



ISSN 1988-5261

Vol 8, Nº 19 (diciembre / dezembro 2015)

TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

Luciano Zanetti Pessoa Candioto¹

Professor Adjunto da UNIOESTE, campus de Francisco Beltrão – Paraná – Brasil

lucianocandioto@yahoo.com.br

Lucas Araújo Bonetti²

UNIOESTE, campus de Francisco Beltrão – Paraná - Brasil

lucas_a_bonetti@hotmail.com

Resumo

As políticas públicas correspondem a um conjunto de ações do Estado, concebidas, regulamentadas e executadas por instituições do setor público, nos níveis federal, estadual e municipal. Elas são destinadas ao atendimento das necessidades da sociedade. Através das políticas públicas, o poder público define normas e ações nos mais variados setores, sob a responsabilidade estatal. Entre esses setores, está o turismo, que se constitui em uma atividade socioeconômica vinculada ao deslocamento de pessoas para viagens com finalidades diversas. O turismo envolve a produção e comercialização de bens e serviços para a sociedade, tendo em um dos polos os lugares e empreendimentos que recebem os turistas (oferta) e, em outro, quem visita, ou seja, os próprios turistas (demanda). Neste artigo, é discutida a trajetória das políticas públicas federais de turismo no Brasil, considerando a organização institucional existente, bem como as diretrizes, planos e programas de apoio ao desenvolvimento do turismo.

Palavras-chave: turismo, políticas públicas, Brasil, governo federal, Estado.

PATH OF TOURISM PUBLIC POLICIES IN BRAZIL

Abstract

Public policies are a set of state actions, designed, regulated and enforced by public sector institutions at the federal, state and municipal levels. They are designed to meet the needs of society. Through public policies, the government sets standards and actions in various sectors under state responsibility. Tourism is among these sectors, which constitutes a social and economic activity linked to the movement of people to travel for various purposes. Tourism involves the production and marketing of goods and services to society, having in one of the poles places and businesses that receive tourists (supply) and, in another, visitors, i.e. the tourists themselves (demand). In this article, we discuss the trajectory of federal tourism public policies in Brazil, considering the existing institutional organization as well as the guidelines, programs and plans that support the Brazilian tourism development.

Keywords: tourism, public policies, Brazil, federal government, State.

TRAYECTORIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EN BRASIL (Resumen)

Las políticas públicas son un conjunto de acciones estatales, diseñadas, reguladas y ejecutadas por instituciones del sector público a nivel federal, estatal y municipal. Están diseñadas para satisfacer las necesidades de la sociedad. A través de las políticas públicas, el gobierno establece las normas y acciones en diversos sectores bajo la responsabilidad del Estado. Entre estos sectores se encuentran el turismo, que constituye una actividad socio-económica vinculada al movimiento de personas que viajan para diversos fines. Turismo consiste en la producción y comercialización de bienes y servicios a la sociedad, teniendo por un lado, las empresas y lugares que reciben a los turistas (oferta) y, por otro, visitantes, es decir, los propios turistas (la demanda). En este artículo se analizan la trayectoria de las

¹ Graduação em Geografia - Universidade Federal de Uberlândia-MG (UFU) / Mestrado em Geografia - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente-SP / Doutorado em Geografia - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

² Graduação em Geografia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Francisco Beltrão-PR.

políticas públicas federales de turismo en Brasil, teniendo en cuenta la organización institucional existente, así como las directrices, programas y planes de apoyo para el desarrollo del turismo brasileño.

Palabras-clave: turismo, políticas públicas, Brasil, gobierno federal, Estado.

Introdução

A partir da década de 1990, muito se tem falado sobre o potencial da atividade turística em promover o desenvolvimento econômico do Brasil, de seus estados e municípios. As estatísticas promissoras vêm inspirando o governo federal e os governos estaduais a investir em ações voltadas para o setor.

O turismo é visto hoje como uma das atividades econômicas que mais cresce no mundo, sendo também um fenômeno social, que leva a transformações socioespaciais. O potencial, a geração de emprego e renda, a quantidade de recursos trazidos pelos viajantes para um determinado lugar e o número cada vez maior de pessoas que viajam são apenas alguns indicadores que demonstram a força do setor. No entanto, o que vem chamando mais a atenção da comunidade acadêmica e dos formuladores de políticas públicas dedicados à estruturação do setor é o enorme impacto exercido pelo turista na vida das pessoas e nos locais em que elas vivem, seja no plano dos chamados impactos positivos, como geração de emprego e renda, fortalecimento do setor de comércio e serviços, novos investimentos em infraestrutura, equipamentos e atrativos turísticos; seja no plano dos impactos negativos (segregação socioespacial, aumento no preço da terra e de mercadorias nos lugares que recebem turistas, subordinação das populações locais às empresas do setor, impactos ambientais, entre outros).

O turismo passou a integrar a vida da população, estando em permanente expansão pelo fato de ser uma forma rápida de expansão do capital, de consolidação de valores verticais (globais) e do consumismo nos lugares onde se instala, seja em grandes ou pequenas cidades, áreas rurais ou mesmo em áreas protegidas.

O tema políticas públicas de turismo pode ser definido como um conjunto de intenções, diretrizes, normas e estratégias estabelecidas no âmbito do poder público, com o propósito de alcançar e dar continuidade ao desenvolvimento da atividade turística em um determinado território. No entanto, não é apenas o Estado o responsável pelo direcionamento das políticas públicas. O setor empresarial e, em menor proporção a sociedade civil, têm uma importante influência nos rumos das políticas públicas.

As políticas públicas de turismo são secundárias se comparadas a outros setores da gestão pública, como a saúde, educação, trabalho, etc. No entanto, considerando que o interesse pelo desenvolvimento do turismo vem aumentando no Brasil e no mundo, haja vista que o setor consiste em um dos mais importantes na economia global, gerando não apenas renda, como também o intercâmbio de pessoas e de culturas. No entanto, a materialização do turismo também conduz a transformações socioespaciais, que vêm sendo alvo de pesquisas realizadas por geógrafos [Rodrigues (2000), Cruz (2000), Luchiari (2002), Candiotti (2007), Silveira (2002)].

Considerando a importância das políticas públicas como elemento estruturador, regulador e indutor do desenvolvimento econômico, dos usos do território (Santos, 1997) e do bem-estar social, buscou-se discorrer sobre a trajetória das políticas públicas federais de turismo. O procedimento metodológico para a organização do artigo foi composto pelo levantamento, leitura e análise de artigos e documentos oficiais do governo federal, sobretudo do Ministério do Turismo. O artigo apresenta a trajetória das políticas públicas de turismo, considerando a estrutura pública institucional do turismo no país, a evolução da Política Nacional de Turismo e os principais programas para o desenvolvimento do turismo no Brasil. Concomitantemente, estabelece comentários sobre essas políticas públicas.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de política pública aparece relacionado ao desenvolvimento do Estado capitalista. As políticas públicas estão relacionadas ao Estado, o qual determina as diretrizes e ações prioritárias dos diversos setores econômicos, sociais, políticos e ambientais, direcionando também como os recursos públicos serão utilizados para o benefício dos

cidadãos (Meksenas, 2002). Elas são caracterizadas por duas dimensões que se complementam: a técnica-administrativa e a política (Fernandes, 2007).

Cruz (2002) enfatiza a política pública como instrumento norteador do processo de planejamento, de modo que aponta para três formas de intervenção do Estado: participação; indução e controle. A *participação* ocorre quando o Estado exerce alguma atividade econômica no setor, como a administração de um meio de hospedagem. A *indução*, quando o Estado orienta o comportamento dos agentes de mercado, como por meio de incentivos financeiros e fiscais. Já o *controle*, diz respeito à regulação pelo poder público, sobre a forma pela qual a iniciativa privada poderá explorar determinada atividade econômica.

As políticas públicas são ferramentas do Estado para administrar os bens públicos. Considera-se o Estado como todo aparato por meio do qual o governo exerce seu poder através de políticos eleitos, servidores públicos/civis, regulamentações, normas e leis. O Estado brasileiro (República Federativa do Brasil) é composto pelos governos federal, estadual e municipal e suas diversas instituições públicas. As políticas públicas são ferramentas que induzem os rumos do desenvolvimento de um país (Fernandes, 2007).

