

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP
REPOSITÓRIO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E INTELECTUAL DA UNICAMP

Versão do arquivo anexado / Version of attached file:

Versão do Editor / Published Version

Mais informações no site da editora / Further information on publisher's website:

<https://periodicos.uninove.br/podium/article/view/17831>

DOI: 10.5585/podium.v10i2.17831

Direitos autorais / Publisher's copyright statement:

©2021 by Universidade Nove de Julho. All rights reserved.

DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

Cidade Universitária Zeferino Vaz Barão Geraldo

CEP 13083-970 – Campinas SP

Fone: (19) 3521-6493

<http://www.repositorio.unicamp.br>



DA NEGAÇÃO DO TURISMO À DEFESA DO DIREITO AO RISCO: OS PRIMEIROS PROJETOS DE LEI PARA PRÁTICAS DE AVENTURA NO BRASIL E A REAÇÃO DE ESPORTISTAS

 **Marília Martins Bandeira**

Doutora em Educação Física pela Universidade Estadual de Campinas
Professora da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
marilia.bandeira@ufrgs.br

 **Dirceu Santos Silva**

Doutor em Educação Física pela Universidade Estadual de Campinas
Professor do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
dirceu.silva@ufms.br

 **Silvia Cristina Franco Amaral**

Livre-docente pela Faculdade de Educação Física da UNICAMP e pós-doutora em Geografia Humana na
Universidade de Barcelona.
Professora da Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas
scfa@fef.unicamp.br

Resumo

Objetivo: Analisar a reação de lideranças de entidades esportivas aos primeiros projetos de lei acerca de atividades de aventura no Brasil com relação a ações do turismo.

Metodologia: Estudo qualitativo interpretativo de inspiração etnográfica e historiográfica, que teve como método a análise documental, sobretudo de textos governamentais, institucionais e da mídia especializada.

Originalidade/relevância: Temática recente e atual, a ocorrência de acidentes em práticas de aventura e sua evitação demanda embasamento para o desenvolvimento do campo e mediação de conflitos entre seus agentes. Este artigo contribui com a originalidade da discussão sobre a tensão entre lideranças de comunidades de esportistas e empresários do turismo acerca das propostas de projetos de lei.

Principais Resultados: A regulamentação dos esportes de aventura no Brasil via projetos de lei federais, estaduais e municipais não se materializou, mas gerou amplo debate entre mercado, Estado e sociedade civil durante sua tramitação. Os resultados demonstram que, alguns atletas ou esportistas autônomos de aventura não estiveram de acordo com as políticas públicas propostas no país e buscaram juridicamente a garantia constitucional de acesso gratuito aos ambientes naturais e liberdade de gestão do risco na prática como forma de lazer.

Contribuições teóricas metodológicas: Os resultados contribuem teoricamente para demonstrar a complexidade das relações entre as lideranças do esporte e turismo e propostas de políticas públicas para práticas de aventura, e que certos perfis de esportistas não aceitaram a caracterização de atividades de aventura como turismo. Metodologicamente, esse estudo reforça que não se pode tratar documentos oficiais como referências bibliográficas e sim como fontes de dados a serem problematizados.

Palavras-chave: Atividades de lazer. Atividades esportivas. Atividades turísticas. Políticas públicas. Aventura.

Cite como

American Psychological Association (APA)

Bandeira, M. M., Silva, D. S., & Amaral, S. C. F. (2021, maio/ago.). Da negação do turismo à defesa do direito ao risco: os primeiros projetos de lei para práticas de aventura no Brasil e a reação de esportistas. *PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review*, São Paulo, 10(2), 160-190. <https://doi.org/10.5585/podium.v10i2.17831>.



FROM THE DENIAL OF TOURISM TO THE DEFENSE OF THE RIGHT TO RISK-TAKING: THE FIRST BILLS FOR ADVENTURE PRACTICES IN BRAZIL AND THE REACTION OF SPORTSMEN

Abstract

Objective: Analyze the reaction of leaders of community sports organizations to sportsmen to the first bills on adventure activities in Brazil in relation to tourism activities.

Methodology: It is a qualitative interpretative study, inspired by ethnography and historiography, the documental analysis of government texts and repercussion of the theme in specialized media was the prioritized method.

Originality/relevance: Recent and current theme, the occurrence of accidents in adventure practices and their avoidance requires a basis for the development of the field and mediation of conflicts between its agents. This article contributes to the originality of the discussion about the tension between leaders of sportsmen and tourism businessmen about the proposed bills.

Main results: The regulation of adventure activities in Brazil via federal, state and municipal bills has not materialized, but has generated a wide debate between the market, the State and civil society during the processing, especially among agents of sport and tourism. The results show that some athletes or autonomous adventure sportsmen were not in accordance with the public policies proposed in the country and seek legally the constitutional guarantee of free access to natural environments and freedom of practical risk management as a form of leisure.

Theoric methodological contributions: The results contribute theoretically to demonstrate the complexity of the relationships between the leaders of sport and tourism and public policy proposals for adventure practices, and that certain sportsman profiles did not accept the characterization of adventure activities such as tourism. Methodologically, this study reinforces that it is not possible to treat official documents as bibliographic references, but as sources of data to be questioned.

Keywords: Leisure activities. Sports activities. Tourist. Public Policy. Adventure.

DE LA NEGACIÓN DEL TURISMO A LA DEFENSA DEL DERECHO AL RIESGO: LOS PRIMEROS PROYECTOS DE LEY PARA LAS PRÁCTICAS DE AVENTURA EN BRASIL Y LA REACCIÓN DE LOS DEPORTISTAS

Resumen

Objetivo: Analizar la reacción de los líderes de las organizaciones deportivas comunitarias a los deportistas a los primeros proyectos de ley sobre actividades de aventura en Brasil en relación con las actividades turísticas.

Metodología: Se utilizó un estudio cualitativo interpretativo de inspiración etnográfica y historiográfica, que utilizó métodos de análisis de los documentos del gobierno y la repercusión del tema en los medios de comunicación especializados.

Originalidade/relevância: Tema reciente y actual, la ocurrencia de accidentes en las prácticas de aventura y su evitación requiere una base para el desarrollo del campo y la mediación de conflictos entre sus agentes. Este artículo contribuye a la originalidad de la discusión sobre la tensión entre líderes de deportistas y empresarios turísticos sobre los proyectos de ley.

Principales resultados: La regulación de las actividades de aventura en Brasil a través de proyectos de ley federal, estatal y municipal no se ha materializado, pero ha generado un amplio debate entre el mercado, el Estado y la sociedad civil durante su tramitación, especialmente entre los agentes del deporte y el turismo. Los resultados muestran que algunos deportistas de aventura autónomos no se ajustaban a las políticas públicas propuestas en el país y buscaban legalmente la garantía constitucional del libre acceso a los entornos naturales y la libertad de gestión del riesgo en la práctica como forma de ocio.



Contribuciones teóricas metodológicas: Los resultados contribuyen teóricamente a demostrar la complejidad de las relaciones entre los líderes del deporte y el turismo y las propuestas de políticas públicas para las prácticas de aventura, y que determinados perfiles de deportistas no aceptaban la caracterización de actividades de aventura como el turismo. Metodológicamente, este estudio refuerza que no es posible tratar los documentos oficiales como referencias bibliográficas, sino como fuentes de datos a cuestionar.

Palabras clave: Actividades de ocio. Actividades deportivas. Actividades turísticas. Políticas públicas. Aventuras.

Introdução

Este artigo é derivado da tese de doutorado em Educação Física da primeira autora, que analisou o contexto e agentes envolvidos na elaboração das primeiras políticas públicas para práticas de aventura no Brasil na virada dos anos 2000, após primeira fase de popularização dessas modalidades no País, incluindo projetos de lei que foram propostos para sua regulação após o acontecimento de acidentes fatais (Bandeira, 2016). Essa temática emergiu de pesquisa prévia de mestrado, que teve como objetivo compreender os significados atribuídos ao termo aventura entre diferentes modalidades esportivas (tais como canoagem em rios de corredeira e técnicas verticais).

A pesquisa anterior (Bandeira, 2012) havia sido projetada ancorada em antropologia do corpo e do esporte a ser realizada na cidade de Brotas (SP), por ser local propício à coexistência multiesportiva. Embora não fosse o enfoque do estudo, observaram-se líderes de agências de turismo de aventura daquela cidade sendo chamados a participar de audiências públicas em Brasília para informar a votação de projetos de lei sobre o tema. Compondo a Associação Brasileira de Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (ABETA), reportaram estar sofrendo resistência em suas ações por parte dos representantes de entidades esportivas.

Em 2006, os presidentes da Associação Brasileira de Parapente (ABP), Confederação Brasileira de Montanhismo e Escalada (CBME) e Confederação Brasileira de Orientação (CBO) reagiram de forma contrária ao recém lançado programa Aventura Segura, do Ministério do Turismo (MT), em convênio com a ABETA e Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). A justificativa central foi que essas associações e confederações esportivas realizaram por anos trabalho sem fins lucrativos de boas práticas, sendo anteriores à criação da ABETA, não foram convidadas a participar do processo de construção de tal política pública e não concordavam com alguns dos protocolos adotados. Além disso, argumentaram



que a Constituição Federal Brasileira de 1998 garante autonomia administrativa a suas entidades (Brasil, 1998), e como normas da ABNT, as novas elaborações sobrepunham-se à autonomia, o que levou as instituições a contestarem na justiça de São Paulo a legalidade de tal programa e a solicitar sua suspensão (Bandeira, 2016). Adicionalmente, junto a outras entidades interessadas, escreveram uma carta ao Conselho Nacional de Esporte e conseguiram a criação da Comissão de Esporte de Aventura (CEAV) pelo Ministério do Esporte (ME).

Nesse ínterim, foram propostos projetos de lei para atender a demandas de não esportistas, em geral parentes de vítimas fatais de acidentes em turismo, turistas lesados e empresários do turismo que defendiam seus interesses. No entanto, as comunidades esportivas foram contrárias a tais iniciativas totalmente ou em parte. Esse estudo justifica-se, pois pode auxiliar a informar e mediar conflitos acerca de futuras propostas de política pública para área que contemplem as negociações entre turistas, esportistas amadores e profissionais no campo da aventura (tanto do esporte, quanto do turismo). A partir desse contexto, situamos a questão recortada da investigação mais ampla: quais as reações das comunidades esportivas às diferentes propostas de projetos de lei relacionadas às práticas de aventura no Brasil?

Este artigo objetivou analisar as reações de lideranças esportistas aos primeiros projetos de lei federais, estaduais e municipais sobre práticas de aventura no País. Utilizou-se, para tanto, uma abordagem interdisciplinar na interface da antropologia e da história com os estudos do lazer e de políticas públicas de esporte.

A presente pesquisa procurou atender também a duas lacunas metodológicas apontadas pela revisão de literatura nessas subáreas: a falta de pesquisas acerca dos processos de elaboração e resistência das/às políticas quando não vigoram, não apenas de seus documentos finais ou sua implementação; a escassez de estudos acerca das arenas políticas e os perfis sociológicos de seus agentes (Frey, 2000; Freeman & Mayben, 2011).

