

Maria Constança M. Homem de Carvalho*

REGULAÇÃO ECONÔMICA DA ATIVIDADE HOTELEIRA NO BRASIL

ECONOMIC REGULATION
OF THE LODGING INDUSTRY IN BRAZIL

LA REGULACIÓN ECONÓMICA
DE LA ACTIVIDAD HOTELERA EN BRASIL

Resumo:

A pretensão deste trabalho é lançar um foco de luz sobre a necessidade ou não de regulação estatal sobre os meios de hospedagem sob a forma de uma classificação oficial estabelecida pelo Ministério do Turismo, com base em critérios regulatórios públicos. Consideradas as características e peculiaridades da hotelaria, uma atividade com alto grau de especialização e de natureza eminentemente privada, como vem sendo praticada no Brasil há cerca de três décadas, não se concebe a eficácia de um controle do Estado nos moldes como vem sendo imposto. Um sistema tão complexo e prolixo de normas técnicas para uniformizar os padrões e garantir a qualidade de produtos e serviços aos usuários não compete ao Estado determinar, mas sim aos experts/empreendedores hoteleiros. Não se pretende com isso menosprezar as funções do Estado na nova ordem econômica preconizadas no texto constitucional. O Brasil tem demandas verdadeiramente prementes que clamam por uma intervenção oficial na modalidade de planejamento, fiscalização, incentivo. A discussão do tema, ao contrário, pretende enfatizar um realinhamento desses papéis, principalmente diante das necessidades reais e/ou urgentes de atuação estatal, que não deveriam incluir tema tão singelo como uma classificação hoteleira. Políticas públicas de incentivo, promoção e fiscalização da atividade turística não se confundem com esse nível de regulação. Diante dessas e de outras premissas, é possível aventar uma

* Mestranda em Direito da Universidade Candido Mendes - RJ. Professora da Universidade Candido Mendes - RJ. Advogada.

colisão de princípios tão caros também à nova ordem econômica, a saber, os da livre iniciativa, da livre concorrência, da liberdade de escolha, entre outros. A autorregulamentação, a exemplo do que ocorre em outros destinos turísticos internacionais tradicionais, pode ser uma alternativa adequada e necessária ao pleno desenvolvimento da atividade hoteleira e à consecução dos objetivos relevantes do Poder Público no ambiente do Estado Democrático de Direito em que vivemos.

Abstract:

This paper aims at casting a light at the necessity of state regulation of the lodging facilities in the form of an official classification based on regulatory public criteria established by the Ministry of Tourism. Given the characteristics and peculiarities of the hotel business, an activity with a high degree of specialization and eminently private, as it has been practiced in Brazil for about three decades, state control in the manner as it has been imposed does not coincide with the new economic scenario in Brazil. A system as complex and lengthy technical standards to ensure uniform standards and quality of products and services to users are not typical State tasks, it is not up to it to determine such criteria, but to hotel experts / hoteliers. In this attempt, one should not deny the State roles in the new economic order envisaged in the Constitution. Nevertheless, Brazil has other truly pressing demands calling for an official intervention in the form of planning, supervision/regulation, encouragement/promotion. The emphasis here is towards a realignment of roles, mainly geared to real needs and / or urgent state action, which should not include subject matters as simple as a hotel classification. Public policies to encourage, promote and regulate tourism should not be confused with this level of regulation. Given these and other assumptions, it is possible to suggest a collision of principles so dear also to the new economic order, namely, free enterprise, free competition, freedom of choice, among others. Self-regulation of the lodging industry, similar to what occurs in many traditional international tourist destinations, could be an appropriate and necessary alternative to the full development of hotel business besides allowing public authorities to achieve the relevant objec-

tives of public interest in the environment of the democratic state in which we live.

Resumen:

La intención de este trabajo es arrojar una luz sobre la necesidad o no de la regulación estatal sobre los medios de alojamiento bajo la forma de una clasificación oficial establecida por el Ministerio de Turismo, con base en criterios públicos reguladores. Teniendo en cuenta las características y peculiaridades de la hotelería, una actividad con un alto grado de especialización y eminentemente privada, como se ha practicado en Brasil por cerca de tres décadas, es inconcebible la eficacia de un control del Estado de la manera como se ha impuesto. Un sistema de estándares técnicos complejos y prolijos para uniformizar los padrones y garantizar la calidad de los productos y servicios a los usuarios no corresponde al Estado determinar, pero a los expertos / empresarios hoteleros. No se trata de subestimar las funciones del Estado en el nuevo orden económico previsto en la Constitución. Es verdad que Brasil posee demandas verdaderamente urgentes que pedían la intervención oficial en la forma de planificación, supervisión, estímulo. La discusión sobre el tema pretende enfatizar una realineación de estas funciones, sobre todo en vista de las necesidades actuales y/o urgentes de la acción estatal, que no deben incluir tema tan simple como una clasificación hotelera. Las políticas públicas de incentivos, promoción y supervisión de la actividad turística no deben ser confundidas con este nivel de regulación. Llevando en cuenta estos y otros supuestos, es posible sugerir una colisión de principios tan caros también al nuevo orden económico, a saber, la libre empresa, la libre competencia, la libertad de elección, entre otros. La autorregulación, similar a lo que ocurre en otros destinos turísticos internacionales tradicionales, puede ser una alternativa adecuada y necesaria para el pleno desarrollo de la hotelería y el logro de los objetivos pertinentes del Gobierno en el ámbito de un Estado democrático en el que vivimos.