Na visão de Benevides (2002: 102), as políticas públicas geografizadas instauram um novo sistema de objetos (e ações), pois os investimentos públicos “[...] estabelecem os vetores concretos que condicionam o ordenamento, o controle e a valorização desses territórios, influenciando, portanto, a logística de sua ocupação e direcionando os fluxos de pessoas, informações e mercadorias que nele circulam”.

Assim, existem intencionalidades – explícitas ou ocultas – nas políticas públicas. Elas refletem embates políticos e ideológicos, bem como relações de poder entre o setor público e o privado.

A forma de que tradicionalmente as políticas públicas se revestem para orientar e fomentar diretamente investimentos privados em atividades econômicas reflete-se no fato de que a ação governamental é responsável pela criação de grande parte do espaço complementar capaz de alavancar essas atividades privadas (Sanchez apud Benevides, 2002:103).

Sob essa perspectiva, o Estado age como impulsionador da expansão do capitalismo através das políticas públicas. Contudo, existem políticas públicas que foram criadas a partir da reivindicação de outros setores da sociedade, como a classe trabalhadora, movimentos sociais, associações de classe, entre outras.

1.1 Políticas públicas de turismo

A política pública do turismo é uma das áreas da política responsável por desenvolver diretrizes, planejamento, promoção e controle da atividade turística de um país, estado, região ou município (Hall, 2001). Na maioria das vezes, as políticas públicas de turismo são criadas pelos órgãos administrativos ligados ao setor de turismo que são o Ministério do Turismo, Secretarias Estaduais e Municipais de Turismo.

As políticas públicas de turismo são de extrema importância como instrumento norteador do processo de planejamento, pois há uma intrínseca relação entre o planejamento governamental e a política pública. O planejamento público do turismo é, por sua vez, uma espécie de resposta do poder público aos efeitos indesejados do desenvolvimento do setor (Hall, 2001: 25).

[...] uma política pública de turismo pode ser definida como um associado de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e ações deliberadas no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar o desenvolvimento da atividade turística em um determinado território (Cruz, 2000: 40).

Em virtude da exacerbação recente do turismo como vetor de desenvolvimento no Brasil a partir da década de 1990, as políticas públicas destinadas a este setor também são relativamente recentes. Além disso, as políticas públicas de turismo no Brasil seguem modelos utilizados nos países centrais do capitalismo, onde predominam orientações neoliberais.

Silveira (2002) ressalta que existem políticas públicas de turismo na Europa desde a década de 1950, com destaque para França e Espanha. Na década de 1960, tais políticas se espalharam para outros países da Europa. Porém, é a partir da década de 1980, que o turismo ganha destaque nas políticas de desenvolvimento territorial de vários países. Na América Latina, o México foi o primeiro país a elaborar um plano nacional de desenvolvimento turístico.

No Brasil, a primeira Política Nacional de Turismo foi formulada em 1966, porém a Política Nacional de Turismo mais relevante foi instituída no ano de 1991. Conforme será debatido nesse artigo, apesar da maior intencionalidade nas políticas públicas de turismo estarem historicamente ligadas ao desenvolvimento econômico da atividade, favorecendo sobretudo empresas privadas, o discurso do Governo Federal passa a ser diferente a partir da década de 1990, quando o termo desenvolvimento sustentável é incorporado em documentos oficiais. Além do turismo enquanto vetor de desenvolvimento - onde continua-se a priorizar o econômico mas adiciona-se o social como consequência do crescimento econômico – começa-se a falar em turismo sustentável.

O governo federal vem anunciando o fomento ao turismo como uma das armas a serem usadas no combate às desigualdades sociais e disparidades regionais existentes no território brasileiro, e como um dos instrumentos na busca do desenvolvimento sustentável do país (Silveira, 2002: 40).

Benevides (2002) acredita que, apesar da retórica oficial vinculada à sustentabilidade no Brasil em vários países, o turismo traz um pressuposto desenvolvimentista, incorporado nas novas políticas públicas de âmbito nacional, regional e local.

[...] o status do turismo como um dos setores prioritários para políticas públicas, [...] passa agora a receber relevância, por conta da atual reestruturação produtiva do capitalismo, configurador de uma nova divisão territorial e social do trabalho em escala global, ensejando a suas periferias uma participação ainda menor na produção industrial e nos serviços de alto conhecimento e tecnologia (Benevides, 2002: 107).

Resta então às periferias se agarrar no turismo como vetor de desenvolvimento, passando a buscar investimentos externos que viabilizem a atividade turística, sem refletir ou questionar as implicações socioespaciais desta opção. Assim como Benevides (2002), Carlos (1996), Rodrigues (2000), Ouriques (2005) e Candiotto (2007) apresentam uma posição de destaque para a influência do capitalismo como fator determinante do turismo. No desenvolvimento do capitalismo, o turismo surge como consequência de amplas transformações anteriormente operadas em outros setores econômicos e em várias dimensões da vida social (Benevides, 2002).

Nos dias atuais, o turismo se apresenta como um setor estratégico em quase todos os países do mundo. Além de depender de toda uma infraestrutura e dos investimentos privados, o desenvolvimento do turismo necessita de políticas públicas.

A história das políticas públicas em turismo tem sua origem a partir da própria expansão do turismo. Em virtude de conquistas e benefícios trabalhistas, como a limitação de uma carga horária máxima para a jornada de trabalho, ao décimo terceiro salário, as férias remuneradas e a aposentadoria, bem como em avanços técnicos, vinculados aos transportes, comunicação e demais setores do *meio técnico-científico-informacional* (Santos, 1996 e 1997).

2 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

Desde sua origem, o Estado brasileiro não estava preocupado com o bem estar da sociedade, mas sim em explorar as riquezas do território e encaminhar para a Metrópole. A população brasileira sempre foi desigual, de modo que na construção da cultura brasileira não foi instituído o hábito da participação ativa das decisões do governo (Meksenas, 2002).

Assim, a gestão pública e a formulação de políticas públicas no Brasil, sempre foram centralizadas por uma elite, com poder político e econômico que caracteriza a história do país.

As primeiras normatizações no contexto do turismo brasileiro surgiram no final da década de 1930, com a finalidade de regulamentar o setor de agências de viagens. Em 1938 foi instituído o Decreto-Lei n. 406, de 4 de maio de 1938, que regulamentava a entrada de estrangeiros no Brasil e a venda de passagens (aéreas, marítimas e terrestres). Já o Decreto-Lei n. 2.440, de 1940, regulou aspectos do funcionamento e atuação das empresas e agências de viagens. Na década de 1940, o governo federal vai regulamentando a atuação de diferentes agentes privados envolvidos com o turismo, com o objetivo de organizar a atividade, considerando seu potencial econômico (Bahia; Bolson; Pires, 2004).

Em 1958, Juscelino Kubitschek, por meio dos Projetos de Integração Nacional, associado ao mercado automotivo e a construção de estradas, estimulou uma política para a formação da classe média, viabilizando o acesso a veículos particulares. Foi através da gestão Kubitschek que foi possível ampliar a circulação mercantil e desenvolver os mercados turísticos brasileiros (Becker, 1996).

Em 1966 foi promulgado o Decreto-Lei n. 55, que definiu o Plano Nacional de Turismo, e criou a Empresa Brasileira de Turismo, a EMBRATUR. No final da década de 1960 foi estabelecida a Confederação Nacional do Turismo (CNTur), a qual estabeleceu o Plano de Prioridade para a localização de Hotéis; e o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR). Para Bahia, Bolson e Pires (2004), o Decreto-Lei n. 55/66 alavancou o turismo no país, ao fornecer instrumentos específicos ao setor.