Revisão

A CEAV, em 2007, publicou o que seriam definições oficiais brasileiras para esporte de aventura e esporte radical no Diário Oficial da União (DOU) e propôs-se a realizar um levantamento, em âmbito nacional, para empreender reflexão sobre quais seriam as técnicas mais seguras de esportes de aventura a padronizarem-se como regras no País. No entanto, devido às divergências internas e mudanças estruturais no ME, a comissão deixou de reunir-se e não cumpriu seus objetivos, enquanto as ações da ABETA, criada em 2004, fortaleceram-se com dinâmica semelhante, e as proposições de projetos de lei continuaram por um tempo, até



que os embates e disputas levaram a um “abandono de agenda política em torno da temática” (Bandeira & Amaral, 2017a; Bandeira & Amaral, 2017b).

O relatório *Lifestyle sports and national sport policy: an agenda for research* (Esportes de estilo de vida e política nacional de esportes: uma agenda para pesquisa), publicado por Tomlinson *et al.* (2005), em atendimento ao *Sport England*, órgão governamental responsável pela prática esportiva na Inglaterra, ajuda a pensar tal situação, quando afirma que estava em curso uma popularização de experiências corporais que desafiavam as formas estabelecidas de conceber o esporte:

Houve uma proliferação de novas formas esportivas ao longo das duas últimas décadas que desafiam as maneiras tradicionais de conceituar e praticar esportes. E essas novas formas rotuladas de ‘ação’, ‘de deslize’, ‘extremas’ ou de ‘estilo de vida’ tem dimensões competitivas e comerciais, mas são essencialmente compreendidas pelos praticantes como experiências corporais. Enquanto desafiam o esporte estabelecido em termos de significância cultural, as figuras participativas são difíceis de estabelecer visto que não compartilham formas conhecidas de regulação e governança. Em contraste ao tipo de regulação dos esportes convencionais, os esportes estilo de vida são caracterizados por falta de regulação e uma costumeira recusa dos participantes a seguir códigos regulatórios. Paradoxalmente, a competição e a comercialização têm crescido e levado à necessidade de estabelecer alguns códigos e limites. (Tomlinson *et al.*, 2005, p. 2, tradução nossa).

A lista de termos apresentada nesse trecho do relatório não contempla as expressões “aventura” ou “esporte radical”, vocábulos mais utilizados no Brasil, segundo Bandeira (2009). Esportes de aventura aparecem em outro trecho do relatório, junto de *informal sports*, no que diz respeito ao conjunto de modalidades que se pretendem mais espontâneas e menos institucionalizadas ou competitivas. De forma semelhante ao descrito por Tomlinson *et al.* (2005), no Brasil, tais esportes foram caracterizados pela literatura pioneira como avessos à regulação.

Dias (2009) afirma que a noção de aventura desenvolveu-se com um ideário de liberdade na natureza e permanência no amadorismo. A elaboração de uma política para os esportes de aventura deveria levar em consideração os significados historicamente assumidos:

1) auto-organização: em geral, seus praticantes não lidam bem com a ideia de um agente exógeno interferir em decisões que dizem respeito a seus próprios esportes. Não lhes é concebível que a natureza, vista sempre como espaço de liberdade, constitua-se, repentinamente, num lugar organizado nos mesmos termos coercitivos que a sociedade [...] 2) Sua ênfase na dimensão amadorística é uma tradição de surpreendente longevidade [...] os esforços governamentais não devem caminhar no sentido de promover um tipo de organização institucional semelhante a que ocorre com os esportes olímpicos, patrocinando atletas de alto rendimento ou financiando eventos e competições [...] 3) A efetivação histórica desses esportes acontece por intermédio de uma complexa justaposição de segmentos de mercado [...] essa combinação cria nessas atividades uma predisposição para viagens, com isso os esportes na natureza se apresentam como área dotada de vocação intersetorial. (Dias, 2009, pp. 98-100).



Costa (2000, p. 96), complementarmente, afirma que o crescimento das práticas esportivas de aventura ampliou a tensão entre esporte espetáculo institucionalizado e as práticas não competitivas “ao ar livre” e o turismo, o que fez surgir “na relação ecologia/esporte/turismo uma demanda de diferentes grupos sociais: dos praticantes, de políticos, de movimentos preservacionistas e de empresários, organizadores de passeios/excursões de aventura”. Acrescentamos aqui que tais papéis sociais não são estanques, pode haver sobreposição de perfis que não são sempre excludentes e também disputas internas a uma categoria.

Contudo, alguma segmentação foi observada quando acidentes levaram os familiares de vítimas a criarem a Associação Férias Vivas (AFV), com a missão de elaborar campanhas de prevenção e reivindicar políticas de segurança em atividades de lazer e turismo, com ênfase nas práticas de aventura. Além disso, projetos de lei foram propostos no Senado, Câmara dos Deputados e protocolos de trabalho elaborados no âmbito do MT, que conveniou a recém-criada ABETA para trabalho com a ABNT (Pimentel, 2013).

Apesar de produzir manuais de boas práticas de acesso gratuito em escala sem precedentes, que auxiliam alguma parte da população na observação de padrões de segurança, segundo Pimentel (2013), as primeiras ações políticas brasileiras que culminaram no Programa Aventura Segura foram planejadas para um turista de aventura compreendido exclusivamente como consumidor, sob responsabilidade de uma associação de empresas, e não para o universo do atleta autônomo ou do acesso ao meio ambiente natural para lazer como direito de todos os cidadãos. Isso levou esportistas amadores de aventura a interpretarem as ações do turismo como uma ingerência em seu campo e instaurou longo embate entre a ABETA e algumas confederações e associações nacionais de modalidades esportivas de aventura sobre os limites entre turismo e esporte de aventura. Disputas conceituais e técnicas em torno de projetos de lei, em especial o n.º 7.288/2010 (Pimentel, 2013), que não chegou a ser sancionado, estão refletidas nos registros produzidos, como demonstraremos nos resultados.



Políticos de vários estados vêm defendendo projetos de lei para regulamentar esportes ou atividades turísticas de aventura, sem buscar embasamento técnico nem tampouco envolver nesse processo os especialistas dessas atividades. Tudo começou com os últimos dois acidentes que chamaram atenção da mídia. O primeiro, ocorrido em Minas Gerais, ocasionou a morte de uma jovem durante um salto de bungee jump, realizado em ponte ferroviária. O outro foi próximo do Distrito Federal e levou a morte de outro jovem, desta vez durante a prática de rapel. Entretanto, a grande questão é que os projetos de lei em curso, mesmo que tenham boas intenções, comprovam o despreparo de nossos representantes no entendimento dos problemas e na elaboração de propostas para solucioná-los. Devemos também ser realistas e perguntar se essas iniciativas não são apenas uma tentativa de busca de visibilidade política, cuja consequência é a informalidade, a corrupção, e a burocracia sem viabilidade prática. Essa é a razão pela qual defendo com veemência o desenvolvimento da regulamentação no âmbito da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. Fundada em 1940, a ABNT é uma entidade privada, sem fins lucrativos. (Basile, 2005, p. 4).

Basile parece concordar tanto com o posicionamento dos esportistas, como apresentaremos a seguir, quanto com a tomada de liderança da ABETA junto ao trabalho da ABNT. Na mesma coletânea, Farah (2005) afirma, sobre o segundo contexto, que oficinas para a definição do segmento foram realizadas em 2001, quando o Ministério fazia a gestão do Turismo e Esporte conjuntamente; talvez essa gestão compartilhada possa ter feito diferença na elaboração de termos iniciais híbridos. O que se sabe ao certo é que a iniciativa procurou participar da *Adventure Sports Fair*, como forma de promover o diálogo com os agentes comerciais da aventura, e que, embora tenha esporte no nome, esse evento, considerado importante em pioneirismo e magnitude no setor, tem muitos destinos turísticos como participantes.

Amaral (2005) relata que, no segundo ano da feira, convidou o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) para ministrar palestra. A temática discutida envolvia os estudos realizados para “ordenar a atividade de turismo de esportes de aventura” - veja o leitor que as duas expressões (esporte e turismo) aparecem juntas nesse primeiro momento - e orienta comunidades para a inserção da modalidade nos programas de desenvolvimento turístico dos municípios. Segundo Amaral (2005), na *Adventure Sports Fair* foram identificados 60 líderes para participar da Oficina de Planejamento Participativo para o Desenvolvimento do Turismo de Aventura, em 2001, na cidade de Caeté (MG). Nessa ocasião, os participantes elaboraram a seguinte conceituação para turismo de aventura:

Segmento do mercado turístico que promove a prática de atividades de aventura e esporte recreacional, em ambientes naturais e espaços urbanos ao ar livre, que envolvam emoções e riscos controlados, exigindo o uso de técnicas e equipamentos específicos, a adoção de procedimentos para garantir a segurança pessoal e de terceiros e o respeito ao patrimônio ambiental e sociocultural. (Amaral, 2005, p. 240).

A expressão “esporte recreacional”, publicada no Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável Turismo de Aventura: Relatório da Oficina de Planejamento (2002), desagradou as entidades esportivas. Além disso, apesar de Amaral (2005) ressaltar que:



[...] não basta formar guias e condutores especializados em atividades e esportes de aventura ou executivos para conduzir empresas; é primordial a formação de empresários e consumidores conscientes de seus papéis junto à sociedade. Incentivar o trabalho com o terceiro setor e instituições de proteção ambiental. Os empreendedores, executivos e políticos brasileiros precisam pensar mais na coletividade e no cooperativismo e menos em suas próprias causas, contribuindo, portanto, para a redução da desigualdade social. (Amaral, 2005, p. 245).

Há estudos que apontam que os impactos do turismo de aventura não vêm sendo bem geridos. Mas este é tema para outro artigo. Fato é que Uvinha (2005), ao organizar a coletânea em que estão Basile, Farah e Amaral, esforçou-se, de forma vanguardista, em articular os saberes acadêmicos com os das lideranças das comunidades de prática de lazer ou profissionais. Entretanto, com ênfase no turismo e não no esporte, mesmo tendo formação inicial em Educação Física. O mesmo autor (2008) faz uma análise da contribuição do turismo de aventura para o incremento do setor turístico no País com dados bastante positivos a respeito das políticas públicas recém-elaboradas de regulamentação e fomento, mas não tem como objetivo uma análise crítica que problematize as resistências esportivas a elas, o que cabe ao presente texto.

Materiais e métodos

O presente estudo foi projetado como etnografia, concebida como a análise social descritiva detalhada a partir do ponto de vista dos pesquisados (Geertz, 1989) e, por isso, utiliza os termos adotados nos documentos analisados. Procuramos que a etnografia fosse dialética, ou seja, não só registrar em texto convergências e homogeneidades de “um todo cultural”, mas sim os processos controversos e ambíguos que conformam fenômenos e relações sociais entre perfis diferentes de pessoas, conforme sugere Strathern (2014). A ideia inicial era fazer uma observação direta das reuniões da CEAV e votações dos projetos de lei em trâmite, visto que AFV e ABETA expunham mais seus processos em registros documentais publicados na internet e, especialmente a última, já era citada pelos pesquisadores.

Entretanto, em 2013, na primeira semana de trabalho de campo, em Brasília, o PL acerca do tema em trâmite foi rejeitado, e, em visita ao ME com o intuito de solicitar autorização para acompanhar as atividades da CEAV, reportou-se à inoperância desta. As recepcionistas do ME não sabiam do que se tratava a CEAV, nem o secretário de esporte de alto rendimento da época, que deveria ser seu presidente, segundo composição divulgada pelo



DOU. Puderam apenas fornecer contatos telefônicos ou endereços eletrônicos dos poucos membros da formação inaugural, que eram ainda funcionários do ME.