Palavras-chaves:

Turismo, hoteleria, regulação.

Keywords:

Tourism, hotels, economic regulation.

Palabras clave:

Turismo, hotelería, regulación.

INTRODUÇÃO

O mundo está em crise: ponto pacífico! Os recursos naturais estão cada vez mais escassos, o consumo, desenfreado, a degradação e a pobreza continuam andando de mãos dadas, e, o que é pior, descobriram novos cantos para perambular pelo mundo. O “buraco” aumenta assustadoramente e a camada de ozônio não nos protege mais. Mudanças climáticas, surgimento de novas doenças... É hora de criar, inovar, quebrar paradigmas para atingir a superação. Não sem antes, contudo, despertar para novas consciências, embasar os novos comportamentos em valores e princípios como ética, solidariedade, progresso, dignidade da pessoa humana.

As “tribos” globais estão se mobilizando, cada uma em sua seara, para construir, a partir do presente, um futuro melhor. São para as crianças de hoje que plantaremos árvores que lhes darão oxigênio quando chegarem à fase adulta e assim sucessivamente. Foi-se o tempo do “ecologismo romântico”, quando as atenções se voltavam para focos e interesses dirigidos e a temática era segmentada. Superamos o conservacionismo e, com a preocupação de entender a questão de forma sistêmica, chegamos ao ambientalismo, ou, como preferem alguns, ao socioambientalismo.

O setor de turismo é hoje uma das maiores indústrias do mundo. No entanto, o desenvolvimento tradicional de um destino turístico pode levar ao esgotamento dos recursos naturais, à descaracterização do patrimônio cultural e à desestruturação da rede social. Quando um destino começa a perder seus encantos por essas razões, corre o risco de ser preterido pelos viajantes na

busca de outro... paraíso!

Diante disso, o novo paradigma do turismo se volta para a sustentabilidade. Sustentabilidade é palavra de ordem que pressupõe o uso sensato, apropriado e eficiente dos recursos naturais, de maneira ambientalmente responsável, socialmente justa e economicamente viável, de forma que o atendimento das necessidades atuais não comprometa a possibilidade de uso das futuras gerações. Esse paradigma, portanto, abrange fatores como autenticidade cultural, inclusão social, conservação do meio ambiente e qualidade dos serviços como peças fundamentais para sua viabilidade no longo prazo.

TURISMO E HOTELARIA

Breve histórico

A necessidade de se deslocar sempre foi uma particularidade inerente a todos os seres humanos, por mais remotos que sejam os registros. Com o passar do tempo essa característica foi se evidenciando cada vez mais e, movido pelas conquistas históricas, pela busca do lazer e pela curiosidade em adquirir ou expandir conhecimentos além das fronteiras de seu território de origem, o homem nunca deixou de procurar novos destinos.

Desde a Antiguidade Clássica os gregos se deslocavam em busca de espetáculos culturais, festivais e jogos como meio de ascensão social diante de seus pares. Os jogos olímpicos, originados no mundo grego, tornaram-se referência mundial no tocante à capacidade de movimentação de pessoas e recursos – ambos na casa dos milhões – em torno de um evento esportivo.

Aos romanos deve-se a criação das arenas, termas terapêuticas e espaços para a prática de esportes, espalhados por inúmeros pontos do vasto império e responsáveis pela preservação do gosto daquele povo pelas viagens, tornando-se uma das suas marcas distintivas.

O incentivo à ciência e às artes da fase renascentista representou marco para a organização da atividade turística. Viajar passou a ser sinônimo de *status* social (pela aquisição de novos conhecimentos) e de poderio financeiro sobre os menos favorecidos.

As inovações trazidas pela Revolução Industrial na Inglaterra (*circa* 1760) foram de suma influência para o progresso da atividade turística. A locomotiva, em substituição à carruagem, trouxe rapidez, conforto e proteção aos viajantes. Daí para as primeiras atividades turísticas propriamente ditas foi um passo, graças aos esforços de pioneiros como César Ritz (na hotelaria), George Pulmann (no transporte ferroviário) e Thomas Cook. Entre outras inovações trazidas por este último estão as excursões, ou viagens em grupos, e a primeira volta ao mundo com um grupo de nove pessoas.