Segundo Cruz (2000), ainda que a primeira política nacional de turismo tenha sido lançada apenas em 1966, existiram outras normativas anteriores, conforme indicado acima. Porém, o Decreto-Lei n.º 55 de 1966 (já revogado), foi um marco em termos de legislação turística no Brasil, pois criou a EMBRATUR (Empresa Brasileira de Turismo), o Conselho Nacional de Turismo, e definiu elementos da primeira Política Nacional de Turismo. Enquanto ao Conselho cabia função normativa, à EMBRATUR eram destinadas as funções executivas. O Conselho Nacional de Turismo, como órgão superior à EMBRATUR, formado por representantes do governo, da própria EMBRATUR e do *trade* turístico (composto por empresas variadas do setor, especificamente as agências de viagem, rede hoteleira e transportadoras), formavam o considerado “tripé” da atividade turística.

O artigo n. 13 do Decreto-Lei n. 55/66 coloca como atribuição da EMBRATUR *“fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento da indústria do turismo, na forma que for estabelecida na regulamentação deste Decreto-Lei ou com resoluções do Conselho Nacional do Turismo”*. A referida norma estabelece que cabe à EMBRATUR registrar, autorizar e fiscalizar todas as atividades relacionadas ao Turismo.

Os investimentos em infraestrutura urbana a partir da década de 1960 contribuíram para a ocupação e para o desenvolvimento turístico da zona costeira. Em meados da década de 1970, a concepção reformista do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), refletiu “novos interesses econômicos e funcionais ao processo de acumulação, favorecendo a concentração de atividades e serviços turísticos nos grandes centros urbanos hegemônicos, particularmente Rio de Janeiro e São Paulo”. (Cavalcanti; Hora, 2002: 61). Portanto, durante a década de 1970, marcada pela ditadura militar, os investimentos em infraestrutura contribuíram para melhorias nas áreas de transportes e energia, sobretudo na Região Sudeste do país.

Na década de 1980, com o processo de redemocratização do Brasil, o turismo brasileiro sofre uma mudança radical em sua estrutura, no sentido de redução da centralização por parte da EMBRATUR (e do Estado) e da maior liberalização do setor. No Decreto-Lei n. 2.294 de novembro de 1986, que dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos, o primeiro artigo determina que *“são livres, no país, o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos, salvo quanto às obrigações tributárias e às normas municipais para a edificação de hotéis”*. Era o fim da obrigatoriedade do registro e da classificação das empresas turísticas junto à EMBRATUR.

A partir da década de 1990, o governo federal volta a olhar o turismo como um importante setor da economia, de modo que surgem novas normas e programas com o objetivo de expandir a oferta turística no Brasil. Assim, o turismo no Brasil passou a ter uma notável importância com relação às políticas públicas setoriais.

Essa valorização foi resultado de diferentes fatores associados como o crescimento econômico do setor de serviços no mundo. O crescimento do turismo foi influenciado pela potencialidade natural/turística do país; disponibilidade de capitais estrangeiros para financiamento de projetos; e o posicionamento público e privado favorável ao desenvolvimento da atividade (Bahia; Bolson; Pires, 2004).

Influenciado pelas determinações da afirmação do neoliberalismo com o consenso de Washington, em 1989, o Governo Sarney, *“lastreado pelo novo projeto político-ideológico e econômico, (...) liberou o mercado para o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos”*. (Cavalcanti; Hora, 2002: 62).

Já em 1991, foi promulgada a Lei n. 8.181/91, que estabeleceu a Política Nacional de Turismo, definida como o conjunto de diretrizes e normas integradas para o desenvolvimento do setor e, reestruturou a EMBRATUR. O órgão passou a ser denominado Instituto Brasileiro de Turismo, tornando-se uma autarquia especial com o objetivo de formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo (PNT) (Bahia; Bolson; Pires, 2004).

Com as novas competências da EMBRATUR, a expectativa era promover a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficácia e

na competitividade, onde o setor privado seria o motor central das atividades econômicas. (Cavalcanti; Hora, 2002).

Fernandes (2007) ressalta que a Lei n. 8.181/91 é a mais detalhada e completa da história das políticas federais para o turismo. Nela, estão contidas as seguintes estratégias: a) ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre governo e iniciativa privada; b) descentralização da gestão turística; c) implantação de infraestrutura básica e infraestrutura turística adequada as potencialidades regionais, além da qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos.

Ainda 1991, surge o primeiro grande Programa de apoio ao desenvolvimento do turismo, chamado de Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), gerenciado pela EMBRATUR e pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o PRODETUR foi responsável por investimentos em infraestrutura (aeroportos, rodovias, etc.) em várias capitais da região Nordeste. A concentração dos investimentos no Nordeste justificava-se pelo potencial turístico da região, sobretudo por suas praias, bem como pelas dificuldades econômicas e sociais históricas no Nordeste brasileiro.

O objetivo do PRODETUR consistia no desenvolvimento do turismo regional, estruturado pelo Governo Federal e pelos estados, para financiar a infraestrutura de suporte do turismo, incentivando investimentos da iniciativa privada para a implantação de equipamentos turísticos (Cruz, 2000).

Em 1992, durante o governo Itamar Franco, outra Lei importante para o setor do turismo foi criada. Trata-se da Lei n. 8.623/1993, a qual menciona a ética, dispõe sobre a profissão de guia de turismo e o conceitua como o profissional que, devidamente cadastrado na EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo), *“exerça as atividades de acompanhamento, orientação e transmissão de informações a pessoas ou grupos, em visitas, excursões urbanas, municipais, estaduais, interestaduais, internacionais ou especializadas”*. Tal Lei foi regulamentada pelo Decreto n. 946/1993, prevendo as formas de capacitação e também os pré-requisitos e as infrações disciplinares aos guias de turismo.

Becker (1996) faz uma síntese das políticas públicas relacionadas ao turismo no Brasil até a década de 1990. Para a geógrafa, a política nacional de turismo iniciou em 1958, com regulações feitas pelo governo Juscelino Kubitchek, ligadas à energia, transportes (popularização do fusca) e estradas. Em 1966, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) foi criada como autarquia, mas como era o regime militar que governava o país, esta se manteve centralizada e controlada. Na década de 1980, houve uma liberalização do mercado turístico, e em função do estreitamento entre os temas turismo e questão ambiental, a EMBRATUR lançou o turismo ecológico em 1987. A Constituição de 1988 delegou maior autonomia aos estados e municípios, incentivando a descentralização, e em 1991, o governo Collor implantou uma nova Política Nacional de Turismo (PNT), fundada na descentralização, de modo que a EMBRATUR deixou de ser legisladora e executora do turismo, passando a ser coordenadora e indutora de atividades, dando maior poder aos estados e municípios, e incorporando a iniciativa privada. O Plano Nacional de Turismo, de 1991, foi fundamentado na diversificação e distribuição geográfica da infraestrutura, que estava concentrada no Sul e Sudeste, e propôs polos integrados de turismo, em novas áreas, associadas à expansão de infraestrutura, estradas, aeroportos, etc. No entanto, o único projeto implementado deste plano foi o Programa de Desenvolvimento do Turismo na região Nordeste (PRODETUR-Nordeste).

A partir do final do governo Itamar e início do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1994, amplia-se a ênfase no turismo como um setor econômico estratégico, capaz de gerar renda e emprego. Para a consecução das propostas para o setor turístico, constantes no documento *“Mãos à Obra, Brasil”*, o governo de FHC lança em 1996, sob a responsabilidade do MICT (Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo) e da EMBRATUR, a *“Política Nacional de Turismo”*, a qual deveria complementar as estratégias gerais estabelecidas no Plano Plurianual de Investimentos. Esta política possuía como principal objetivo promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de emprego e de desenvolvimento socioeconômico do país (Brasil, 1996).

Na década de 1990, o governo FHC também implantou o Programa *“Avança Brasil”*, dando continuidade ao PRODETUR, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Isso possibilitou o direcionamento de investimentos na ordem de US\$

133 milhões para a melhoria de aeroportos e de US\$ 560 milhões para melhorias, incluindo a recuperação de monumentos históricos e a preservação ambiental (Brasil, 2002).

