the role and utility of such consensual methods (negotiation, conciliation, mediation, dialogue facilitation, dispute boards, among others) and ultimately recommending them at any stage of the touristic activity (conception, feasibility, operation, extinction) to maximize results. The nature of the methodology applied is analytical-inductive and the article is based on bibliographic review, case study and the author's professional experience.

Keywords: Consensus. Dialogue. Development. Mediation. Tourism.

Referências

ALMEIDA, Tania. *Caixa de ferramentas em mediação: aportes práticos e teóricos*. São Paulo: Dash, 2013.

ALMEIDA, Tania. Capacitação em Mediação de Conflitos: uma metodologia que articula e integra o segmento teórico e o segmento prático. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (Org.). *Mediação de conflitos: para iniciantes, praticantes e docentes*. Salvador: Juspodium, 2016.

ANSARAH, Marília Gomes dos Reis. Teoria geral do turismo. In: ANSARAH, M. G. dos R. (Org.). *Turismo: como aprender, como ensinar*. vol. 2. São Paulo: SENAC, 2004.

BERNARDELLI JUNIOR, J. M.; MANGUEIRA, F. O.; AGUIAR, A. O.; GALLARDO, A. L. C. F.; RUIZ, M. S. Sistemas de Gestão Ambiental na Operação dos Empreendimentos Hoteleiros. *Rosa dos Ventos – Turismo e Hospitalidade*, v. 6, n. 4, p. 564-582, 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/34432/sistemas-de-gestao-ambiental-na-operacao-dos-empreendimentos-hoteleiros-/i/pt-br>. Acesso: ago. 2019.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. *Lei nº13.105/15 de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.140/15 de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a Mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o §2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução nº 5 de 17 de dezembro de 2018*, Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393/do1-2018-12-18-resolucao-n-5-de-17-de-dezembro-de-2018-55640113. Acesso em: ago. 2019.

- BRINGEL, A. C. S.; CONCEIÇÃO, T. P. S. S. *Hospitalidade e fidelização de clientes: estudo de caso do Hostelzinho Vidigal (RJ)*. 27 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Tecnologia em Gestão de Turismo) – Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET, 2019 (depositado).
- CARVALHO, Maria Constança Madureira Homem de. *Parcerias público-privadas e turismo: um modelo de aplicação para fomentar o desenvolvimento socioeconômico e o desenvolvimento sustentável no Brasil – Estudo de caso*. Curitiba, PR: CRV, 2014.
- GOMES, Karine. Turismo como alternativa econômica para municípios mineradores. *Portal F5*. Publicado em 12/11/2018. Disponível em: <https://f5.jor.br/2018/11/12/turismo-como-alternativa-economica-para-municipios-mineradores/>. Acesso em: ago. 2019.
- JARDIM, Lauro. Cinco estrelas. *Jornal O Globo*. Publicado em 21/7/19. p. 6.
- MEDIARE. Búzios – Orla Viva: Construindo Consensos na Orla Bardot – do mapeamento inicial do conflito ao pacto social – Projeto Orla Búzios. *Anuário Mediare 2017*, vol. 1, nº 001, mês 2.
- OLIVEIRA, Lucas S.; SANTORO, Carolina. Os *dispute boards* e os contratos de construção e infraestrutura. *Conjur* (Opinião). Publicado em 3/6/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jun-03/opiniao-dispute-boards-contratos-construcao-infraestrutura>. Acesso em: ago. 2019.
- OLIVEIRA, L.; SANTORO, C. *apud* VAZ, Gilberto José. Os *Dispute Boards* como método alternativo de resolução de disputas na indústria da construção. *Revista de Arbitragem e Mediação*. vol. 11, p. 329. São Paulo: RT, abr.-jun./2014.
- PLENTZ, Renata Soares. O papel da hospitalidade na busca de um outro turismo. *Revista Hospitalidade*, São Paulo, ano 2, nº 2, p. 60, 2005.
- REZENDE, Leonardo P.; PAIVA, Mônica A. de A. Setor público deve adotar métodos alternativos de solução de controvérsias. *Conjur* (Opinião). Publicado em 31/7/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-31/administracao-publica-adotar-metodos-alternativos-solucao-controversias>. Acesso em: ago. 2019.
- ROSSI, Maria Teresa Baggjo; SILVA, Victor Paulo Azevedo Valente da. Mediação Ambiental. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (Org.). *Mediação de conflitos: para iniciantes, praticantes e docentes*. Salvador: Juspodium, 2016, p. 577-592.
- ROVER, Tadeu. Lei que permite mediação e arbitragem em desapropriações é publicada. *Conjur* (Utilidade Pública). Publicado em 27/8/2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-27/publicada-lei-permite-mediacao-arbitragem-desapropriacoes>. Acesso em: ago. 2019.
- SOARES, Samira lasbeck de Oliveira. *Mediação de conflitos ambientais: um novo caminho para a governança da água no Brasil?* Curitiba: Juruá, 2010.
- SOUZA, Luciane Moessa de. *Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION UNDERSTANDING TOURISM: Basic Glossary (UNWTO). Disponível em: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/glossaryenrev.pdf>. Acesso em: ago. 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MADUREIRA, Maria Constança Leahy. Do cabimento dos meios consensuais de solução de conflitos para a promoção do turismo no Brasil. *Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution – RBADR*, Belo Horizonte, ano 03, n. 06, p. 177-191, jul./dez. 2021. DOI: 10.52028/rbadr.v3i6.10.