A invenção do automóvel representou outra revolução no sistema turístico, permitindo mais deslocamentos de um número cada vez maior de pessoas (pela possibilidade de viajarem individualmente, e não mais em grupos apenas). Os progressos da aviação acrescentaram a vantagem da redução no tempo de viagem, restringindo, contudo, a possibilidade de sua utilização em massa devido aos altos custos envolvidos.

A primeira metade do século XIX foi pródiga na criação de entidades e na realização de eventos ligados ao turismo, culminando com a criação da Organização Mundial do Turismo (OMT), durante a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), no México, em 1970.

No Brasil, o turismo ganhou impulso a partir dos anos 1950, durante o governo de Juscelino Kubitschek, cujas iniciativas serviram como fato propulsor da criação de instituições oficiais para comandar o setor, capitaneadas pelo atual Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR (criado nos termos do art. 11 do Decreto n. 55, de 18/11/66).

Nos anos 1990, a região Nordeste, em especial o estado da Bahia, protagonizou eventos marcantes para a indústria turística nacional. De lá para cá, a experiência baiana tornou-se exemplo emblemático do engajamento entre as três esferas do Poder Público e a iniciativa privada em prol da expansão da atividade turística, inspirados nos modelos de ações programáticas internacionais.

Conceito¹

Turismo é fenômeno social, econômico e cultural que provoca a movimentação de pessoas. É ramo próprio das ciências sociais, e não das ciências econômicas, porque, embora forças econômicas possam impulsionar esses deslocamentos, o turismo transcende a esfera das meras relações de uma balança comercial.

Nos dicionários Michaelis e Aurélio, o verbete “turismo” é conceituado, respectivamente, como: “Gosto das viagens. Viagens realizadas, por prazer, a lugares que despertam interesse” e “Viagem ou excursão, feita por prazer, a locais que despertam interesse. 2. O movimento de turistas”.

Na concepção acadêmica, turismo, segundo a OMT, é o movimento de pessoas a lugar diverso do qual habitam, por tempo inferior a 360 dias, desde que lá não desempenhem atividade econômica (“art. 2º. Para os fins desta Lei, considera-se turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras”)².

Em outras palavras, turismo é a realização de viagens para local diverso daquele de moradia, com o fim de lazer, passeio, negócios, religião ou outra atividade que não a econômica.

Para a realização do turismo há que se considerar uma peculiaridade, ou seja, a existência do fator “ambiente/paisagem”. Nesse contexto, só se cogitará de um ideal de um turismo sustentável (do qual trataremos em detalhes ainda nesta seção) se observadas, no mínimo, a preservação do meio ambiente, a participação da comunidade local e a continuidade (não a perpetuidade) do recurso natural, reduzindo, assim, impactos negativos na fauna e flora, na cultura local, entre outros.

A segmentação da atividade turística, notadamente a hotelaria, é de fundamental importância para o profissionalismo do setor e necessária para a economia de um país com tamanha diversidade de destinos como é o caso do Brasil. Vale lembrar que o consumidor do produto turístico está bem amparado no direito positivo

¹ Segundo Wagner Vieira Dutra (s/d).

² Lei n. 11.771/2008 (Lei Geral do Turismo).

brasileiro, por meio do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), considerado um dos diplomas mais modernos sobre a matéria.

O turismo na CRFB/88

A adesão do Brasil à conscientização sobre a importância do meio ambiente a que nos referimos na abertura deste ensaio/artigo se concretizou juridicamente quando o legislador constituinte presenteou à matéria um capítulo acerca da proteção ao meio ambiente na Carta Magna de 1988 (Cap. VI, art. 225). É inegável que a CRFB/88 primou por uma visão antropocêntrica do meio ambiente. Tanto assim que adotou como um dos seus princípios fundamentais o princípio da dignidade da pessoa humana. Isso não quer dizer que tenha descuidado da proteção ambiental. Muito ao contrário, dedicou-lhe um capítulo inteiro (Cap. VI), dentro do Título VIII, que trata “Da Ordem Social”.

Pela inteligência deste dispositivo vislumbramos, numa perspectiva ampla e real, a concepção de meio ambiente definido como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida humana” (SILVA, 1981). Imeditadamente explicitado e elevado à categoria de atividade econômica nos termos do art. 180³, CF/88 (Título VII, Capítulo I – Da Ordem Econômica e Financeira), o turismo também foi prestigiado no texto constitucional, por vias indiretas, no art. 6^o⁴, que prescreveu o direito de todos ao lazer. O turismo nada mais é que uma de suas formas.