Deputados e senadores propositores de projetos de lei não responderam ao contato. No total, apenas dois, de 15 membros da CEAV, responderam dispostos a colaborar com a pesquisa em forma de entrevista, pessoalmente. Dois negaram-se veementemente a participarem da pesquisa. Dois dispuseram-se a responder à distância via telefone, *e-mail* ou sistema de troca de mensagens digitais instantâneas. Os últimos preferiram o contato *on-line* e encaminharam por *e-mail* documentos digitalizados, bem como *websites* para publicações relacionadas à comissão ou à tramitação de projetos de lei sobre aventura.

Os documentos recebidos tornaram-se as primeiras fontes de dados. A partir deles, foi realizada busca nos arquivos da Comissão de Turismo e Esporte da Câmara dos Deputados e transcrições de audiências públicas, que foram chamadas para informar a votação dos projetos de lei sobre o tema. Além disso, buscou-se posicionamento de outros agentes do campo da aventura nos *websites* institucionais ou *blogs* dos participantes registrados nas diferentes tramitações e sua repercussão na mídia especializada digital: O Conselho Nacional de Educação Física (CONFEF), o Colégio Brasileiro de Ciência do Esporte (CBCE), a ABP, a CBME, a Confederação Brasileira de Pesca Esportiva e Desporto Subaquático (CBPES), a CBO e a Confederação Brasileira de Esportes Radicais (CBER). Os documentos analisados nessa primeira fase da pesquisa encontram-se em ordem cronológica na tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Documentos governamentais e oficiais analisados

Continua			
Nº	Documento	Autoria/Meio	Data
1	Lei no. 9.650. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências.	DOU	24/03/1998
2	PL3439-A/04. Dispõe sobre a obrigatoriedade de assinatura de termo de responsabilidade e de contratação de seguro obrigatório para a prática de esportes de aventura ou radicais.	Deputado Elimar Máximo Damasceno (PRONA-SP)	29/04/2004
3	Voto do relator ao PL3439-A/04.	Deputado Enio Tatício (PSC-GO)	20/10/2004
4	Tipifica como Contravenção Penal, nos termos do Decreto-lei nº. 3.688 de 03 de outubro de 1941, a prática do esporte conhecido como "bungee jump", e dá outras providências.	João Paulo Gomes da Silva - PL/MG	05/07/2005
5	PL5609/05. Dispõe sobre a regulamentação para prática de esportes de aventura ou radicais e dá outras providências.	Deputado Capitão Wayne (PSDB-GO)	06/07/2005
6	Emendas 1 e 2 ao PL5609/05.	Deputado Alberto Fraga	12/08/2005
7	Esporte de Aventura é diferente de turismo de aventura.	Revista E.F/CONFEF	11/2005
8	PLS 403/05. Estabelece regras para a prática de	Senador Efraim Morais	06/12/2005



Continua

	esportes radicais ou de aventura no País.	(DEM/PB)	
9	Turismo de Aventura: a posição do CONFEF.	Revista E.F/CONFEF	03/2006
10	Portaria nº. 14 de 06/03/2006 / MEsp - Ministério do Esporte: Constitui, pelo prazo de vinte e quatro meses, a Comissão Especial de Esporte de Aventura.	DOU	08/03/2006
11	Relatório de atividade: 1ª. Reunião da CEAV.	Profa. Dra. Alcyane Marinho/CBCE	23/03/2006
12	Relatório de atividade: 2ª. Reunião da CEAV.	Profa. Dra. Alcyane Marinho/CBCE	05/04/2006
13	II Conferência Nacional do Esporte: texto final.	Ministério do Esporte	2006
14	Parecer do Relator ao PL5609/05.	Dep. José Otávio Germano (PP-RS)	24/10/2006
15	Resolução CNE nº. 15 de 19/09/2006: Institui a CEAV.	DOU	08/11/2006
16	Relatório de atividade: 3ª. Reunião da CEAV.	Profa. Dra. Alcyane Marinho/CBCE	24/11/2006
17	Relato da Participação do CBCE na CEAV.	Profa. Dra. Alcyane Marinho/CBCE	26/04/2007
18	Parecer e emendas 1 e 2 do Relator ao PLS 403/05.	Relator Wellington Salgado (PMDB-MG)/ Relator “ad hoc” Cícero Lucena (PSDB-PB)	27/06/2007
19	Resolução nº. 18, de 9 de abril de 2007: Recomenda a adoção dos conceitos de esporte de aventura e esporte radical.	DOU	11/10/2007
20	PL7014/10. Dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos.	Fernando Gabeira (PV-RJ)	23/03/2010
21	PL7288/10 texto final como veio aprovado pelo Senado (antigo 403/05).	Senado Federal	11/05/2010
22	Parecer do relator ao PL7014/10.	Deputado Cassio Taniguchi (DEM-PR)	26/05/2010
23	3 emendas ao PL7288/10.	Deputado Marcelo Teixeira (PR-CE)	10/06/2010
24	Transcrição da Audiência Pública da Comissão de Turismo e Desporto n.0918/10.	Departamento de Taquigrafia, revisão e redação/Câmara dos Deputados	30/6/2010
25	Esclarecimentos sobre o Projeto de lei 7288/10 da câmara federal.	Silvério Nery/CBME	11/09/2010
26	Livreto Turismo de Aventura: orientações básicas.	Ministério do Turismo	2010
27	Parecer no. 2 do relator com substitutivo ao PL7014/10.	Deputado Cassio Taniguchi (DEM-PR)	01/12/2010
28	Resolução CONFEF nº. 206/2010: Dispõe sobre o Estatuto do Conselho Federal de Educação Física – CONFEF (inclui esportes de aventura e na natureza na definição de esporte).	DOU	13/12/2010
29	Relatório de Auditoria Especial nº.00190.020860/2011-31 Ministério do Turismo.	Controladoria Geral da União	12/2011
30	PL4009/12. Dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos.	Deputado Alfredo Sirkis (PV-RJ)	05/06/2012
31	Parecer do Relator ao PL7288/10.	Deputado André Figueiredo (PDT-CE)	06/08/2013
32	Parecer do relator ao PL4009/12.	Deputado Ricardo Tripoli (PSDB-SP)	14/08/2013
33	Parecer no 2 do Relator ao PL4009/12.	Deputado Márcio Macêdo (PT-SE)	09/12/2014



Conclusão

34	Condutor de turismo entra em classificação oficial de ocupações.	Ministério do Turismo	27/1/2015
35	PL 1562/15 Disciplina o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos.	Dep. Celso Jacob (PMDB –RJ)	14/05/2015
37	Parecer do Relator n. 1 ao PL1562/15.	Deputado Daniel Vilela (PMDB-GO)	03/09/2015
36	Complementação do voto/Emenda aditiva ao PL 1562/15.	Deputado Daniel Vilela (PMDB-GO)	21/10/2015

Fonte: Bandeira (2016).

A partir da análise preliminar dos documentos anteriormente listados, foram selecionadas palavras-chave para nova busca de fontes de dados: “aventura e política”, “aventura e lei”, “aventura e legislação”, “aventura e regulação”, “aventura e normas”, “aventura e normalização”, “aventura e normatização”, “práticas de aventura”, “esporte de aventura” e “turismo de aventura”. A procura também foi realizada pelos números dos projetos de lei propostos pela Câmara de Deputados e Senado Federal. Utilizamos diferentes ferramentas de busca aberta *on-line* nas bases Google, Yahoo Search, e Ask para driblar as dinâmicas comerciais de apenas um *site* de buscas e diversificar o tipo de agente social a ser encontrado além de ampliar o *corpus* documental a ser analisado, o que direcionou a *websites* da mídia digital especializada.

A análise documental da tabela 1 foi priorizada em publicações prévias (Amaral e Bandeira, 2017a, b). Na segunda fase, foram encontrados os documentos cuja análise priorizamos aqui (Tabela 2):

Tabela 2 - Publicações institucionais, pessoais e midiáticas analisadas

Continua

Nº	Documento	Autoria	Data de publicação
1	Sobre nós	Associação Férias Vivas	2002
2	Projeto de lei vai na contramão da defesa do consumidor e isenta agências de turismo de responsabilidade	Associação Férias Vivas	04/2003
3	Turismo Brasileiro com marca de segurança	Sílvia Basile/Associação Férias Vivas	11/2003
4	A segurança no turismo como fator de sustentabilidade	Ieda Lima/Associação Férias Vivas	06/2004
5	O poder público como responsável por acidentes com turistas	Ieda Lima/Associação Férias Vivas	09/2004
6	Para uma aventura mais segura	Pedro Cavalcanti/Associação Férias Vivas/Outward Bound Brasil	02/2005
7	Esportes de Aventura Contra o Ministério do Turismo	Claudio Consolo	18/05/05



Continua

8	Turista é diferente de esportista	Jean Claude Razel/ABETA	s/d
9	Projeto de normalização e certificação em turismo de aventura	Associação Férias Vivas	09/2005
10	Em busca de um final feliz: Normas de qualidade e segurança colocam o Brasil na rota internacional do turismo de aventura	Sergio Brasil/ Associação Férias Vivas	09/2005
11	A responsabilidade do estado por danos causados por acidentes de recreação, lazer e turismo	Mônica Garcia/Associação Férias Vivas	03/2006
12	A questão das agências de turismo de aventura promoverem esportes de aventura	Carlos Vageler	18/5/2006
13	Leis de mais, aventura de menos	André Ilha	5/03/2007
14	Projeto Sem Noção: Especialistas defendem mais debate sobre projeto de lei	Altamontanha.com	4/6/2008
15	Carta aberta ao Sr. Presidente da República	Ieda Lima/ Associação Férias Vivas	09/2008
16	Especial 10 anos: Simplesmente Alexandre Freitas	Lilian Araujo	20/10/2008
17	Você sabia que os esportes de aventura e radical possuem definição?	Cláudio Consolo	18/09/2009
18	Você conhece os posicionamentos do Confef e Conferências Nacionais do esporte sobre os esportes de aventura e turismo de aventura?	Cláudio Consolo	18/9/2009
19	Conhecendo o\$ número\$ do esporte brasileiro	Cláudio Consolo	19/09/2009
20	Manual de Boas Práticas Aventura Segura de Escalada	Ministério do Turismo/ABETA	2009
21	ABETA – E o Tribunal de Contas da União – 1	Cláudio Consolo	28/09/2009
22	“R\$15.000.000,00” – Não são...	Cláudio Consolo	29/09/2009
23	ABETA – E o Tribunal de Contas da União – 2	Cláudio Consolo	29/9/2009
24	ABETA – E o Tribunal de Contas da União – 3	Cláudio Consolo	29/9/2009
25	ABETA – E o Tribunal de Contas da União – 4	Cláudio Consolo	30/9/2009
26	ABETA – E o Tribunal de Contas da União – 5	Cláudio Consolo	1/10/2009
27	“A Lógica”- “O Absurdo” e “A Ilegalidade”	Cláudio Consolo	4/10/2009
28	Esporte Radical é Turismo?	Eliseu Freichou	5/10/2009
29	ABETA - Presença nas Audiências sobre a COPA e Olimpíada	Claudio Consolo	15/10/2009
30	“Convênios” – Do poder público com entidades esportivas	Cláudio Consolo	21/10/2009
31	Parabéns aos senadores Efraim Morais e Raimundo Colombo	Cláudio Consolo	5/12/2009
32	Autonomia à CBME: projeto de lei estabelece normas para a pratica de esportes de aventura	Altamontanha.com	5/12/2009
33	Aprovada regulamentação de esportes radicais e de aventura	Agência Senado	6/4/2010
34	III Conferência Nacional do Esporte. 3	Cláudio Consolo	9/6/2010
35	Comissão discutirá regulamentação de esportes de aventura	Agência Câmara Notícias	30/6/2010
36	Deputado defende novas regras para a prática de esporte de aventura	Carolina Pompeu/Câmara Notícias	30/6/2010
37	Emendas na Câmara dificultarão a prática livre de montanhismo e escalada	Altamontanha.com	12/7/2010