Outra importante política pública de turismo da década de 1990 foi o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), criado em 1994. O PNMT visava aplicar um modelo de gestão da atividade turística com base na escala municipal, uniformizando diretrizes para os municípios planejarem o desenvolvimento do turismo e busca de maior profissionalismo e eficiência econômica na administração do turismo doméstico.

A criação do PNMT tinha por objetivo promover a conscientização e capacitação dos monitores, a fim de despertar e reconhecer a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda; conciliar o crescimento econômico com a preservação e a manutenção dos patrimônios ambiental, histórico e cultural (Brasil, 2001). O Programa buscava incentivar os municípios a se organizarem para o turismo, através de cursos e de uma retórica de descentralização da esfera federal para a municipal. A instituição dos Conselhos Municipais de Turismo (CMT), formado por representantes do poder público municipal, empresas privadas do setor e sociedade civil, era um elemento dessa descentralização.

Caberia aos CMTs, participar da definição e da gestão de políticas, dos programas e das ações locais destinadas ao desenvolvimento do turismo sustentável. A criação de parcerias para o desenvolvimento das atividades turísticas; estímulo da sociedade para atuar e decidir na busca de alternativas e objetivos comuns; e a necessidade da capacitação com o propósito de promover a qualificação das pessoas envolvidas com o setor turístico no município, eram objetivos do PNMT (Brasil, 2001).

Apesar das oficinas que foram realizadas em diversos municípios brasileiros, entende-se que o PNMT indicava as diretrizes para o desenvolvimento do turismo na escala municipal, porém não chegou a contribuir efetivamente para que os municípios pudessem avançar em relação à compreensão de toda a complexidade e das consequências negativas do turismo. O PNMT dizia o que os municípios deveriam fazer, mas não indicava o como fazer. Considerando que a maior parte dos municípios não possuía estrutura e uma equipe técnica para planejar e gerenciar o turismo no início da década de 1990, as dificuldades para efetivar o turismo através do PNMT foram grandes. Apesar de alguns municípios terem avançado a partir desse Programa, muitas lacunas ficaram. Apesar dos problemas, durante a década de 1990 houve um crescimento do número de municípios cadastrados no PNMT (1.250), assim como do número de turistas no Brasil. O PNMT foi mantido até o final da gestão de FHC, em 2002.

Segundo Cruz (2002), uma política de turismo de verdade, com objetivos e estratégias estabelecidas surgiu apenas em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Contudo, a sustentação jurídica da Política Nacional de Turismo (1996-1999), foi aprovada durante o governo Collor. A Política Nacional de Turismo implantada a partir de 1996 atribuiu ênfase na articulação entre governo e iniciativa privada, mantendo a orientação neoliberal dos governos anteriores.

Cruz (2002) aponta três grandes programas nacionais de indução pública ao turismo da década de 1990: 1) O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que atribuiu aos municípios o papel de realizar inventários do potencial turístico e organizar a oferta turística municipal; 2) Os Programas de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), que abrangia as regiões da Amazônia legal-Centro Oeste; Sul; Sudeste; e Nordeste, mas que apenas direcionou investimentos para as regiões Nordeste e Sul; 3) Programas de ecoturismo, com destaque para o Programa Parques do Brasil e PROECOTUR Amazônia, de 1990.

Fazendo uma análise destes programas, Cruz (2002) indica que falta articulação da Política Nacional de Turismo com outras políticas setoriais, pois o turismo movimentava vários setores da economia, como transportes, cidades, serviços diversos, entre outros. Portanto, a política pública de turismo deveria ser um documento público que reunisse o pensamento do poder público (local, estadual e nacional) com relação à organização do turismo no território nacional. Todavia, como o turismo está sujeito a influências de políticas globais, as ações governamentais favoreceram a internacionalização de fluxos e de empreendimentos turísticos, consolidando um modelo segregador de desenvolvimento do turismo no Brasil.

2.1 Políticas públicas de turismo nos governos Lula

Durante a primeira gestão de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2007), foi criado o primeiro ministério exclusivo para as questões do turismo, isto é, o Ministério do Turismo (MTur). O ministério é composto por órgãos de assistência direta e imediata ao ministro e

também por órgãos finalísticos que são: Secretaria de Políticas de Turismo; Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo; Instituto Brasileiro de Turismo e; Conselho Nacional do Turismo. Estes órgãos têm por finalidade orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor turístico (Brasil, 2001).

O Plano Nacional do Turismo (PNT 2003-2007) estabeleceu como principais objetivos para o desenvolvimento do turismo a criação do produto turístico brasileiro de qualidade, que valorizasse as diversidades regionais, culturais e naturais; e estimulasse o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional (Bahia; Bolson; Pires, 2004).

De acordo com o Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (Brasil, 2003), a importância do turismo no processo de desenvolvimento de um país não depende apenas da existência dos recursos naturais e culturais. Os impactos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais gerados pelo turismo exigem um processo de planejamento e gestão que oriente, discipline e o transforme em um instrumento de aceleração do desenvolvimento no país.

Além das alterações na estrutura institucional do turismo brasileiro, o governo Lula substituiu o PNMT, fundamentado na escala municipal, para o PRT (Programa de Regionalização do Turismo), o qual passou a priorizar o desenvolvimento do turismo na escala regional, procurando agregar municípios com pequena capacidade de atração de visitantes.

Cruz (2002) já alertava para a necessidade de integração entre os diversos setores direta ou indiretamente envolvidos com o turismo, para a formulação de políticas públicas e de planos e programas de desenvolvimento do turismo. No entanto, ao fazer uma avaliação das ações do governo Lula no setor, Cruz e Sansolo (2003: 3) entendem que

[...] a criação de um Ministério do Turismo é, portanto, paradoxal: de um lado sugere que o setor está sendo elevado a um alto patamar de importância na administração pública; de outro, faz pensar que pelo fato de o turismo ser um tema inexistente ou periférico nos ministérios que têm ingerência direta sobre seu desempenho, a administração pública federal vê como única alternativa para tentar reverter este quadro criar um Ministério só para ele.

Por sua vez, o Governo Federal justifica a criação do Ministério do Turismo como órgão da administração direta, e articulador do turismo com os *“demais Ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada, integrando as políticas públicas e o setor privado”*. (BRASIL, 2003: 11)

Desde 2003, o Ministério do Turismo tem a seguinte estrutura: - Secretaria de Políticas de Turismo; - Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo; - Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR; - Conselho Nacional do Turismo. Ademais, o governo Lula afirma implantar *“um novo modelo de gestão descentralizada com a reformulação do Conselho Nacional do Turismo e dos Fóruns Estaduais”* (Brasil, 2003, p. 7). Estes fóruns estaduais teriam uma representação nacional por meio do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. *“Ainda como parte da política de descentralização, os Municípios serão incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo e organizarem-se em consórcios para formar Roteiros Integrados, ofertando um conjunto de produtos turísticos”* (Brasil, 2003: 13).

2.2 O Programa de Regionalização do Turismo (PRT)

O Programa de Regionalização do Turismo (PRT) foi implantado no Brasil em 2004, no primeiro Plano Nacional de Turismo do governo Lula (2003-2007), um ano após a criação do Ministério do Turismo. Com o segundo mandato do governo Lula, o Plano Nacional de Turismo (2007 a 2010) instituiu a regionalização como um macroprograma do Ministério do Turismo, com o objetivo de continuidade e aprofundamento do programa criado em 2004. De acordo com o próprio Programa de Regionalização do Turismo, essa regionalização trata-se de uma organização do espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística. O PRT tem como princípios básicos: a) participação b) sustentabilidade c) integração e d) descentralização.

A participação de todos os segmentos sociais, empresariais e governamentais comprometidos com os objetivos do programa, é evidenciada no contexto do PRT, pois entende-se que esse elemento é fundamental para determinar o alcance dos objetivos do programa. No entanto, cabe ressaltar que há uma grande diferença entre criar os espaços/fóruns de participação e efetivar uma participação democrática. Em relação à questão da sustentabilidade, também é preciso relativizar esse conceito e sua aplicabilidade. Hoje, fala-se muito em sustentabilidade, de modo que esse termo vem permeando diversos documentos e políticas públicas. Porém, além de problemas de ordem estrutural do conceito (o que são

necessidades econômicas? O crescimento econômico vigente respeita a integridade cultural e os processos ecológicos?), é preciso avaliar em que medida as práticas do setor turístico vêm sendo sustentáveis e quem tem sido favorecido com esse discurso.