A Lei Geral do Turismo (Lei n. 11.771/2008)

A criação de um marco regulador foi proposta em 2003,

³ Art. 180 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

⁴ Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (grifo nosso).

com a participação de representantes das várias instâncias de governo, dos prestadores de serviços turísticos e de entidades que reúnem profissionais do segmento. Cinco anos depois, em março de 2008, o projeto foi enviado ao Congresso Nacional pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, após um processo de discussão que passou pelo Conselho Nacional do Turismo e obteve a contribuição das entidades do setor e de oito ministérios.

A lei substituiu um grande número de decretos, de instruções normativas e portarias (muitos deles se sobrepunham a outros nas esferas federal, estaduais e municipais), e estabeleceu um marco regulatório que faltava ao turismo, reconhecendo-o como atividade econômica e importante vetor de desenvolvimento do país.

Entre outros objetivos, o texto propõe um sistema de informações turísticas com possibilidade de monitorar os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade (art. 5º). Prevê também a criação de um sistema de qualidade para o setor e institui um cadastro obrigatório, de âmbito nacional, para controle e classificação de atividades, equipamentos e serviços turísticos (arts. 21 e seguintes).

Sobre o fomento ao setor, a lei define critérios para a habilitação das empresas a incentivos e linhas de crédito oficiais e cria mecanismos de suporte às atividades turísticas.

Embora a lei tenha estabelecido uma relação mais próxima com as atividades pelas quais o mercado de turismo opera e se desenvolve, prevaleceu no Congresso Nacional a prática legislativa de se deixar para a regulamentação (Decreto n. 7.381/2010) a tarefa de fixar as condições para complementar operacionalmente o texto legal, a despeito de grande parte do setor turístico preferir incluir na própria lei todas essas condições/especificidades, dando pouca ou nenhuma oportunidade ao Poder Executivo de influir sobre prestadores de serviço.

Isso porque, mesmo que o turismo não seja uma das maiores vítimas, há uma tradição de burocracia desnecessária nas regulamentações, o que encarece e torna o produto turístico nacional pouco competitivo quando comparados a outros produtos internacionais. O Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass) é um exemplo de excesso regulatório introduzido pelo citado decreto, como veremos a seguir neste trabalho.

Recentemente, o Fórum Mundial divulgou o índice de 180

países. A partir de 2009, o Brasil vem melhorando cada vez mais sua posição. Consolidou o turismo como a quinta principal pauta de exportação brasileira e a primeira na área de serviços. Já é o principal país da indústria do turismo na América do Sul e o segundo das Américas, tendo movimentado cifras na casa de US\$ 6 bilhões (PRAVDA.RU, 2009).

Panorama da atividade hoteleira no Brasil

O edifício de um hotel tem como peculiaridade básica sua complexidade, que advém da especificidade do projeto e do fato de funcionar ininterruptamente. Essa especificidade decorre das funções típicas exercidas pelo hotel e do conjunto de atividades complementares que ocorrem em suas dependências. À função de hospedar, que pressupõe unidades habitacionais confortáveis, bem dimensionadas, devidamente equipadas e com ambientes agradáveis, somam-se atividades industriais (produção de alimentos, lavanderia), comerciais (restaurantes e lojas), centrais de sistemas (água fria e quente, vapor, energia, ar-condicionado, etc.), de manutenção e atividades de lazer (eventos, recreação, etc.).

A complexidade de um hotel e suas dimensões, que precisam estar acima de um mínimo para tornar o projeto economicamente viável, resultam em empreendimento oneroso e muito sensível aos custos finais de construção, operação e manutenção. Ao contrário de outros ramos de atividades, a hotelaria tem uma série de limitações de natureza operacional e comercial que influem no seu desempenho como um todo. O produto hoteleiro (i) é perecível, isto é, não se recompõe quando não utilizado (um quarto não vendido em uma noite significa uma diária irremediavelmente a menos no faturamento); (ii) a receita anual não ultrapassa o faturamento da ocupação realizada no período (ao contrário da indústria de produtos, cuja produção pode ser regulada de acordo com a necessidade do mercado e da empresa); (iii) as margens de erro nos planejamentos operacionais e financeiros são muito reduzidas e controladas, porque os prejuízos são irreversíveis e acumuláveis. Em linhas gerais, esses são alguns dos fatores preponderantes que pesam na execução e implantação de um projeto hoteleiro, a serem

levados em conta desde o estudo de viabilidade, durante o processo de licenciamento e fiscalização.