Conclusão

38	Esporte de Aventura – Audiência – Câmara dos Deputados	Claudio Consolo	18/07/2010
39	Esportista de Aventura – É chegada a hora	Claudio Consolo	25/07/2010
40	Rejeição às emendas do PL 7288/2010/Destinatário: Deputados Federais	Abaixoassinado.org	05/08/2010
41	<i>Abaixo-assinado contra as emendas da PL 7288/2010</i>	Altamontanha.com	8/8/2010
42	Como seria o montanhismo com a aprovação da PL 7288 com as emendas?	Pedro Hauck	10/8/2010
43	GEEU - emendas ao projeto de lei 7288/2010	Davi Augusto Marski Filho	11/8/2010
44	Ficha Limpa! Deputado que propôs emendas do PL7288 tem candidatura impugnada	Altamontanha.com	12/9/2010
45	Projetos de Lei que atingem o montanhismo	Pedro Hauck	9/06/2011
46	EMA Reloaded: Depois de quase perder a vida para um parasita, Alexandre Freitas, o homem que trouxe a corrida de aventura ao Brasil, está de volta	Maria Clara Vergueiro/Go Outside	10/08/2011
47	Ação do Turismo para Copa tem ONGs suspeitas	Fernando Gallo	24/08/2011
48	Entidades e Ministério do Turismo negam irregularidade	Fernando Gallo	24/08/2011
49	TCU vê irregularidade em ação do Turismo com ONGs	Agência Estado	25/08/2011
50	Depois de Paraná, Minas e Ceará, Rio também pode ter lei que regulamenta as atividades de aventura	Pedro Sibahi	2/2/2012
51	Abeta diz que não tem nada a ver com leis estaduais de regulamentação das atividades de aventura	Pedro Sibahi	3/2/2012
52	Câmara rejeita certificação para instrutores de turismo de aventura	Murilo Souza/Câmara Notícias	09/09/2013
53	Institucional/História	Outward Bound Brasil	s/d
54	Direito ao risco	André Ilha	26/12/2013
55	Guia de Implementação Turismo de Aventura: Sistema de Gestão de Segurança	SEBRAE/ABNT	2016

Fonte: Bandeira (2016).

Observamos que a produção de fontes primárias e secundárias: documentos governamentais, fóruns de discussão digitais, matérias de opinião e petições *online* de mobilização de comunidades de esportistas acerca das políticas públicas para as práticas de aventura foi recorrente no recorte temporal entre os anos de 2003 a 2013, embora o PL que mais agrada os esportistas em oposição aos empresários do turismo tenha sido proposto, pela terceira vez, em 2015, como se verá a seguir.

A *posteriori*, percebemos que isto se deu porque o ano de 2003 foi marcado pela separação dos Ministérios do Turismo e do Esporte, exatamente quando a associação de familiares de vítimas de atividades turísticas organizava-se e reivindicava criação de políticas



públicas. O ano de 2013 marca a rejeição do PL mais discutido na mídia digital especializada, que foi combatido por comunidades de esportistas.

Sobre o tratamento ético dos dados, documentos oficiais e publicações digitais abertas foram considerados material público, e, por isso, a análise revela a identidade de seus autores com o intuito de contextualizar o leitor sobre os diferentes perfis socioantropológicos dos agentes do campo em acordo com exigências do Comitê de Ética da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que autorizou a pesquisa aqui divulgada (número do parecer 556.774).

A análise dos dados foi narrativa e buscou organizar os acontecimentos em ordem cronológica para a descrição detalhada de cadeias de fatos, ideias e suas transformações em torno das demandas de comunidades de esportistas acerca dos projetos de lei sobre as práticas de aventura. O tópico a seguir procura oferecer demonstração empírica com excertos literais exemplares extraídos das fontes de dados, cotejados com debate com a literatura científica. Como a análise narrativa busca não descontextualizar os dados e não utiliza seleção de categorias, algumas citações literais de documentos podem parecer longas ao leitor não acostumado.

De acordo com Czarniawska (2004), narrativas são relatos ou explicações sobre eventos ou acontecimentos, contêm um enredo ou uma trama. Podem aparecer em forma de história, crônica, mito, lenda, anedota, relatório, voto, etc. Sua força está no fato de que são teorias nativas (p. 652). Ou seja, elaboradas pelos pesquisados e que fazem sentido no campo de pesquisa. Entretanto, como estudo crítico que se propõe a ser, as narrativas, mesmo as testemunhais conhecidas pelas entrevistas, não são tomadas aqui como retratos fiéis da realidade, mas sim como uma interpretação possível desta, sob influência de contexto específico e formulada intencionalmente tendo em vista um interlocutor pretendido.

Resultados e discussão

Amadorismo, competição e risco

Após a rápida rejeição do primeiro PL do País sobre práticas de aventura, dedicado à proibição de *bungee jump* (que consiste em o participante saltar de um aporte alto pendurado em cordas elásticas), foi o PL 5609/05 que mobilizou opiniões de esportistas na mídia especializada e incitou posicionamento dos líderes de suas comunidades de prática. O PL objetivava que o aumento no número de interessados e a ocorrência de acidentes impelisse proteger as pessoas da negligência com a segurança com a discriminação de responsabilidades



mínimas, atribuição de competências a órgãos governamentais para o cunho preventivo, e até repressivo, se necessário, dada a inexistência de legislação que regulamentasse as atividades de aventura, como descrito a seguir:

Art. 1º As entidades promotoras de eventos de esportes de aventura ou radicais, são obrigadas: I - a possuir registro comercial, em conformidade com as normas específicas, nos Estados, Distrito Federal e Municípios da Federação. II - a registrar, nos órgãos competentes, o responsável técnico pelos equipamentos a serem utilizados para prática desportiva; III - a contratar seguro de vida e de acidentes em favor dos atletas, compreendendo indenizações por invalidez ou morte, em valor compatível com o risco assumido, prevendo, inclusive, cobertura de despesas médicas e hospitalares decorrentes de eventuais acidentes ocorridos; IV - colher assinatura dos atletas em termo de responsabilidade, onde deverão constar as características das provas a que serão submetidos e seus riscos intrínsecos; V - a dispor, no local da prática desportiva, de material e pessoal comprovadamente capacitado para atendimento pré-hospitalar de natureza emergencial. VI - a obter autorização, do órgão público pertinente, para utilização de locais públicos ou privados para prática desportiva, inclusive se responsabilizando por danos ao patrimônio. VII - a proibir a prática desportiva por menores de idade, salvo com autorização escrita dos pais ou responsáveis legais; Art. 2º Os Corpos de Bombeiros Militares serão os agentes fiscalizadores, cabendo aos Estados, e ao Distrito Federal, fixarem normas complementares para execução de suas atribuições; Art. 3º A concessão para funcionamento das atividades desportivas serão anuais, devendo o órgão fiscalizador criar mecanismos para autenticação de material vistoriado, bem como aferição de capacidade técnica dos instrutores. (Wayne, 2005).

A justificativa do PL 5609/5 reforça os acidentes e consequente necessidade de controle do risco como motivações e importância de tal iniciativa em acordo com o que encontramos na revisão de literatura. Esse PL recebeu duas emendas durante sua tramitação: uma obrigando que os equipamentos a serem utilizados na prática “desportiva radical” tivessem o selo do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), e outra, imputando ao proprietário a responsabilidade pela prática em local particular sem a autorização do órgão público pertinente. As comunidades de esportistas, principalmente montanhistas e surfistas, opuseram-se à necessidade de certificação dos equipamentos pelo INMETRO. Especialmente os montanhistas utilizavam equipamentos em maioria não produzidos no País e afirmaram que tais itens já eram certificados por órgãos internacionais. Diante do debate, o projeto foi rejeitado e arquivado, segundo o voto do relator:

[...] verifica-se que o autor se refere a entidades promotoras de eventos de esportes de aventura ou radicais, mas não define o que sejam ‘esportes de aventura ou radicais’ nem remete para que órgãos regulamentadores ou outras normas o façam, deixando um vácuo legal considerável. Em que pese, intuitivamente, a nossa inteligência perceber o que sejam ‘esportes de aventura ou radicais’, a aplicação da lei não pode ficar ao sabor de percepções intuitivas, exigindo uma perfeita definição nesse sentido. Por outro lado, ainda que façamos uma lista exhaustiva do que são esportes radicais, não é garantia absoluta que outras modalidades não venham a surgir, deixando a lei desatualizada. Na verdade, esse tipo de normatização quer nos parecer uma interferência indevida do Poder Público nas relações que se estabelecem entre pessoas: o que oferece a prestação de uma atividade esportiva, que nada tem a ver com a prestação de um serviço público, e aquele que pretende usufruir dessa prestação. Não cabe ao Estado interferir nessas relações. Se alguém se permite a correr determinados riscos inerentes a uma atividade a que voluntariamente se submete, que o faça livremente, no uso da liberdade que lhe é constitucionalmente assegurada. E mais, diante de um Poder Público que já não consegue atender, razoavelmente, a outras imposições mais graves e tipicamente públicas, não se



justifica sobrecarregá-lo ainda mais com responsabilidades outras e menores no campo regulatório e fiscalizatório. (Germano, 2005).

Essa argumentação está em acordo com as ideias de Douglas e Wildavisky (1982), para quem há, no senso comum, uma diferença na aceitação entre riscos voluntários e involuntários. Os autores utilizam a escalada como exemplo em sua explanação. Para eles, os riscos que conhecemos, mas escolhemos correr, por exemplo, ao optar por esportes, comida ou bebida perigosos, seriam aceitáveis.

Nesse sentido, o relator entende o direito ao arriscar-se como uma opção pessoal, exercício da liberdade de cada um, com o acesso a práticas esportivas como uma opção de consumo. Em direção semelhante com relação ao argumento do risco, mas sem reduzir o esportista a consumidor, André Ilha, escalador pioneiro em abertura de vias em rocha no Brasil e com atuação na presidência do Instituto Estadual de Florestas do Rio de Janeiro e direção de Biodiversidade e Áreas Protegidas do Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro, em 4 de março de 2007, manifesta-se em “Leis de mais, aventura de menos” acerca de projetos de lei estaduais com redações semelhantes àquela federal:

A ser observado estritamente o texto de lei recentemente aprovada em Minas Gerais, por exemplo, quem for jogar uma pelada no Parque das Mangabeiras estará sujeito à aprovação prévia do Corpo de Bombeiros e de um ‘órgão competente’, a assinar um termo de responsabilidade e, ainda, deverá estar acompanhado de ‘monitores habilitados’, uma vez que, de acordo com este diploma legal, esportes de aventura são todas as ‘modalidades esportivas de recreação que ofereçam riscos controlados à integridade física de seus praticantes e exijam o uso de técnicas e equipamentos especiais’, definição que se aplica perfeitamente ao futebol (muito mais pessoas se lesionam jogando bola do que escalando montanhas, e bola e chuteiras nada mais são do que equipamentos especiais para este esporte). (Ilha, 2007, p. 12).