Já a integração, funciona como um movimento de aproximação do governo da sociedade e do terceiro setor. Segundo o governo, essa integração vai muito além dos indivíduos envolvidos, integrando também as ações dos agentes públicos e privados. Todavia, também é preciso analisar como essas formas de integração vêm ocorrendo e quais seus resultados. Em relação ao processo de descentralização, o objetivo é implantar políticas públicas em parceria entre o Estado e a sociedade; ampliar os atores responsáveis pela gestão do desenvolvimento do turismo; e efetivar a autonomia entre as instâncias municipais, regionais, estaduais e federais. Nesse sentido, para que o processo de descentralização se dê de forma satisfatória, faz-se necessário que todas as instâncias estejam devidamente capacitadas em termos técnicos, humanos e financeiros, que haja participação popular e, que as ações sejam integradas desde a instância federal até a municipal.

Existem nove módulos relacionados com as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo: sensibilização; mobilização; institucionalização das instâncias de governança regionais; elaboração do plano estratégico de desenvolvimento turístico regional; implementação; elaboração do sistema de informações turísticas do Programa; do sistema de monitoramento e avaliação; roteirização turística; e promoção e apoio à comercialização (Brasil, 2004a e 2004b).

Outra ação do PRT esteve no apoio à segmentação da atividade turística, através da publicação da coletânea Cadernos da Segmentação, que objetivou *“apresentar as linhas estratégicas de segmentação da oferta e demanda e a estruturação de roteiros turísticos no País”*, a partir de nove modalidades turísticas: cultural; rural; de aventura; ecoturismo; turismo náutico; de pesca; estudos e intercâmbio; negócios; e eventos e sol e praia (Brasil, 2013: 18).

Como resultado do processo de participação durante o Programa de Regionalização do Turismo, foi constituída a Rede Nacional de Regionalização, composta dos atores ligados à atividade turística. Além disso, houve a definição dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, priorizados pelo Plano Nacional do Turismo 2007-2010 (Brasil, 2013).

Em 2008, ocorre outro marco legal no contexto do turismo brasileiro, através da chamada Lei do Turismo (nº 11.771/2008), que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Segundo o Ministério do Turismo (Brasil, 2013: 19), essa Lei *“torna-se referência na gestão pública do setor, trazendo no seu escopo o marco regulatório definindo competências e responsabilidades do poder público e de toda a cadeia produtiva do turismo, garantindo a gestão ética, responsável, transparente e cidadã”*.

Nas diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo publicada em 2013, o Ministério do Turismo afirma a busca de transversalidade em suas políticas públicas com outros setores do Estado, e aponta os principais desafios do turismo brasileiro: - ampliar a participação do diálogo e do controle social; incentivar o brasileiro a viajar pelo País; - incrementar a chegada de turistas e a geração de divisas internacionais; - promover a sustentabilidade e a inclusão social por meio da geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; - aumentar a competitividade do turismo brasileiro; - incentivar a inovação e o conhecimento; - fortalecer a gestão descentralizada do turismo no Brasil; - preparar o turismo brasileiro para os megaeventos (Brasil, 2013: 13). No mesmo documento, o MTur indica uma perspectiva de continuidade do Programa de Regionalização do Turismo.

[...] na sua concepção filosófica e conceitual, o Programa de Regionalização do Turismo não sofre alterações. Os ajustes propõem qualificar a concepção estratégica, as ferramentas de gestão e incorporar mecanismos de fomento capazes de provocar e promover concepções inovadoras ao enfrentamento das fragilidades diagnosticadas (Brasil, 2013: 19).

Assim, o governo federal, através do Ministério do Turismo, vem dando continuidade ao processo de Regionalização do Turismo desde o ano de 2004. No entanto, apesar da retórica da sustentabilidade e do turismo como vetor de desenvolvimento econômico, social e de erradicação da pobreza, a atuação do principal órgão público promotor e regulador do turismo no Brasil (MTur) continua sendo eminentemente economicista.

Antes de abordar impressões - nossas e de outros pesquisadores – acerca das políticas públicas de turismo no Brasil, cabe apresentar, de forma sucinta, a atual estrutura institucional do Ministério do Turismo.

3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DO TURISMO

Para definir e executar as políticas públicas de turismo, sobretudo o Plano Nacional de Turismo e seus Programas, é preciso uma estrutura institucional que procure atuar de forma integrada e dialogada com a sociedade. Assim, cabe apresentar o organograma das instituições que atuam com o desenvolvimento do turismo no Brasil (Figura 1) e tecer alguns comentários sobre os quatro órgãos principais.

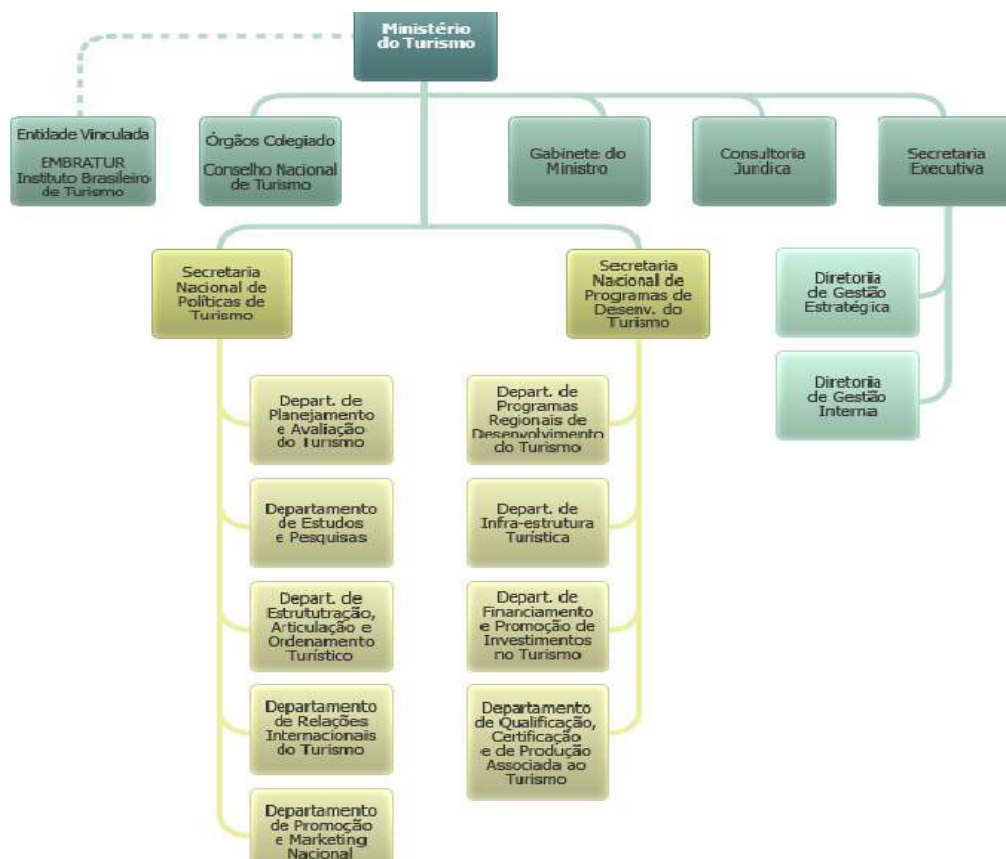


Figura 1 – Organograma das instituições públicas federais de Turismo no Brasil

3.1 EMBRATUR

Atualmente, a função da EMBRATUR consiste em executar a Política Nacional de Turismo do governo federal, no que se refere à promoção, marketing e apoio a comercialização e divulgação dos destinos, serviços oferecidos e dos produtos brasileiros no mercado externo (BRASIL, 2007).