Em pleno século XXI, o parque hoteleiro brasileiro encontra-se bastante diversificado, tendo o maior impulso acontecido em 1966, pelos recursos aportados pela recém-criada Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), hoje rebatizada de Instituto Brasileiro de Turismo. À época, num verdadeiro surto hoteleiro, chegaram ao país as redes internacionais e os hotéis de luxo, também chamados de '5 estrelas'. Mesmo sem um número imponente de unidades, esses hotéis deram uma orientação à oferta hoteleira, determinando novos padrões de serviços e preços. Novos produtos foram sendo criados por conta de novas demandas, como no caso do turismo de negócios, turismo cultural (espetáculos de grande porte e/ou renome nacional e internacional), turismo de saúde (congressos médicos e tratamentos de saúde), turismo ecológico/de aventura, entre outros. Até março de 2011, havia 25.700 meios de hospedagem registrados, perfazendo cerca de 1.5 milhão de Unidades Habitacionais (UHs)⁵.

Recentemente pelo sistema de *funding*, a partir de fundos de pensão e de recursos públicos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por exemplo), um número cada vez maior de empreendimentos está surgindo para acompanhar uma demanda cada vez mais segmentada e profissional. Investidores de origens geográficas e profissionais as mais variadas vêm aportando no Brasil, também atraídos por incentivos fiscais, pela estabilidade financeira e por instrumentos legais (além de um

⁵ [...] O advogado e sócio do escritório Azevedo Sette Advogados, Gustavo Rocha, também acredita que com os eventos que o país sediará surgirão várias oportunidades de investimentos e uma delas seria por meio das parcerias com o setor público. “Há uma necessidade de recursos no âmbito público, que juntando ao grande interesse das empresas pela Copa e pelas Olimpíadas podem viabilizar PPPs”, entende. Rocha afirma que as obras não devem ser pensadas somente na construção ou restauração de estádios, mas também na construção ou manutenção de rodovias e de metrô, ou seja, na mobilidade pública, e até mesmo para a construção de hotéis. “Se o estado tiver posse de um prédio público e quiser transformá-lo em hotel, isto pode ser feito por meio de PPP [...]”. “Copa e Olimpíadas trarão de volta parceria público-privada”. Notícia publicada no Jornal DCI, Editoria Conjuntura, de 09 nov. 2009. Disponível em: http://www.azevedosette.com.br/pt/noticias/copa_e_olimpiadas_trarao_de_volta_parceria_publicoprivada/ 2193. Acesso em: 29 mar. 2012.

corpus legislativo, a implantação de parcerias público-privadas para projetos turísticos e assemelhados (VIRCUSI e VERNON, 1995 apud MOTA, 2003, p. 184-185) vêm sendo oferecidos ao mercado). Benesses à parte, o mercado hoteleiro vem se redesenhando devido à crescente exposição do país no cenário internacional, mais recentemente pela oficialização da candidatura de grandes eventos ambientais - Rio + 20 - e esportivos - Copa 2014 e Jogos Olímpicos 2016, para falar dos maiores deles.

Por fim, há que se ressaltar a importância da qualificação da mão de obra hoteleira. Pela breve exposição anterior, empreendimentos com tais características impõem um grau muito sofisticado e uma abrangência significativa da formação dos profissionais que militam no setor hoteleiro. A vocação hospitaleira do brasileiro é um dos ingredientes decisivos na composição do 'produto hoteleiro'. A hotelaria somente é competitiva desde que aliados os aspectos físicos e humanos de um projeto cumulativamente.

REGULAÇÃO ECONÔMICA DA ATIVIDADE HOTELEIRA

Aspectos gerais da regulação estatal na nova ordem econômica

A concepção de Estado gerencial, flexível e eficiente direciona os esforços da administração pública para o atendimento do cidadão, concentrando-se em atividades em que sua presença seja essencial. O Programa Nacional de Desestatização (PND) marcou o início desse processo de deslocamento do papel centralizador do Estado, mormente nos termos do art. 1º da lei que o instituiu. *In verbis*:

Art. 1º. É instituído o Programa Nacional de Desestatização com os seguintes objetivos fundamentais:

[...]

V. Permitir que a administração pública concentre-se nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a

consecução das prioridades nacionais:
[...]

Ao mesmo tempo em que vivemos um processo que alguns consideram característico de um neoliberalismo, não há como negar as investidas regulatórias do Estado Brasileiro que, inspirado em modelos norte-americanos (pós-final do século XIX), se reveste de um papel por demais paternalista. Eis alguns dos efeitos nocivos dessa investida.

Os cidadãos precisam ser protegidos de si mesmos, dos interesses do mercado e da coletividade. O 'indivíduo' regulado (VIR-CUSI e VERNON, 1995 apud MOTA, 2003, p. 184-185) não pode existir sem que sua liberdade seja comprometida. As agências regulatórias, por meio de critérios 'técnicos', passam a 'patrulhar' o cotidiano desse indivíduo quando, muitas vezes em nome de seus propósitos e finalidades, passam a regular aspectos tão comezinhos como a 'saúde perfeita', proibindo a venda de cigarros com sabor para conter os avanços do tabagismo entre jovens (CONSTANTINO, 2012, p. 7)!