Ilha usa do argumento estatístico para negar que as práticas de aventura sejam necessariamente mais arriscadas que os esportes urbanos mais massificados, já que lesões aconteceriam com menos frequência que em esportes competitivos coletivos com bola. De acordo com sua interpretação, além de impor burocracias e dar brecha à corrupção, a regulamentação imposta por agentes externos ao campo de prática pode ser inadequada tecnicamente, e cita lei municipal:

Pela versão original de projeto que tramita na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, seria exigido dos escaladores o uso de luvas, algo como obrigar mergulhadores a usar pés-de-pato de chumbo [...] mesmo no tocante à prática comercial, alguns destes atos trazem embutidas uma burocratização excessiva e a ostensiva cartorialização da atividade. O exemplo mais desanimador nesse sentido nos foi dado pela Lei 2353/06 da cidade de Niterói, que determina que só se usem equipamentos certificados por entidade ligada à Empresa de Lazer e Turismo do Município e que só possam atuar no ramo profissionais oriundos de cursos previamente aprovados por ela, além de estabelecer uma inacreditável reserva de mercado para ‘profissionais já em atividade no Município’! Alguém ganhará com isso, mas este alguém não será, decerto, os esportes de aventura e nem mesmo o turismo de aventura, pois o programa do curso estipulado para os seus ‘profissionais’ está muito aquém do currículo exigido há décadas pelos clubes amadores para os seus próprios



guias. É natural que atividades novas gerem novas demandas e desafios para o legislador, e os dispositivos acima elencados devem ser entendidos como os inevitáveis tropeços iniciais em uma longa caminhada que apenas se inicia e que deveria estar voltada apenas para as práticas comerciais. (Ilha, 2007, pp. 13-14).

As relações de consumo, e não as relações de ensino-aprendizagem de práticas de aventura, parecem ter sido privilegiadas, mas também confundidas, pelas políticas públicas brasileiras, segundo os contra-argumentos dos agentes do campo esportivo. O gosto pelo amadorismo esportivo era coexistente com o ofício de guia de montanha ensinado nos clubes excursionistas, com formação considerada mais criteriosa, por esses agentes, do que a elaborada pelo programa Aventura Segura, por exemplo. Com a ampliação do mercado e do número de clientes, propôs-se essa possibilidade de capacitação que não teria convidado os clubes esportivos pioneiros a participarem de sua elaboração.

Quando comecei a escalar montanhas, em meados dos anos 70, passei a integrar uma reduzida confraria de pessoas consideradas exóticas pela maioria da população, que saíam muito cedo de casa nos finais de semana, mochila às costas, para percorrer trilhas e vias de escalada escassamente visitadas. O montanhismo era então domínio exclusivo de amadores, o que lhe valia, inclusive, o apelido de esporte diferente por inexistir competição direta entre os seus praticantes. Sua memória e tradições sempre foram mantidas por um bem organizado sistema de clubes, o primeiro deles fundado em 1919 e em funcionamento até os dias atuais. Uma década depois alguns enxergaram a possibilidade de ganhar a vida oferecendo serviços de guias e instrutores de escalada, na esteira do emergente turismo ecológico, um fato cujo sucesso teria uma profunda influência tanto no número como no próprio perfil dos frequentadores de nossas até então tranquilas montanhas. Pois se antes os clubes divulgavam suas atividades com parcimônia, buscando atrair novos adeptos em números compatíveis com a possibilidade de lhes proporcionar uma adequada formação técnica e ética, além de rudimentos de educação ambiental, os novos profissionais, na ânsia de ampliar o mercado de forma a lhes assegurar um fluxo contínuo de clientes, passaram a divulgar o esporte de forma bem mais intensa, o que levou às montanhas levas crescentes de pessoas ávidas por experimentar as emoções únicas que aquele ambiente proporciona [...] curiosamente, meras técnicas de escalada, como o rapel e a tirolesa, foram alçadas à condição de esportes na disputa por um mercado cada vez mais atraente. (Ilha, 2007, p. 1).

Bandeira (2018, p. 2) pondera que há autodenominados esportistas que participaram das elaborações de normas e manuais de boas práticas da ABETA, isso porque os perfis de agentes no campo pesquisado podem ser híbridos. Há também autoidentificados esportistas pioneiros que se tornaram empresários do turismo e trabalhadores do turismo que se tornaram esportistas ou atletas, como é o caso de Jean Claude Razel, que se autodenomina montanhista, guia de montanha, dono de agência turística e foi presidente da ABETA.

Ambos perfis impõem-nos problematizar que os esportistas autônomos ou os empreendedores de turismo de aventura pioneiros correspondem a estratos socioeconômicos privilegiados no Brasil, assim como observa Wheaton (2013). Aqueles que tinham acesso primeiro a equipamentos e viagens de aventura internacionais, em maioria são membros de classes sociais ou intelectuais abastadas. Portanto, é relevante considerar que era um embate



entre elites a disputa pelo direito de exploração comercial ou regulação das práticas de aventura.

Para Douglas e Wildasky (1982), os conceitos de riscos involuntários e voluntários ignoram que as possibilidades de escolha de modos de vida em qualquer sociedade são raramente igualitárias. Há classes de pessoas que são expostas a maiores riscos que outras. Os pobres, em média, adoecem mais que os ricos, morrem antes, têm mais acidentes. Dessa forma, uma política nacional para as atividades de aventura deveria garantir segurança mínima a todos os cidadãos, apesar da desigualdade de recursos financeiros de que dispõem, as mesmas condições durante suas práticas de lazer.

Esporte, turismo e regulação

Toda esta efervescência levou, de forma não surpreendente, a um sensível aumento do número de acidentes, por diversas razões. Primeiro, por mera decorrência estatística, já que mais pessoas praticando uma atividade de risco implicam em uma maior probabilidade da ocorrência de acidentes. Segundo, porque a ampla divulgação destes esportes pelos meios de comunicação levou pessoas despreparadas a praticá-los por conta própria, sem prévio treinamento, receita segura para o surgimento de problemas. Por fim, o desejo de abocanhar uma fatia deste segmento em franca expansão propiciou uma multiplicação de empresas e operadores autônomos, alguns dos quais sem tradição e experiência na área e que, eventualmente, colocam seus clientes em risco. A grande repercussão de acidentes deste tipo na mídia que, salvo exceções, sempre carrega nas tintas do sensacionalismo levou muitos políticos, em todos os níveis administrativos e em diversos pontos do país, a se preocupar com a questão e a pensar regras que minimizassem a possibilidade de sua ocorrência. Entretanto, tal preocupação, legítima e compreensível, tem, por vezes, incorrido em equívocos, alguns dos quais tão sérios que chegam a colocar em xeque a própria existência das atividades que pretendem ver salvaguardadas. [...] O ponto central a ser esclarecido é a diferença entre esportes de aventura e turismo de aventura. (Ilha, 2007, p. 4).

Esse trecho corrobora debate encontrado na revisão de literatura. Ilha (2007) acrescenta a importância de definir o que seria esporte e o que seria turismo no âmbito das práticas de aventura, ponto importante a ser destacado no voto do relator contrário ao PL 5609/05, devido a não definição do que seriam esportes de aventura ou radicais. Essa afirmação concentrou os esforços daqueles que têm as práticas de aventura como campo de atuação profissional por anos.

Na emblemática publicação, intitulada *Esportes de Aventura Contra o Ministério do Turismo*, Claudio Consolo, presidente da Associação Brasileira de Parapente e advogado que moveu ação contra a ABETA representando um coletivo de entidades esportivas, explica a rejeição dessa iniciativa, no *website* especializado 360 graus:

O Ministério do Turismo está patrocinando um processo de certificação no turismo de aventura, que além de ser incoerente, viola a autonomia das entidades nacionais de administração dos esportes de aventura. Incoerente por que imaginar que empresas, longe do universo dos clubes de prática e do meio esportivo de aventura, poderão atestar se um esportista está apto para conduzir terceiros, utilizando técnicas e equipamentos destes esportes, é desconhecer a realidade. Somente técnicos do governo, dentro de seus



gabinetes e distantes da realidade do meio esportivo de aventura, poderiam imaginar que, por exemplo, seria possível certificar se um paraquedista está apto para realizar um salto duplo longe dos clubes de paraquedismo e da Confederação Brasileira de Paraquedismo. O mesmo diga-se em relação ao Parapente e a ABP, Montanhismo e a CBME e assim por diante, esporte por esporte de aventura. Ao invés do Ministério do Turismo procurar se aliar às entidades nacionais de administração dos esportes de aventura e aparelhá-las para fazerem aquilo que pela lógica e pela legislação esportiva pertencem a esferas das suas atribuições, optou por criar um sistema de administração paralelo que viola sua autonomia administrativa [...]. (Consolo, 2005, p.4).

Esse excerto apresenta a oposição turismo *versus* esporte como se fosse absoluta, mas não é compartilhada por todos os agentes do campo esportivo, como já alertamos. Há presidentes de associações e confederações nacionais, como o de mergulho, que afirmam terem sido convidados a compor o processo de elaboração de normas técnicas, mas é importante entender o ponto de vista dos que não o foram, para informar processos de mediação do conflito. De acordo com o advogado do coletivo que contestou a ação MTUR/ABETA:

Recentemente a Associação Brasileira de Parapente, a Confederação Brasileira de Paraquedismo e a Confederação Brasileira de Montanhismo e Escalada se uniram e protocolaram junto ao Presidente da Comissão de Turismo e Esporte da Câmara dos Deputados, Deputado Antônio Cambraia, um pedido de sustação do ato normativo do Ministério do Turismo que o autorizou a entrar na esfera de atribuição das entidades nacionais de administração dos esportes de aventura. Com isso pretende-se que o Ministério do Turismo passe a respeitar a legislação esportiva [...] outras questões também foram levantadas no documento, assim como [...] a substituição das entidades de administração dos esportes de aventura por um grupo de empresários que foi criado por iniciativa do próprio Ministério do Turismo. O atual processo de certificação no turismo de aventura não será aceito pelas principais entidades esportivas do setor. (Consolo, 2005, p. 12).