As ações da EMBRATUR são orientadas tendo como base o Plano Aquarela, que consiste no marketing turístico internacional. Este, foi elaborado em 2005, sendo responsável por orientar as estratégias, definindo os principais mercados de atuação, conforme o atual volume de turistas que enviam e as receitas que geram no país; a acessibilidade aérea, marítima ou terrestre; oportunidades de crescimento; e as afinidades culturais (BRASIL, 2007).

3.2 Conselho Nacional Do Turismo

O Conselho Nacional de Turismo (CNT) é um órgão colegiado com a atribuição de assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivado. Ele foi criado pela Medida

Provisória nº 2216-37 de 31 de agosto de 2001 e pelo Decreto nº 4.686, de 29 de abril de 2003, tendo sido alterado pelo Decreto nº 4.804, de 11 de agosto de 2003. Seu regimento interno é regulamentado pela Portaria n. 55/2009, do Ministério do Turismo (BRASIL, 2009).

Sua formação é composta por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo. O Conselho é integrado por 70 conselheiros de instituições públicas e entidades privadas do setor em âmbito nacional.

Os principais objetivos do Conselho Nacional do Turismo são: sugerir, discutir e formular propostas para o planejamento e execução da Política Nacional de Turismo; acompanhar as ações e fornecer subsídios assegurando a transparência do processo de execução da Política Nacional de Turismo; fornecer apoio ao Ministério do Turismo no fortalecimento e continuidade da Política Nacional de Turismo; analisar e propor soluções aos problemas relacionados ao turismo; para assuntos de interesse do turismo brasileiro; e sugerir o aprimoramento de procedimentos relacionados a execução da Política Nacional de Turismo, visando a ética e a sustentabilidade do turismo (BRASIL, 2009).

O CNT possui nove câmaras temáticas, que tem o objetivo de identificar e discutir assuntos específicos referentes à consecução da Política Nacional do Turismo. As câmaras são as seguintes: 1) financiamento e investimento; 2) infraestrutura; 3) legislação; 4) negociações internacionais de serviços turísticos; 5) promoção e apoio à comercialização; 6) qualificação profissional; 7) regionalização; 8) segmentação; 9) turismo sustentável e infância.

3.3 Secretaria Nacional de Políticas de Turismo

A Secretaria Nacional de Políticas de Turismo auxilia na formulação, na elaboração e no monitoramento da Política Nacional de Turismo, de acordo com as diretrizes propostas e os subsídios fornecidos pelo Conselho Nacional de Turismo. Além de monitorar e avaliar a execução dessa política, deve implementar o modelo de gestão descentralizada do turismo nas suas dimensões gerencial e territorial, alinhando as ações do Ministério do Turismo (MTur) com o Conselho Nacional de Turismo (CNT), o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) e os Fóruns/Conselhos Estaduais de Turismo nas 27 Unidades da Federação.

Desde a criação do Ministério do Turismo (MTur), em 2003 e da adoção do Plano Nacional de Turismo - documento que referencia as políticas para o desenvolvimento do setor no país - o governo brasileiro vem concentrando esforços no aprimoramento das políticas públicas destinadas a ampliar a capacidade inclusiva da atividade turística.

Nesse sentido, alguns avanços ocorreram nos últimos anos, porém, ainda há muito a ser feito em termos de políticas públicas, sobretudo as que promovam uma inclusão maior da sociedade na sua efetivação, e que ampliem os beneficiários do desenvolvimento do turismo.

3.4 Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo

A Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo subsidia a formulação dos planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento e ao fortalecimento do turismo nacional. Também estabelece e acompanha os programas de desenvolvimento regional de turismo e a promoção do apoio técnico, institucional e financeiro necessário ao fortalecimento da execução e da participação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios nesses programas (BRASIL, 2010).

Essa secretaria é composta pelos seguintes departamentos: Departamento de Infraestrutura, Departamento de Financiamento e Promoção de Investimentos no Turismo, Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, e Departamento de Qualificação e Certificação de Produção Associada ao Turismo (BRASIL, 2010).

4 AVALIAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

A história do desenvolvimento do turismo brasileiro foi marcada pelo incentivo do Estado (sobretudo o Governo Federal) a investimentos estrangeiros e pela falta de políticas públicas estruturais e combinadas com outros setores que são fundamentais para o próprio turismo, como transportes, comunicações, saneamento, entre outros. Até a década de 1990, o Estado priorizou o financiamento de empreendimentos turísticos privados, com destaque para empresas estrangeiras. A partir da década de 1990, o aporte de recursos públicos ao setor privado continua ocorrendo, na forma de parcerias. Porém, houve uma maior estruturação do turismo pelo governo brasileiro através de novas instituições e políticas públicas. Apesar de

avanços normativos e de uma maior descentralização, diversos autores fazem uma análise crítica à ação do Estado brasileiro no que tange o turismo.

Cruz (2000 e 2002) afirma que há uma inação do Estado em relação ao turismo no Brasil, pois as políticas públicas de turismo foram historicamente negligenciadas. Apesar das normas federais estabelecidas para o turismo brasileiro, a autora considera que a legislação e a regulamentação do turismo abordam apenas aspectos parciais.

Na visão de Silveira (2002), a partir da década de 1990, a Política Nacional de Turismo passou a se fundamentar na descentralização das ações de fomento para o turismo e no envolvimento dos agentes que fazem parte do *trade* turístico (redes hoteleiras, empresas de transporte, bancos, restaurantes, agências e operadoras de viagens). A prioridade era melhorar a infraestrutura turística e a qualidade dos serviços prestados, para poder atingir a competitividade, tornando o turismo capaz de atrair uma fatia maior do turismo internacional e fomentar o crescimento do turismo interno.

A citação acima reforça a visão de Cavalcanti e Hora (2002), que entendem a Política Nacional de Turismo como mais uma política pública de forte tendência neoliberal. Ao analisar o Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que parece ser mais democrático e participativo, os autores mostram a concentração da metodologia e das oficinas de capacitação nas mãos da EMBRATUR; e o caráter mecânico e aleatório da descentralização, que desconsidera as condições específicas de cada realidade. Para eles, a condução do PNMT foi centralizada e autoritária, inibindo a criatividade por parte dos estados e municípios.

Pereira (1999) divide as políticas públicas de turismo em duas fases. Até o final dos anos 1980, predominava a verticalização, ou seja, a centralização no planejamento e na coordenação, e uma estrutura organizacional com ausência de representatividade. A partir da década de 1990, sobretudo com o PNMT, o setor de turismo busca se horizontalizar, através da integração entre os atores. Na concepção do autor, o Estado, que vinha atuando como financiador, hoje atua mais como regulador. No entanto, Pereira aponta o turismo como um dos setores mais propensos à privatização e à implantação da ideologia neoliberal, pois a iniciativa privada ampliou sua influência sobre o setor sem qualquer manifestação pública contrária.

Ao discorrer sobre o PNMT, Endres (2002) indica uma transição de condução do Estado no setor turístico, pois engloba características de um planejamento centralizado, mas também fala em redes políticas de negociação. A centralização vem do Conselho Nacional e dos Conselhos Estaduais de Turismo, e do fato do PNMT só se viabilizar com sujeição às normas da EMBRATUR. A descentralização vem dos Conselhos Municipais de Turismo. No entanto, conclui que a estrutura do PNMT foi hierárquica e centralizadora.

Apesar de não estar restrita ao turismo internacional e de prever recursos para o incentivo ao turismo doméstico, na prática, a Política Nacional de Turismo de 1991 foi formulada para atrair investimentos, sobretudo estrangeiros (hotéis, resorts, companhias aéreas, entre outros). Silveira (2002) constata o *boom* de empreendimentos privados no setor turístico nacional, sobretudo cadeias hoteleiras internacionais e grupos empresariais nacionais.

Em virtude da mudança na condução do governo federal, ocasionada com a eleição do presidente Lula a partir de 2003, ocorreram algumas alterações na condução do turismo no Brasil. Todavia, tais mudanças apresentam um caráter mais normativo do que estrutural.