As críticas não param por aí. O processo regulatório pode: (a) implicar na desproporção entre os gastos envolvidos e os benefícios auferidos; (b) acarretar procedimentos injustos e pouco democráticos pela presença de agentes nomeados e pelo afastamento dos cidadãos; (c) permitir que interesses políticos prevaleçam sobre interesses científicos, técnicos, profissionais; (d) gerar imprevisibilidades dos efeitos da regulação pela dificuldade em se delimitar os interesses públicos dos interesses privados. Em outras palavras, "Vickers resume as críticas feitas à regulação com a seguinte assertiva: regulador e regulado possuem objetivos diversos, por vezes opostos, e não têm acesso às mesmas informações" (MOTA, 2003, p. 192).

Por óbvio que não se pretende negar a necessidade da atividade regulatória, quanto mais por ser necessária à composição de conflitos no âmbito do mercado⁶. A despeito das imprecisões que ainda cercam o conceito, uma alternativa adequada a

⁶ "[...] a composição de conflitos no quadro das relações de intercâmbio reclama um grau mínimo de regulamentação estatal" (GRAU, 2000, p. 91).

essa situação seria o movimento de “desregulação”⁷.

O papel do Estado na classificação oficial dos meios de hospedagem

Estudos levados a cabo na Comunidade Europeia (THE EUROPEAN CONSUMER CENTRES' NETWORK, s/d) indicam a existência de sistemas de classificação hoteleira nos estados-membros. A classificação dos hotéis, em sua grande parte, é regulada por leis ou por associações de classe privadas. Nos casos em que essa tarefa cabe ao Poder Público, a classificação é obrigatória (exceto na França) e os critérios são bastante básicos (exceto na França). Já nos locais onde as associações de hotéis estão envolvidas, os critérios são mais detalhados, complexos e voltados para o detalhamento de produtos e serviços, refletindo uma incidência maior do turismo de negócios nesses países. A classificação hoteleira e os sistemas de avaliação correntes apontam para o nível padrão oferecido pelos estabelecimentos hoteleiros em cada estado-membro, permitindo aos usuários/consumidores fazer uma escolha de qualidade e transparente. Na indústria hoteleira persiste o debate em torno da necessidade de uma classificação formal ao mesmo tempo em que se defende um padrão europeu uniforme.

Como consequência, representantes dos setores públicos e privados levantam a questão da comparação entre hotéis na Europa. Embora integrem a mesma categoria, não significa que as instalações e serviços sejam equivalentes, já que, nos termos do atual sistema de classificação, apenas um nível mínimo de atendimento de requisitos é necessário para que o hotel seja incluído em uma das categorias existentes. Dessa forma, fica a critério dos hotéis individuais/não cadastrados atingirem ou excederem os padrões. Tentativas de agências regulatórias e associações de hotéis emergem de quando em vez, motivadas pelo desejo de assegurar

⁷ Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1999), “quando se fala em desregular, como um dos instrumentos ora utilizados para a reforma do Estado, quer-se significar que deve diminuir o regramento da atividade privada, para diminuir a intervenção do Estado nas liberdades do cidadão. Por outras palavras, quer-se diminuir o poder do polícia do Estado, pela diminuição das limitações ao exercício dos direitos individuais.”

melhores informações ao consumidor e proporcionar um método de comparação mais confiável em todo o território europeu.

Em suma, um sistema de classificação, seja governamental, como no modelo europeu, que trata o consumidor como hipossuficiente, ou direcionado ao consumidor, que, nos Estados Unidos, é encarado como soberano no processo econômico, é um meio pelo qual os hotéis justificam suas tarifas.

O Sistema Brasileiro de Classificação (SBClass)

No Brasil, recentemente o Decreto n. 7.381/2010 regulamentou a Lei n. 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. No seu bojo vieram os novos padrões de classificação hoteleira vigentes nos termos do art. 31-A. *In verbis*:

Art. 31-A. Os tipos e categorias dos empreendimentos de hospedagem terão padrão de classificação oficial estabelecido pelo Ministério do Turismo, conforme critérios regulatórios equânimes e públicos.

A Portaria 100/2011, ato contínuo, instituiu o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass) e estabeleceu os seus critérios de classificação. O novo sistema adota a simbologia de estrelas, em uma escala que varia de uma a cinco, para identificar as categorias nas quais serão classificados os tipos de hospedagem. A utilização do símbolo, de acordo com a portaria, será exclusiva dos empreendimentos submetidos ao processo de classificação do Ministério do Turismo - MTur.