Em seguida à rejeição do PL 5609/05, o PL 403/05, do Senado, já incluía as definições para esportes radicais e de aventura faltantes no primeiro PL proposto sobre o tema. Àquela época, o termo “esportes de aventura” era indiscriminadamente utilizado como sinônimo de esportes radicais e no campo do turismo, assim como revela seu texto de justificativa:

O presente projeto de lei intende oferecer, ao País, solução oportuna e adequada às práticas inseguras, às vezes irresponsáveis, detectadas na oferta dos chamados esportes radicais ou de aventura [...]. Nos últimos meses, têm sido largamente noticiados, especialmente em [...] Bungee Jump e Rapel, acidentes muito graves, nos quais jovens praticantes perderam suas vidas. Conquanto o risco à vida até possa ser apontado como ingrediente emocional desses esportes, estamos convencidos de que a aventura pode e deve coexistir com práticas salutaras, sem que se descaracterize. Em verdade, o controle de riscos tende a tornar-se, no futuro, importante atrativo e estímulo ao crescimento dos esportes radicais. A propósito do desleixo com a segurança, e da consequente ocorrência de acidentes na prática de esportes radicais, especialistas, desportistas e autoridades governamentais têm demonstrado crescente preocupação com a lacuna na regulamentação da matéria. Alguns representantes desses segmentos chegam a atribuir a existência da aventura de risco à ausência de normativo legal prevendo a responsabilização dos provedores desses esportes. Para eles, o recurso ao Código de Defesa do Consumidor, objeto da Lei nº 8.078, de 1990, e à legislação penal vigente não têm tido a força necessária para impedir a oferta irregular dos serviços [...] estamos convencidos de que a proibição absoluta da prática desses esportes, sem qualquer alteração na capacidade de atuação do poder de polícia do Estado, não surtirá os melhores resultados. Soa mais factível o caminho da normatização, que enseja, entre outras medidas, o aumento dos cuidados para a prevenção de acidentes, a distribuição de competências fiscalizatórias entre as diversas instâncias dos poderes públicos, a constituição dos pertinentes



aparatos de fiscalização e a previsão de responsabilização das pessoas ou profissionais de algum modo envolvidos com a prestação de serviços de esportes radicais. (Morais, 2005, p. 2).

Apesar de as normas técnicas terem parecido uma melhor alternativa aos projetos de lei para a regulação e fiscalização propostas e maior participação dos interessados e técnicos na elaboração de uma política nacional de segurança para práticas de aventura, há um alerta sobre as relações de poder envolvidas também nesse modelo:

Definir o que são essas modalidades de aventura é certamente uma questão de poder. Por isso, mesmo para o mercado, não se trata de meras palavras. Elas vêm subsidiando projetos de lei (como 7.288/2010), com fins pragmáticos e consequências na atuação profissional em Educação Física. Ao dizer, por exemplo, se o trekking é turismo ou esporte, se legaliza a quem o profissional de aventura deve sujeitar-se (ou à Associação Brasileira de Empresas de Turismo de Aventura ou às entidades esportivas ou ao Conselho Federal de Educação Física) e, conseqüentemente, quais normalizações irá seguir. (Pimentel, 2013, p. 697).

Não parece acaso que o primeiro objetivo da CEAV tenha sido publicar definições oficiais para esportes radicais e de aventura, de maneira que poderiam articula-las futuramente às redações dos projetos de lei. A matéria “Depois de Paraná, Minas e Ceará, Rio também pode ter lei que regulamenta as atividades de aventura”, de Pedro Sibahi, que se define como jornalista e cicloturista, reforça que projetos de lei e políticas públicas regionais e locais também foram objeto dessa reflexão sintetizada por Pimentel (2013) para o profissional de educação física, e consideradas inadequadas por esportistas sem formação em Educação Física:

Depois de uma lei estadual que regulamenta as atividades de aventura ser sancionada no Paraná, no último dia 23 de janeiro, o Rio de Janeiro também corre o risco de ter uma lei similar. O projeto fluminense foi apresentado em setembro de 2011 pelo deputado Átila Nunes (PSL) [...]. De acordo com Kika Bradford, vice-presidente da Federação de Montanhistas do Rio de Janeiro, a entidade já pediu apoio do secretário do Meio Ambiente do Estado, Carlos Minc, para tentar derrubar a lei. ‘Ele é a favor da livre prática de esportes ao ar livre e nos ajudará a fazer com que essa proposta seja retirada’ [...] No Paraná, o autor da proposta foi o ex-deputado Osmar Bertoldi (DEM) [...] Entre as obrigações da lei nº 17.052 está a necessidade de os praticantes obterem uma ‘autorização do Corpo de Bombeiros Militar para a realização da atividade’ e a ‘autorização do órgão competente para a utilização de locais públicos ou privados’. Além disso, ela cria a necessidade de um certificado estadual ou federal para os equipamentos utilizados e impõe o dever de seguir normas da [...] ABNT, durante as atividades. O que está causando confusão é que o texto não deixa claro se a lei vale apenas às empresas que oferecem serviços ligados às atividades – como agências de turismo e empresas de trabalho em altura – ou vale para qualquer praticante amador. O texto diz que ela vale para as ‘modalidades esportivas de recreação que ofereçam riscos controlados à integridade física de seus praticantes e exijam o uso de técnicas e equipamentos especiais’, e se aplicaria a atividades comerciais, coletivas, públicas ou privadas [...] avalia Natan Fabrício, presidente da Federação Paranaense de Montanhistas (Fepam), que vai tentar cancelar a lei [...] não houve nenhum tipo de consulta pública sobre o conteúdo do documento. [...] No Ceará, a tal lei foi aprovada em dezembro de 2011, com um texto muito parecido com o do Paraná. [...] Minas Gerais, por sua vez, também possui uma lei de conteúdo similar datada de 2007 e apresentada pelo deputado Dalmo Ribeiro Silva (PSDB). (Sibahi, 2011a, pp. 1-2).

Reporta-se na matéria, além da imprecisão conceitual sobre o que seriam modalidades esportivas de recreação e risco, inadequação dos projetos de lei às características do campo



esportivo e de práticas de aventura. Além disto, a semelhança da redação de algumas partes com o PL federal gerou uma desconfiança sobre a possível atuação local da ABETA, com o intuito de influenciar a proposição e elaboração desses tipos de lei que poderiam favorecer seus associados.

A discussão sobre atuação da ABETA está presente na matéria “ABETA diz que não tem nada a ver com leis estaduais de regulamentação das atividades de aventura”, entrevista do mesmo autor com o presidente da ABETA da época, Jean Claude Razel, e ilustra outro ponto de vista sobre a concepção das práticas de aventura:

Webventure: [...] Gostaria de saber qual é a relação da Abeta com essa lei?

Jean-Claude: Não existe nenhuma relação. [...] é aquela velha confusão. Uma coisa é o esporte de aventura. Outra coisa é turismo de aventura. Hoje, as normas que existem no Brasil, assim como a certificação, são para turismo, não para o esporte. Imagino que se essa lei faça referência a isso: ela deve estar falando do turismo. Só que o pessoal insiste em fazer a confusão entre as duas coisas. Lógico que tem alguma área de superposição, mas em termos de trabalho, ou negócios, são coisas muito diferentes.

Webventure: Em listas de discussão de montanhismo, há comentários de que essas leis estaduais têm relação com ações da Abeta. Não têm, então?

Jean-Claude: É claro que não têm. A ABETA não quer misturar esporte e turismo. Quem insiste em misturar as duas coisas são as pessoas do esporte, do montanhismo. Porque eles esperam que assim eles consigam derrubar as normas [da ABNT]. Mas, nós não estamos por trás dessas leis e achamos que elas só confundem. Para nós, a única lei que vale, e que ajudamos a criar, é a Lei Geral do Turismo [n.º 11.771], que regulamenta as atividades de turismo em geral. (Sibahi, 2011b, pp.1-2).

A ABETA, portanto, não confirmou influência na regulamentação de leis estaduais. Entretanto, reitera sua articulação na elaboração do PL 7288/10, que “Dispõe sobre a prática de esportes radicais ou de aventura no País e dá outras providências”, por meio da proposição de três emendas. Porém, apesar dos esforços de todos os agentes envolvidos, tanto da ABETA quanto das entidades esportivas, as emendas e o PL foram rejeitados.

Direitos e meio ambiente natural como espaço público

Outro envolvido no debate é Pedro Hauck, renomado montanhista de grande altitude em alto rendimento, pós-graduado em geologia e colunista de mídia especializada em esportes de aventura. Ele problematizou a tramitação federal do PL 7288/10, conforme trecho a seguir:

Às vezes os projetos vêm de acordo com nossas demandas, porém, o único Projeto de Lei (PL) que estaria de acordo com nossas necessidades foi arquivado na Câmara. Tratava-se do PL 7014/10, de autoria de Fernando Gabeira. Esta lei dispunha sobre o acesso a trilhas, montanhas, cavernas e outros monumentos naturais onde existia uma tradição de visitação, mas que estão situados no interior de propriedades particulares que atualmente proíbem o acesso. Era uma lei super importante que precisava voltar a ser discutida. Inversamente proporcional, existe a lei 7288/10. Esta lei, que foi criada no Senado por Efraim Moraes (DEM, PB) evoluiu com os debates e foi aprovada no Senado de maneira bastante favorável aos Esportes de Aventura, pois criava uma normatização que garantia a estes esportes autonomia e auto-regulamentação. Quando esta lei chegou à Câmara (sic), no entanto, ela sofreu modificações com as emendas apresentadas pelo deputado Marcelo



Teixeira (PR-CE). De acordo com as emendas, as entidades que administram o desporto (EAD's) serão obrigadas a certificar os praticantes de esporte, sejam amadores ou profissionais. Esta certificação, no entanto, não é válida para as empresas de turismo de aventura, que por terem leis próprias de auto-regulamentação, ficam fora de serem certificadas pelas EAD's. (Hauck, 2011, pp. 2-4).

Essa matéria traz em pauta o PL 7014/10 como contraponto do PL 7288/10, e o primeiro como o único que de fato beneficiaria o montanhismo. O PL 7014/10 traz como título: “Dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos”.

A prática dessas atividades tem grande valor cultural e esportivo, propicia o conhecimento dos ambientes naturais e contribui de forma decisiva para o desenvolvimento sustentável local. As pessoas que praticam esses esportes desenvolvem uma plena consciência da importância da preservação dos ambientes naturais e, através das ações das instituições historicamente existentes e organizadas para a promoção dessas atividades, têm contribuído de forma efetiva para a promoção da conservação da natureza e do desenvolvimento social e econômico de inúmeras localidades. Infelizmente, o intenso processo de apropriação privada de áreas naturais, em particular a constituição de loteamentos e condomínios, vem dificultando e, muitas vezes, impedindo, de forma crescente, o acesso dos cidadãos às montanhas e a outros sítios naturais de grande interesse público, o que, não raro, vem gerando conflito entre proprietários privados e esportistas. (Gabeira, 2010, p. 3).

Em sua argumentação, o deputado, jornalista que também milita há décadas como ambientalista e é pai de Maya Gabeira (surfista recordista mundial de ondas gigantes), opera uma concepção de aventura como propícia a uma educação para a proteção da natureza, que está em acordo com a promoção da relação esporte/ecologia apontada por Costa (2000) e Marinho (2008). Entretanto, as próprias autoras ponderam que o trabalho com aventura não é por si só aliado da sustentabilidade, é preciso deliberadamente incluir os princípios de mínimo impacto na prática. Pode haver distorções quando há busca pelo lucro máximo tanto das agências de ecoturismo quanto de empresas de eventos esportivos, e podem tornarem-se excludentes ou ambientalmente impactantes negativamente.

Dessa forma, parece-nos importante a manutenção e criação de praças, parques e reservas com fim de ambientes naturais públicos para lazer, mas também a contratação de pessoal com formação específica via concurso público seria de grande relevância para operar essas atividades gratuitamente e com qualidade nesses espaços. Ou, então, o acesso de praticantes autônomos continuará majoritário às elites já iniciadas e com poder aquisitivo para pagar o acesso, adquirir equipamentos e contratar serviços de resgate privados, conforme discutido por Pimentel (2013). Ou classes médias que podem contratar agências turísticas para passeios e escolas de esportes para sua iniciação.