A partir da criação do Ministério do Turismo, o governo Lula formula e apresenta já em 2003 o Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas (2003-2007). Na retórica oficial do governo:

O Plano Nacional foi concebido de forma coletiva, com uma ampla consulta às mais diversas regiões brasileiras e a todos os setores representativos do turismo e constituiu-se em um processo dinâmico de construção permanente. Traduz uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística (Brasil, 2003: 7).

Além da ênfase na participação, o governo entende que a regionalização, interiorização e segmentação do turismo podem conduzir a desconcentração de renda, e aponta o turismo como um setor estratégico para a redução das desigualdades sociais. No entanto, Almeida (1998) enfatiza que apesar dos documentos oficiais que evidenciam o turismo desenvolvido com responsabilidade ambiental, respeito e participação das populações residentes, há uma exclusão da comunidade local nas políticas públicas. Assim, apesar do discurso, o governo Lula não deixa de apresentar diretrizes de cunho neoliberal, pois ressalta o turismo como negócio e a maior competitividade internacional como um dos objetivos para tornar o turismo

um vetor de desenvolvimento e de inclusão social. A *“visão sistêmica e cooperada entre os diversos atores resultará em maior competitividade empresarial e proporcionará maior inclusão social”* (Brasil, 2003: 7).

Conforme indica Bursztyn (2003), a partir da década de 1990, órgãos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) passaram a incentivar a atividade turística como possível redentora para a crise econômica. *As políticas públicas desenvolvidas sob a égide do ideário neoliberal tendem a priorizar a formação de produtos turísticos voltados para o grande mercado, forçando a adequação das condições locais no sentido de alcançar uma maior eficiência em seus serviços e, conseqüentemente, gerar o maior lucro possível* (Bursztyn, 2003: 11).

Mesmo com toda uma trajetória de contestação ao domínio do mercado, o governo Lula adotou fundamentos neoliberais em seu Plano Nacional de Turismo, primando pelo viés econômico e pelo aumento da competitividade do país no mercado internacional, apesar de um discurso de benefícios coletivos a partir do turismo. Conforme afirmam Cruz e Sansolo (2003), o governo Lula manteve uma perspectiva economicista para o turismo e planejou o turismo desvinculado de algo mais complexo e importante, que seria o planejamento do território.

Além disso, o governo alia aumento da competitividade – aspecto considerado por Milton Santos (1996) como um dos fundamentos da atual globalização excludente – com melhorias sociais e proteção ambiental, denotando uma contradição baseada no uso da retórica do desenvolvimento sustentável e de melhorias sociais, com o incentivo ao *trade* turístico, que é privatista e segregador. *“O aumento da competitividade do setor, o seu impacto na melhoria das condições de vida da população, a descentralização das decisões e o respeito ao meio ambiente, são pilares para a construção de um novo padrão de desenvolvimento, no qual todas as regiões possam crescer de forma integrada”* (Brasil, 2003: 19).

Assim, da mesma forma que no governo FHC, o governo Lula manteve um cunho neoliberal para o tratamento do turismo no Brasil, destacando as parcerias entre o setor público e privado e a ideia de descentralização das ações no turismo, através do discurso de incentivo à participação das diversas instituições envolvidas, e também da sociedade civil. Contudo, ao menos na retórica, o governo Lula pareceu buscar mecanismos mais eficazes de participação (vide o processo de construção do Plano Nacional de Turismo).

Outra mudança na retórica do governo, diz respeito à priorização de investimentos em micro e pequenos empreendimentos. Entende-se que priorizar os pequenos empreendimentos turísticos é algo novo frente os benefícios históricos que os grandes empreendimentos – sobretudo estrangeiros - vêm recebendo pelos governos brasileiros. No entanto, mesmo os pequenos empreendimentos turísticos são gerenciados a partir de uma racionalidade economicista e mercantil, propagada, sobretudo, pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Ao fazer uma análise crítica do Plano Nacional de Turismo do primeiro governo Lula (2002 a 2005), Cruz e Sansolo (2003) consideram que, mesmo apresentando um Plano Nacional de Turismo – que deveria ser um produto da Política Nacional de Turismo – o governo Lula não explicita qual a sua política para o turismo no Brasil.

[...] a visibilidade da política pública de turismo alcançada no governo FHC está, neste momento, perdida. [...] não temos clareza de qual é a política pública de turismo que está por trás deste Plano. Este governo apressou-se em elaborar um plano de ação, negligenciando a importância da definição, da clareza e da publicidade da política pública como instrumento da gestão pública. Neste sentido, há uma perda relativamente ao governo que o antecedeu (CRUZ; SANSOLO, 2003: 4).

Apesar da pertinência da afirmação, entende-se que, por não explicitar uma política pública de turismo, o governo Lula parece ter continuado utilizando os fundamentos da política de turismo do governo FHC. Mesmo com as ressalvas apontadas sobre a regionalização do turismo frente sua municipalização; à maior busca de participação social; e a priorização de investimentos em pequenos empreendimentos turísticos, o governo Lula seguiu diretrizes neoliberais similares àquelas seguidas pelo governo FHC, no que tange o incentivo ao turismo. Por outro lado, é preciso considerar que haveria grande dificuldade do governo Lula estabelecer uma ruptura com os ditames das instituições que comandam o capitalismo e defendem o neoliberalismo, bem como com parte da elite brasileira, que o apoiou em sua primeira e segunda eleição. Isso conduziria a grandes dificuldades de governabilidade no país.

Além da crítica ao governo Lula no que tange a falta de uma política pública de turismo, Cruz e Sansolo (2003: 4) não poupam críticas ao governo FHC: *“a política pública de FHC previa a elaboração de um plano nacional de turismo que nunca foi feito”*. Considerando as lacunas dos governos FHC e Lula frente o turismo, bem como a ausência de políticas e planos de turismo na história do Brasil, os autores concluem que *“em termos de planejamento governamental, ainda não vivenciamos um processo completo em que política pública federal e plano nacional de turismo fossem objetivamente organizados, devidamente congruentes e necessariamente publicizados”* (2003: 4). [...] *“uma cultura de valorização do turismo não é algo que se constrói da noite para o dia ou por meio de atos administrativos ou de diplomas legais. Isto somente pode ser construído social e historicamente”* (Cruz; Sansolo, 2003: 3).

O que se deve enfatizar é o modelo de desenvolvimento que se quer e o tipo de turismo que, conseqüentemente, se deseja desenvolver e isto envolve todos os setores da administração pública e, sobretudo, suas políticas globais como política econômica e políticas sociais (Cruz; Sansolo, 2003: 5).

Considerações Finais

As políticas públicas devem ser destinadas a melhorar a qualidade de vida da sociedade, de modo que precisam ser revistas e orientadas de acordo com as necessidades das populações. Entre as diversas políticas públicas, algumas atingem a maior parte da sociedade, porém outras, como é o caso das políticas públicas de turismo, acabam beneficiando diretamente, aqueles que podem pagar pelas viagens ou os que são empregados por empresas do setor.

Não resta dúvida de que o turismo é uma importante atividade econômica e que deve ser objeto de políticas públicas. No entanto, mais do que políticas públicas para se promover o crescimento do turismo, é preciso desenvolver programas, normas e investimentos para se regular a atividade turística, visando transformá-la em uma atividade que consiga distribuir melhor seus benefícios perante a sociedade brasileira. Assim, as políticas públicas de turismo devem estar integradas a uma política de desenvolvimento mais ampla, na qual o foco esteja na redução das desigualdades sociais, na conservação ambiental e na promoção de benefícios coletivos a partir do desenvolvimento do turismo.

No Brasil, ainda não há um processo completo de planejamento e gestão participativos do turismo. Em virtude da ausência de uma visão de longo prazo, são direcionados investimentos para ações específicas, sobretudo para instalação de complexos hoteleiros de corporações e grupos transnacionais, reduzindo o possível efeito multiplicador do turismo.

No contexto da trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil, destaca-se a Política Nacional de Turismo, instituída com a Lei n. 8181/1991; O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), criado em 1994; e o Programa Nacional de Regionalização do Turismo, de 2004.