Autoridades oficiais apontam, entre as razões para que os empresários adotem a classificação voluntária, a garantia de credibilidade diante de turistas, agentes de viagens e operadores. Ganham também, segundo eles, uma ferramenta de publicidade para posicionar sua marca no mercado. Ainda, ganha o consumidor segurança para o seu investimento em viagens de lazer, pois sabe o que está comprando. Construído com base nos sistemas de países que tem o turismo como atividade econômica de relevância como França, Espanha, Portugal, entre outros, nosso sistema conceitua

sete tipos de empreendimentos – hotel, hotel fazenda, hotel histórico, *flat/apart* hotel, *resort*, pousada e cama & café – e os enquadra em categorias. Hotéis que ofereçam as mesmas condições de hospitalidade e de serviços serão enquadrados na mesma categoria, seja em Porto Alegre (RS) ou em São Luis (MA).

Para solicitar a classificação, que terá validade de 36 meses, os meios de hospedagem devem se cadastrar. Depois da análise e aprovação da documentação, é realizada uma inspeção para avaliar a conformidade com os requisitos previstos nas matrizes de classificação. As auditorias serão realizadas por técnicos do Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial (Inmetro). Para ser classificado na categoria pretendida, o meio de hospedagem deve demonstrar o atendimento a **100% dos requisitos mandatórios** (cumprimento obrigatório) e a **30% dos eletivos** (de livre escolha). Serão avaliados itens como: serviços de recepção, guardavalores e alimentação; tamanhos de apartamentos e de banheiros; disponibilidade de restaurantes; medidas para redução de consumo e coleta seletiva de resíduos, entre outros (BRASIL, s/d; BRASIL, 2011).

Que o sistema de classificação pretenda ser um instrumento de divulgação de informações claras e objetivas sobre meios de hospedagem e um mecanismo de comunicação com o mercado são presunções que não se questionam quanto à sua legitimidade. O que se quer ressaltar é o alcance dos critérios públicos/oficiais para balizar o enquadramento dos meios de hospedagem. A expertise dos profissionais de hotelaria não pode ser suplantada pela visão dos ‘técnicos’/gestores públicos, que estabelecem como requisitos mínimos obrigatórios ou eletivos para a classificação, entre os muitos que integram os anexos da Portaria n. 100/2011, inúmeras exigências de natureza diversa e por demais específicas, tais como: (a) suporte ou apoio de produtos de banho no box; (b) água potável disponível em 100% das Unidades Habitacionais (UHs); (c) copos em 100% da UHs; (d) água quente no banheiro (pia e chuveiro); (e) roupa de cama (incluindo travesseiros), banho e colchoaria; (f) tomada em 100% das UHs; (g) quantidade de UHs; (h) metragem mínima para UHs; (i) número de elevadores por tipo de meio de hospedagem; (j) número mínimo de guarda-chuvas para uso dos hóspedes/clientes; e assim por diante.

Perguntas do tipo: quais os requisitos específicos para um hotel de três/quatro estrelas? Que níveis de serviços e conforto a classificação garante para os clientes em potencial? Muitas vezes os clientes se desapontam pela escolha do hotel quando suas expectativas não são atendidas. Expectativas podem ser fruto de experiências em hotéis com o mesmo número de estrelas. Tendo em vista o que ora vem se expondo, é plausível defender um papel de autoridade mais representativo para a indústria hoteleira no que tange à sua regulação econômica. Entenda-se aqui um papel que contemple competências maiores, mais abrangentes e condizentes com o caráter privado e com a especificidade da atividade e, simultaneamente, um papel que desonere o Poder Público de um excesso indesejado ou dispersão de esforços no trato da *res pública*.

CONCLUSÃO

O tema da regulação da atividade econômica traz à discussão dois comandos constitucionais cuja solução hermenêutica deve ser dada pelo método da ponderação de interesses e valores diante do caso concreto.

Referimo-nos aos seguintes comandos constitucionais:

- 1) art. 174, CRFB/88, que atribui ao Estado funções de fiscalização, incentivo e planejamento;
- 2) princípio da livre iniciativa, previsto expressamente nos arts. 1º e 170 e, implicitamente, ao longo de todo o texto constitucional.

Atual é o debate acerca da questão da regulação estatal para a atividade econômica. Sobretudo após a crise econômica de 2008, muitos viram no excesso de liberdade das instituições financeiras a origem daquele fenômeno. Assim, é de se registrar certa nova onda de aspiração regulatória nos países capitalistas.

Ao tratar especificamente do caso concreto, objeto do

presente ensaio, a atividade econômica hoteleira deve ser submetida a uma análise para que, no cotejo de prós e contras, se venha a definir qual princípio constitucional deve prevalecer.