Apesar de rejeitado o PL7288/10, Ilha (2013) opera uma mudança retórica estratégica da posição de quem defendia que sua modalidade não poderia ser considerada mais arriscada que as convencionais, para o manifesto “Direito ao risco”:

Emoções fortes, até bem fortes, (quase) sem risco e com desfecho assegurado, consegue-se nos parques de diversões, mas não descendo de caiaque um rio turbulento, pulando de parapente do topo de uma montanha ou explorando uma caverna submersa. Esta característica dos esportes de aventura, todavia, nem sempre é bem compreendida pela maioria da população, que preza, sobretudo, o conforto e a relativa segurança do mundo moderno. Isso de certa forma se reflete em recorrentes projetos de lei que, apesar de bem-intencionados, se aprovados descaracterizariam, ou mesmo eliminariam, aquilo que pretendem regular. Apesar de normalmente voltados para a prática comercial destas atividades — portanto, tendo como alvo primário o chamado turismo de aventura — tais projetos, por redação deficiente, respingam também, e de forma desastrosa, sobre os praticantes amadores. Tais projetos são estruturados sobre duas linhas bem definidas: a busca obsessiva por certificações e registros formais, numa lucrativa (para alguém) cartorialização que nem sempre apresenta alguma utilidade concreta; e restrições manietantes, inclusive quanto ao livre acesso aos locais de prática destes esportes, muitos deles em parques naturais públicos, que equivaleriam, se aprovados, à sua virtual eliminação, ainda que não explicitamente declarada. (Ilha, 2013, p. 3).

A nova posição sobre risco de Ilha (2013) também pode ser pensada segundo Douglas e Wildavsky (1982), quando argumentam que os riscos são um construto coletivo e um diálogo político. Para os autores, ninguém pode calcular precisamente os riscos totais com os quais se depara em vida. Ninguém consegue tomar conhecimento de todos os riscos que corremos e, por isso, o que acontece é uma decisão cultural ou uma seleção em favor do enfrentamento de alguns riscos e ocultação de outros. Riscos aceitáveis são assim avaliados conforme crenças, valores e julgamentos morais. Entretanto, é importante considerar que o tema é complexo e não há solução exata possível, visto que eventualmente o resgate de quem escolher arriscar-se recai frequentemente sobre instituições públicas, como o corpo de bombeiros.

O medo de responsabilização civil e mesmo penal no caso da ocorrência de um acidente, sempre maior devido ao viés paternalista da legislação brasileira, potencializa este processo, e hoje o maior risco enfrentado por um escalador ou *base jumper* talvez não seja a sua atividade em si, mas sim advogados que incitam alguém a mover processos judiciais se um acidente ocorre. Ou, pior, por praticantes eventuais que, se algo acontece, alegam desconhecer, como se isso fosse possível, que estas atividades são de fato arriscadas, e buscam dividir uma responsabilidade que deveria ser só sua com mais alguém, não raro para tentar obter alguma vantagem financeira. Como montanhista inveterado, e praticante circunstancial de outros esportes de aventura, pleiteio o direito de atender a esta pulsão ancestral com a plena consciência dos riscos envolvidos, assumindo integralmente as consequências da decisão de praticá-los e não esperando jamais, por coerência, que alguém, indivíduo ou instituição, venha a ser responsabilizado na hipótese de que algo dê errado. Não é pretensão exagerada, nem descabida, e precisamos caminhar para uma jurisprudência que assegure este direito. (Ilha, 2013, pp. 4-5).

Pelo direito de acessar áreas naturais preservadas nas quais arrisquem-se e na interface com a possibilidade de promoção de educação ambiental, outros montanhistas do Rio de Janeiro não desistiram de reivindicar junto aos parlamentares de seu estado nova



articulação acerca do PL 7014/10, que fora rejeitado sem dificuldade. Em 2012, o PL foi novamente proposto, com parecer da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável por sua aprovação:

O contato com a natureza, sobretudo quando ocorre por meio de atividades de visitação e esportivas organizadas, contribui para a formação de milhares de cidadãos conscientes da importância da conservação. Outro aspecto importante é o fato de que o turismo ecológico e os esportes de natureza constituem um mercado de grande importância, que gera emprego e assegura a renda de milhares ou milhões de brasileiros. Muitos municípios dependem economicamente do turismo ecológico. (Sirkis & Tripoli, 2012, p. 31).

Com essa justificativa que não rejeita a intersectorialidade entre esporte e turismo, PL 7014/10 foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, que também o aprovou. Segundo o relator, a constituição já previa, no Art. 225 da Constituição Federal: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988). Apesar de aprovado nas duas comissões, o PL foi arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em 2015, propõe-se o PL pela terceira vez, com a numeração 1562/15, adicionando a justificativa:

Este projeto foi originalmente apresentado pelos Deputados Fernando Gabeira e Alfredo Sirkis, em legislaturas anteriores, aos quais rendemos nosso respeito e admiração pela iniciativa e temos a satisfação em atender ao clamor da sociedade e reapresentá-lo [...] Mencione-se, a título de exemplo, recente relatório sobre o acesso de montanhas em Petrópolis, elaborado pelo Centro Excursionista Petropolitano, que identificou nada menos do que vinte três cumes de montanhas cujo acesso vem sendo dificultado ou impedido em função da constituição de condomínios nos vales do Município. A página na internet da Federação de Montanhismo do Estado do Rio de Janeiro apresenta uma lista com mais vinte três sítios com problemas de acesso no Estado do Rio de Janeiro. É evidente, portanto, que o problema demanda urgente regulamentação. (Jacob, 2015, p. 10).

Entretanto, mesmo com engajamento ambientalista de entidades de esportes de aventura, a relação entre prática de lazer na natureza e preservação ambiental continua indireta. Bahia (2005), ao analisar as concepções dos turistas presentes na cidade de Brotas (SP), autodeclarada na época “capital brasileira dos esportes de aventura”, encontra suas atitudes ainda bastante fundadas em entendimentos ingênuos e equivocados sobre aspectos relacionados à vivência do lazer em áreas naturais. Tanto no que diz respeito ao entendimento do que seja lazer, reduzido à prática de atividades físico-esportivas de maneira compensatória, quanto à necessidade de melhor planejamento das orientações de condutas conscientes em áreas naturais. Bem como de uma ideia de segurança respaldada “em uma certificação e um



controle dos órgãos competentes, com base na utilização de critérios rígidos de normalização do turismo de aventura em nível nacional”.

Em 21 de outubro de 2015, com ponderação semelhante à de Bahia (2005) sobre a complexidade envolvida na temática, a proposição de duas emendas soma-se à redação do PL 1562/15, mas a comissão ainda assim o aprova, conforme relator:

Em meu voto original, coloquei-me pela aprovação do projeto, mas sugeri a inserção de um dispositivo prevendo que o direito ao livre trânsito não impeça a eventual cobrança de taxa de manutenção pelo proprietário privado, desde que devidamente justificada por obras civis e serviços de manutenção do acesso ao sítio de visitação pública. Revisitando a matéria, notei que outras modificações seriam necessárias para aperfeiçoar o projeto do ilustre autor: a de que o acesso aos sítios naturais situados dentro de unidades de conservação, sejam elas federais, estaduais ou municipais, possa ser feito sem acompanhamento ou a contratação de guias locais, desde que o turista solicite autorização à administração da unidade, declare possuir a necessária capacidade técnica para realizar o acesso pretendido, de acordo com o seu nível de risco ou dificuldade, disponha dos equipamentos e sistema de apoio logístico adequados, respeite o plano de manejo da unidade, se existente, bem como outras normas regulamentares pertinentes, e assine Termo de Reconhecimento de Risco, declarando ciência dos possíveis riscos associados. Além disso, a administração da unidade deve poder exigir o pagamento de seguro por dano pessoal ou para o resgate do turista em caso de acidente. (Vilela, 2015, p. 2).

Note-se que, mesmo o esportista amador experiente, quando está em viagem e visitação em unidade de conservação (UC), pode ser tratado como “turista”, e a obrigatoriedade de contratação de guia conflita com o interesse em exercitar a orientação por bússola e navegação com carta topográfica. Além disso, Spink *et al.* (2004) já investigavam como a indústria de seguros vem respondendo “a essa crescente exposição deliberada ao risco, seja na modalidade dos seguros de vida personalizados ou em resposta às demandas das operadoras de turismo sob pressão da atividade fiscalizadora e reguladora do Estado”. Os autores concluem que:

Na medida em que o risco aventura sai do âmbito das vontades singulares e das relações interindividuais e se torna uma oferta de mercadoria num mercado crescente, sofisticam-se as demandas por estratégias de gestão de caráter coletivo. Saímos das relações interpessoais envolvendo poucos, para o nível das populações. Cria-se, assim, um cenário de ambivalências entre a positividade dos riscos vistos na esfera das posições de pessoas disponíveis na modernidade tardia e a responsabilidade estatal por seu controle (Spink *et al.*, 2004, p. 87).

Enquanto esportistas argumentam que a contratação obrigatória de guias e seguros encarece as atividades, também é possível questionar quantos brasileiros têm condições de arcar com custos de lesões graves e/ou funerários deste tipo. Na lógica dos projetos de lei aqui analisados, os seguros aparecem como alternativa para evitar uma sobrecarga no orçamento do Estado com esses “novos” tipos de acidentes e a certificação da ABETA incorporou a contratação de seguro.



O tema é complexo, pois as práticas de aventura vêm interessando perfis diversos de pessoas. Gilchrist e Wheaton (2011) observaram que, na Inglaterra, existe uma falta de integração entre sociedade civil, planejadores das políticas de esporte e acadêmicos que poderiam oferecer diagnósticos sobre demandas e significados de modalidades e fazer as vezes de mediadores de conflitos para informar a elaboração de ações públicas, o que culmina com a insistência em modalidades e equipamentos de lazer que, por vezes, não fazem sentido para algumas comunidades. Os autores relatam o caso de projetos que insistiam em esportes coletivos com bola e nos quais sobravam vagas, enquanto as demandas eram por participação em *skate* (prática de deslize sobre o solo e obstáculos com equipamento formado por prancha de madeira com rodas) e *parkour* (prática de fruição das cidades com livre corrida, saltos de precisão e acrobacias que permitem ultrapassar ou integrar-se a seus obstáculos/componentes arquitetônicos) e identificam caminhos burocráticos alternativos de tramitação de projetos públicos para a última modalidade pela interface com as artes, visto que os discursos da segurança nas esferas da gestão esportiva a repeliam. Isso nos remete à recomendação da literatura acadêmica de esforços cada vez mais intersetoriais para a elaboração de políticas públicas para fenômenos contemporâneos.

Considerações finais

A análise documental apresentada aqui inspirou-se na crítica sobre as descrições excessivamente lógicas e homogêneas dos clássicos etnográficos em interface com a historiografia, e zelou pelo registro de descrições de mudanças políticas e de opinião e transformações conceituais, em oposição a qualquer tentativa de defender uma interpretação estática e excessivamente coerente, incompatível com a vida humana.