Enquanto a gestão do presidente Fernando Collor, no início da década de 1990 primava pela liberalização do turismo e pela expansão dos investimentos privados estrangeiros, a gestão de Fernando Henrique Cardoso combinou ações direcionadas à atração de investimentos e de turistas estrangeiros, com o PNMT, que visava estruturar municípios brasileiros para receber turistas domésticos, ampliando assim sua capacidade de geração de emprego e renda. A escala prioritária de ação do PNMT era o município, que deveria criar Departamentos ou Secretarias Municipais de Turismo, realizar Inventários Turísticos e compor os Conselhos Municipais de Turismo e os Fundos Municipais de Turismo.

Já na gestão do presidente Lula, a escala de atuação prioritária para o desenvolvimento do turismo no Brasil passou a ser a região, apesar da falta de uma definição acerca da composição das regiões turísticas. Assim, caberia a cada estado da federação definir suas regiões turísticas, congregando diversos municípios, para então, instituir os Grupos de Governança Regional do Turismo para cada região turística, composto por representantes do setor público, privado e da sociedade civil. O Programa de Regionalização se mantém até hoje como principal política pública de turismo no Brasil, porém, encontra-se estagnado.

Concomitantemente à regionalização, o país tem investido muitos recursos públicos na realização de grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo de Futebol, em 2014 e, os Jogos Olímpicos de 2016. No entanto, esses gastos vêm sendo questionados pela sociedade brasileira, pois, além de ultrapassarem os valores orçamentários iniciais, são direcionados à construção de estádios e instalações para a recepção dos atletas, apesar de algumas obras de

mobilidade, sobretudo em aeroportos, metrô e outros meios de transporte, que serão os principais legados destes eventos.

Apesar do avanço das políticas públicas de turismo no Brasil, muitos desafios e problemas ainda permanecem. É preciso refletir sobre os impactos positivos e negativos do turismo e, por meio das políticas públicas, procurar estruturar, promover e, sobretudo, regular o setor turístico. Acredita-se que somente com uma efetiva participação social, seja possível regular o turismo de forma adequada, reduzindo os impactos negativos da atividade e beneficiando a coletividade, e não somente empresários e políticos.

Referências

Almeida, Maria G. (1998): "Refletindo sobre o lugar turístico no global". En: Coriolano, Luzia N. M. T. (Org.) *Turismo com ética*. Fortaleza: UECE, p. 122-132.

Becker, Bertha (1996): "Política e planejamento do turismo no Brasil". En: Yázigi, Eduardo; Carlos, Ana F. A.; Cruz, Rita C. A. (Org.). *Turismo: espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Hucitec, p.181-192.

Benevides, Ireleno P. (2002): "O lugar do turismo nas políticas públicas para o desenvolvimento: notas conceituais para uma abordagem geográfica". En: Souza, Maria J. (Org.). *Políticas públicas e o lugar do turismo*. Brasília: UNB; MMA, p. 99-110.

Bahia, Eduardo T.; Bolson, Jaísa H. G.; Pires, Fabiana (2004): "Histórico e análise das políticas públicas de turismo no Brasil: estudo de Caso Minas Gerais". En: *Anais do VI Encontro Nacional de Turismo com Base Local (ENTBL)*. Curitiba. [CD-Rom].

Brasil. (2013): "Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes". Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (2010): "Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo". Brasília: Ministério do Turismo, 2010. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/secretaria_programas/. Consultado em 05 de Deciembre de 2010 a las 16 h.

Brasil. (2009): "Portaria n. 55/09". Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Nacional de Turismo. Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (2007): "Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão". Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (2004a): "Programa de Regionalização do Turismo–Roteiros do Brasil: Diretrizes Operacionais". Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (2004b): "Programa de Regionalização do Turismo–Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas". Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (2003): "Plano Nacional de Municipalização do Turismo 2003/2007: diretrizes, metas e programas". Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (2002): "O turismo e o ajuste da conta corrente do Brasil". Brasília: Ministério do Planejamento.

Brasil. (2001): "Programa Nacional de Municipalização do Turismo: diretrizes e procedimentos". Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (1996): "Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas 1996-1999". Brasil: Ministério da Indústria Comércio e Turismo (MICT).

Brasil. (1993a): “Decreto n. 946/93”. Dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo e dá outras providências. Brasília.

Brasil. (1993b): “Lei n. 8623/93”. Dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo e dá outras providências. Brasília.

Brasil. (1991): “Lei n. 8181/91”. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), e dá outras providências. Brasília.

Brasil. (1988): “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”. Brasília.

Brasil. (1986): “Decreto-Lei n. 2294/86”. Dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos e dá outras providências. Brasília.

Brasil. (1966): “Decreto-Lei n. 55/66”. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. Brasília.

Brasil. (1940): “Decreto-Lei n. 2.440/40”. Dispõe sobre as empresas e agências de viagens e turismo. Rio de Janeiro.

Brasil. (1938): “Decreto-Lei n. 406/38”. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Rio de Janeiro.

Bursztyn, Ivan. (2003): “A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil”. En: *Caderno Virtual de Turismo*, v. 3, n. 4, p. 6-12.

Candiotto, Luciano Z. P. (2007): *Turismo rural na agricultura familiar: uma abordagem geográfica do Circuito Italiano de Turismo Rural (CITUR), município de Colombo-PR*. Tesis doctoral en Geografía. Florianópolis: UFSC.

Carlos, Ana F. (1996): “O turismo e a produção do não-lugar”. En: Yázig, Eduardo; Carlos, Ana F. Cruz, Rita; (Org.). *Turismo: Espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: HUCITEC, p. 25-37.

Cavalcanti, Keila B.; Hora, Alberto S. S. (2002): “Política de turismo no Brasil”. En: *Turismo em análise*, v. 13, n. 2, nov, p. 54-73.

Cruz, Rita A.; Sansolo, Davis G. (2003): “Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica”. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 3, n. 4, p. 1-5.

Cruz, Rita A. (2002): “Políticas públicas de turismo no Brasil: significado, importância, interfaces com outras políticas setoriais”. En: Souza, Maria J. (Org.). *Políticas públicas e o lugar do turismo*. Brasília: UNB; MMA, p. 25-38.

Cruz, Rita A. (2000): “Política de turismo e território”. São Paulo: Contexto.

Endres, Ana V. (2002): “As mudanças na condução política do Estado e seus reflexos nas políticas públicas de turismo: uma análise do PNMT”. En: Souza, Maria J. (Org.). *Políticas públicas e o lugar do turismo*. Brasília: UNB; MMA, p. 179-189.

Fernandes, Antonio S. A. (2007): “Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social”. En: Dantas, Humberto; Junior, José Paulo M. (orgs). *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Paulus.

Hall, Michael (2001): “Planejamento turístico: políticas, processos e relacionados”. São Paulo: Contexto.

Luchiari, Maria. T. D. P. (2002): “Turismo e território: sustentabilidade para quem?” En: Barreto, Magarita; Tamanini, Elizabete (Org.). *Redescobrimo a ecologia no turismo*. Caxias do Sul: EDUCS, p. 111-126.

Meksenas, Paulo (2002): "Cidadania, poder e comunicação". São Paulo: Cortez.

Ouriques, Helton (2005): "A produção do turismo: fetichismo e dependência". Campinas: Alínea.

Pereira, Cassio A. S. (1999): "Políticas públicas no setor de Turismo". *Turismo em análise*, v. 10, n. 2. Nov, p. 7-21.

Rodrigues, Arlete M. (2000): "Desenvolvimento sustentável e atividade turística". En: Serrano, Celia; Bruhns, Heloisa T.; Luchiari, Maria T. D. P. (Org.). *Olhares contemporâneos sobre o turismo*. Campinas: Papyrus, p. 171-188.

Santos, Milton (1997): "Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional". São Paulo: HUCITEC.

Santos, Milton (1996): "A natureza do espaço". São Paulo: HUCITEC.

Silveira, Marcos A. T. (2002): "As políticas públicas e a nova configuração territorial do turismo no Brasil". En: Souza, Maria J. (Org.). *Políticas públicas e o lugar do turismo*. Brasília: UNB; MMA, p. 39-51.