Para essa apreciação, é importante recorrermos ao princípio da subsidiariedade, generosamente tratado na doutrina do direito constitucional econômico e consagrado no art. 173 da Constituição Federal. Este, embora consagre a gestão da atividade econômica pelo Estado, também norteia o grau de intervenção, ainda que regulatória, na economia.

No estado capitalista moderno, o grande soberano é o consumidor. Se este decide adquirir ou não determinado bem ou serviço, estará selado o destino do empreendedor ou fornecedor. Para que esta escolha seja feita de forma livre, necessário se faz que ao consumidor se disponibilize o maior número possível de informações para que sua escolha não seja nem desvirtuada e seu investimento tampouco frustrado. Nesse aspecto, hoje, talvez a hotelaria seja a atividade econômica, mesmo em nível mundial, que fornece ao consumidor mais democraticamente o acesso às informações dos produtos, bem como opiniões de outros consumidores. Com isso, permite que ele julgue livremente a qualidade e a comodidade dos serviços. Trata-se de uma atividade econômica na qual a intervenção do Estado será em regra para desequilibrar a “harmonia instável” do mercado. Sob esse aspecto, tanto consumidores como empresários hoteleiros têm de forma mais eficiente do que os burocratas condições de acesso e fornecimento de serviços de qualidade, com escolhas de preços e níveis de serviço num mercado livre e em regime de concorrência plena. Qualquer interferência regulatória estatal nessa relação irá gerar desequilíbrio, sobretudo quando se colocam para o setor mais especificamente uma miríade de instrumentos de pesquisa e busca, dirigidos para a hotelaria, em especial na rede mundial de computadores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor*. Rio de Janeiro: Atlas, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço Jurídico, 2011.

BRASIL. *Decreto n. 7.381/2010*. Regulamenta a Lei n. 11771/2008, 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.

BRASIL. *Lei n. 11.771/2008*. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei n. 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei n. 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei n. 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. *Lei n. 9.491/1997*. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

BRASIL. *Portaria n. 100/2011*. Institui o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass), estabelece os critérios de classificação destes, cria o Conselho Técnico Nacional de Classificação de Meios de Hospedagem (CTClass) e dá outras providências.

BRASIL. *Portaria n. 127/2011*. Dispõe sobre delegação de competência do Ministério do Turismo - MTur a órgãos da administração pública estadual, municipal e do Distrito Federal, para cadastramento, classificação e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.

BRASIL. *Portaria n. 130/2011*. Institui o Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos - Cadastur, o Comitê Consultivo do Cadastur - CCCad, e dá outras providências.

BRASIL, Ministério do Turismo. *Regulamento do Sistema Oficial de Classificação de meios de hospedagem*. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/legislacao/downloads_legislacao/Regulamento_sistema_oficial_class_meios_hosp.pdf. Acesso em: 29 mar. 2012.

BRASIL, Ministério do Turismo. Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem - Legislação. Disponível em: <http://www.classificacao.turismo.gov.br/MTUR-classificacao/mtur-site/Portaria>. Acesso em: 29 mar. 2012.

BRASIL, Ministério do Turismo. Cadastur. Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass) - Manual de identidade visual. Disponível em: http://www.cadastur.turismo.gov.br/cadastur/documentosClassificacao/Manual_do_Uso_da_Marca.pdf. Acesso em: 29 mar. 2012.

BRASIL, Ministério do Turismo. Cadastur. Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem - Manual do usuário. 2011. Disponível em: http://www.cadastur.turismo.gov.br/cadastur/documentosClassificacao/Manual_Usuario_Meio_de_Hospedagem.pdf. Acesso em: 29 mar. 2012.

CONSTANTINO, Rodrigo. A liberdade é temerária e perigosa. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, p. 7, 20 mar. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org). *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

_____. *Parcerias na administração pública*. São Paulo: Atlas, 1999.

DUTRA, Wagner Vieira. Turismo é... *Revista do Turismo* (matérias especiais). Disponível em: <http://www.cidadenet.com.br>. Acesso em: dez. 2003.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOTA, Carolina Theodoro da Silva. Regulação e desregulação: uma discussão sobre o equilíbrio entre mercado e coletividade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org). *Direito regulatório: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

PRAVDA.RU. *Turismo é a quinta pauta de exportação no Brasil e movimentou US\$ 6 bilhões em 2008*. 20 mar. 2009. Disponível em: <http://port.pravda.ru/sociedade/turismo/20-03-2009/26456-turismobrasa-1/>. Acesso em: 29 mar. 2012.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

THE EUROPEAN CONSUMERS CENTRES' NETWORK. *Classification of hotel establishments within the EU*. Disponível em: http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/hotel_establishment_classification_EU_en.pdf. Acesso em: 29 mar. 2012.