Apesar da entrada da temática das práticas de aventura na agenda política dos últimos anos, a regulamentação nunca se materializou em lei. As comunidades de esportistas reivindicam a não burocratização das práticas de aventura, realizadas por amadores, ao mesmo tempo que exigem uma atuação do Estado na garantia de acesso ao lazer e meio ambiente, sobretudo combatem a proibição de acesso a áreas naturais de interesse contemplativo e esportivo em propriedades privadas e transformação da prática do lazer exclusivamente em relações comerciais.

As reações das comunidades de esportistas às primeiras políticas públicas implementadas para práticas de aventura no Brasil, sobretudo os projetos de lei foram



conflituosas na relação entre mercado, Estado e sociedade civil acerca de dois eixos principais: a) a demanda por garantia de segurança e gestão qualificada dos riscos, legitimamente advinda dos turistas e interessados não iniciados, não pode burocratizar excessivamente a relação com os locais e equipamentos e impor submissão a órgãos não técnicos ou normas que inviabilizam a prática dos esportistas autônomos; b) a reivindicação de acesso e preservação de ambientes naturais propícios para a prática não pode restringir-se às elites, já que estas têm tido educação básica, oportunidades turísticas e possibilidade de comprar melhores equipamentos e serviços de resgate, e já detêm oportunidades de vivenciar as práticas de aventura de maneira bem informada.

Concluimos que, passadas aproximadamente três décadas de sua apropriação pela mídia de massa, as atividades de lazer de aventura tornam-se também de interesse popular, mas as políticas públicas para práticas de no Brasil, até agora, são majoritariamente para relações de consumo, e a garantia de espaços e serviços de condução turística e iniciação esportiva em aventura públicos e gratuitos é fundamental para diversificar o perfil dos que a acessam, democratizando-o. Para tanto, também é importante equalizar os investimentos realizados em sua versão esportiva, com aqueles em sua dimensão turística, fortalecendo associações nacionais e confederações. Mais que isso, é necessário garantir ambientes naturais preservados.

Ficam como lacunas do presente estudo, a articulação internacional da ABETA, a partir de 2015, e a extinção do Ministério do Esporte, em 2019, que podem provocar novas políticas e reações ao tema, o que fica como sugestão para pesquisa futura.

Referências¹

Fontes

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Obtido em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Consolo, C. (2005). *Esportes de Aventura contra o Ministério do Turismo*. Obtido em <http://www.360graus.terra.com.br/parapente/default.asp?did=13366&action=relato>

Gabeira, F. (2010). *Projeto de Lei n.º, de 2010*. Dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos. Obtido em

¹Os autores optaram por apresentar as referências em dois blocos separados para manter a tradição do método, reportando-se ao princípio da historiografia que diferencia documentos analisados como fontes de discussão com outras publicações acadêmico-científicas.



http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=747243&filename=Tramitacao-PL+7014/2010

Germano, J. O. (2005). Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado do *Projeto de Lei n.º 5.609/05*. Obtido em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=421955&filename=Tramitacao-PRL+1+CSPCCO+%3D%3E+PL+5609/2005

Hauck, P. (2011). *Projetos de Lei que atingem o montanhismo*. Obtido em <http://altamontanha.com/Colunas/2938/projetos-de-lei-que-atingem-o-montanhismo>

Ilha, A. (2007). *Leis de mais aventura de menos*. Webventure. Obtido em <https://www.webventure.com.br/andre-ilha-leis-de-mais-aventura-de-menos/>

Ilha, A. (2013, 26 dez.). O direito ao risco. *O Globo*. Obtido em <http://oglobo.globo.com/opinia/o-direito-ao-risco-11146466#ixzz4207LQnuM>

Jacob, C. (2015). *Projeto de Lei n.º 1.562, de 2015*. Disciplina o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos. Obtido em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C0B8DF5A3D273FD6DD27DFC3F8460605.proposicoesWeb1?codteor=1338707&filename=Avulso+-PL+1562/2015

Morais, E. (2005). Projeto de Lei 403/05. Obtido em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/7348.pdf>

Sibahi, P. (2011a). Depois de Paraná, Minas e Ceará, Rio também pode ter lei que regulamenta as atividades de aventura. *Webventure*. Obtido em <https://www.webventure.com.br/depois-de-parana-minas-e-ceara-rio-tambem-pode-ter-lei-que-regulamenta-as-atividades-de-aventura/>

Sibahi, P. (2011b). Abeta diz que não tem nada a ver com as novas leis estaduais. *Webventure*. Obtido em <https://www.webventure.com.br/abeta-diz-que-nao-tem-nada-a-ver-com-leis-estaduais-de-regulamentacao-das-atividades-de-aventura/>

Sirkis, A., & Tripoli, R. (2012). *Projeto de Lei n.º 4.009, de 2012*. Dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos. Obtido em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1115743&filename=Tramitacao-PL+4009/2012

Vilela, D. (2015). *Parecer do Relator ao Projeto de Lei n.º 1.562, de 2015*. Disciplina o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Obtido em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D5771D1DFA06E4A71215D88808666FEE.proposicoesWeb2?codteor=1402454&filename=Tramitacao-PL+1562/2015



Wayne, C. (2005). *Projeto de Lei n.º 5609/05*. Dispõe sobre a regulamentação para prática de esportes de aventura ou radicais e dá outras providências. Obtido em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=322043

Bibliografia

- Amaral, M. C. (2005). O desafio da Adventure Sports Fair e o turismo de aventura no Brasil. In: Uvinha, R. (org.), *Turismo de Aventura: reflexões e tendências* (pp.233-246). São Paulo, Brasil: Editora Aleph.
- Bahia, M. C. (2005). *Lazer-meio ambiente: em busca das atitudes vivenciadas nos Esportes de Aventura*. (Dissertação de Mestrado em Educação Física). Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, Brasil.
- Bandeira, M. M. (2012). “*No galejo da remada*”: Estudo etnográfico sobre a noção de aventura em Brotas, SP. (Dissertação de Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. Brasil.
- Bandeira, M. M. (2009). Os novos esportes e a cobertura jornalística: o caso da Folha de São Paulo. In: Dias, C., & Drummond, E. (Org.). *Em busca da aventura: múltiplos olhares sobre esporte, lazer e natureza*. (pp. 124-140). Rio de Janeiro, Brasil: EDUFF.
- Bandeira, M. M. (2016). Políticas públicas para o lazer de aventura: entre esporte e turismo, fomento e controle do risco. (Tese de Doutorado em Educação Física). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Bandeira, M. M. (2018). Ler o rio, entender com o braço e remar como um só: estudo etnográfico sobre corpo, técnica e aprendizagem na navegação de rios de corredeira em bote ou rafting. *Esporte e Sociedade* (UFF), 31(1), 1-28.
- Bandeira, M. M., & Amaral, S. C. F. (2017a). Práticas de aventura: demanda por novas políticas públicas de lazer no Brasil. In: Silvestre, B. M., & Amaral, S. C. F. A. (Eds.) *Políticas Públicas em Educação Física, Esporte e Lazer: múltiplos olhares* (pp. 37-70). Fortaleza, Brasil: Expressão Gráfica.
- Bandeira, M. M., & Amaral, S. C. F. (2017b). Between lifestyle sport and ecotourism: public policies for adventure activities in Brazil. In: Turner, D., & Carnicelli, S. *Lifestyle Sports and Public Policy* (pp. 82-89). London, England: Routledge.
- Basile, S. M. (2005). O papel das ONGs no desenvolvimento do turismo de aventura. In: Uvinha, R. R. (Org.). *Turismo de Aventura: reflexões e tendências* (pp. 79-81). São Paulo, Brasil: Editora Aleph.
- Costa, V. L. (2000). *Esportes de Aventura e Risco na Montanha: um mergulho no imaginário*, (pp. 1-244). Barueri, Brasil: Manole.
- Czarmiawska, B. (2004). *Narratives in Social Science Research. Introducing Qualitative. Methods*. London, England: Sage Publications.



- Dias, C. (2009). Que política para os esportes na natureza? In: Brande, E. (Org.). *Políticas de esporte para juventude: contribuições para debate*, (pp. 91-100). São Paulo, Brasil: Centro de estudos e memória da juventude / Instituto Pensarte.
- Douglas, M., & Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, (pp. 1-224). Berkeley, United States: University of California Press.
- Farah, S. (2005). Políticas de incentivo ao turismo de aventura no Brasil: o papel do Ministério do Turismo. In: Uvinha, R. R. (org.) *Turismo de Aventura: reflexões e tendências*, (pp. 25-42). São Paulo, Brasil: Editora Aleph.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, (21), 211-259. Obtido em <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/0>
- Freeman, R., & Maybin, J. (2011). Documents, practices and policy. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 7(2), 155-170. DOI: [10.1332/174426411X579207](https://doi.org/10.1332/174426411X579207)
- Geertz, C. (1989). *A interpretação das culturas*, (pp. 1-224). Rio de Janeiro, Brasil: Editora Guanabara Koogan.
- Gilchrist, P., & Wheaton, B. (2011). Lifestyle sport, public policy and youth engagement: Examining the emergence of parkour. *International journal of sport policy and politics*, 3(1), 109-131. DOI: [10.1080/19406940.2010.547866](https://doi.org/10.1080/19406940.2010.547866)
- Marinho, A. (2008). Lazer, Aventura e Risco: reflexões sobre atividades realizadas na natureza. *Movimento (ESEFID/UFRGS)*, 14(2), 181-206. DOI: [10.22456/1982-8918.5756](https://doi.org/10.22456/1982-8918.5756)
- Pimentel, G. G. A. (2013). Mecanismos de controle dos riscos em esportes de aventura. In: Silva, P., Souza, S., & Cruz Neto, I. (Org.). *O desenvolvimento humano: perspectivas para o século XXI* (pp. 68-176). São Luiz do Maranhão, Brasil: UFMA.
- Spink, M. J., Galindo, D., Cañas, A., & Souza, D. (2004). Onde está o risco? Os seguros no contexto do turismo de aventura. *Psicologia & Sociedade*, 16(2), 81-89. DOI: [10.1590/S0102-71822004000200010](https://doi.org/10.1590/S0102-71822004000200010)
- Strathern, M. (2014). *O Efeito Etnográfico*, (pp. 1-576). São Paulo, Brasil: Cosac Naify.
- Tomlinson, A., Ravenscroft, N., Wheaton, B., & Gilchrist, P. (2005). *Lifestyle Sports and national Sport Policy: An Agenda for Research*, (pp. 1-58), London, England: Sport England. Obtido em https://cris.brighton.ac.uk/ws/portalfiles/portal/169304/lifestyle_sports_and_national_sports_policy.pdf
- Uvinha, R. R. (2005). *Turismo de aventura: reflexões e tendências* (pp. 1-204). São Paulo, Brasil: Aleph.



Bandeira, M. M., Silva, D. S., & Amaral, S. C. F. (2021, maio/ago.). Da negação do turismo à defesa do direito ao risco: os primeiros projetos de lei para práticas de aventura no Brasil e a reação de esportistas

Uvinha, R. R. (2008). Atividades de aventura na natureza: reflexões a partir do setor de turismo de aventura. In *Anais, 5 Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo*. Belo Horizonte: s.n. Obtido em <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/5/63.pdf>

Wheaton, B. (2013). *The consumption and representation of Lifestyle Sports* (pp. 1-264). London, England: Routledge.