



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CFCH – CENTRO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS**  
**INSTITUTO DE PSICOLOGIA**  
**PROGRAMA EICOS - PSICOSSOCIOLOGIA DE COMUNIDADES E**  
**ECOLOGIA SOCIAL**

**TURISMO: ALTERNATIVA EFETIVA DE INCLUSÃO SOCIAL?**  
**UMA REFLEXÃO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO**  
**BRASIL**

**Altair Sancho Pivoto dos Santos**

**Rio de Janeiro**  
**2007**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CFCH – CENTRO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS**  
**INSTITUTO DE PSICOLOGIA**  
**PROGRAMA EICOS - PSICOSSOCIOLOGIA DE COMUNIDADES E ECOLOGIA**  
**SOCIAL**

**TURISMO: ALTERNATIVA EFETIVA DE INCLUSÃO SOCIAL?**  
**UMA REFLEXÃO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO**  
**BRASIL**

Altair Sancho Pivoto dos Santos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Instituto e Psicologia, da Universidade Federal do Rio e Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social.

Orientadora: Profa. Dra. Ruth Machado Barbosa

Co-Orientadora: Profa. Dra. Marta de Azevedo Irving

**Rio de Janeiro**  
**Março de 2007**

**Turismo: Alternativa Efetiva de Inclusão Social?**  
**Uma Reflexão sobre as Políticas Públicas de Turismo no Brasil**

Altair Sancho Pivoto dos Santos

Orientadora: Profa. Dra. Ruth Machado Barbosa

Co-Orientadora: Profa. Dra. Marta de Azevedo Irving

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Instituto de Psicologia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social.

Aprovada por:

---

Presidente, Prof. Ruth Machado Barbosa

---

Profa. Dra. Marta de Azevedo Irving

---

Profa. Dra. Rita de Cássia Cruz

---

Prof. Dr. Davis Gruber Sansolo

**Rio de Janeiro**  
**Março de 2007**

## Dedicatória

*Dedico esta dissertação aos meus pais, à minha irmã e à minha namorada, principais responsáveis por esta conquista. Muito Obrigado pelo apoio, compreensão, amor, amizade e ensinamentos.*

*Amo vocês!!!*

## **Agradecimentos**

**A Deus, a Jesus e a Nossa Senhora Aparecida, pelo dom da vida, pela saúde e pelas graças concedidas.**

**Aos meus pais e à minha irmã, exemplos de honestidade, persistência, luta, dedicação e amor. Muito obrigado por tudo que fizeram e fazem por mim!!!**

**A todos os meus familiares, que contribuíram direta ou indiretamente para a minha caminhada.**

**À Rafa, pelo apoio, respeito e amor.**

**À Marta Irving, pela confiança, dedicação, respeito, amizade e ensinamentos.**

**À Ruth Barbosa, pelo apoio e amizade.**

**À Rita Cruz e Davis Sansolo, pela confiança e apoio.**

**Aos amigos do EICOS, presentes e decisivos em todos os momentos desta conquista.**

**A todos os professores do EICOS e a todos os funcionários do Instituto de Psicologia da UFRJ.**

**À CAPES, por financiar minhas pesquisas.**

## RESUMO

### **Turismo: Alternativa Efetiva de Inclusão Social? Uma Reflexão sobre as Políticas Públicas de Turismo no Brasil**

Altair Sancho Pivoto dos Santos

Orientadora: Profa. Dra. Ruth Machado Barbosa

Co-Orientadora: Profa. Dra. Marta de Azevedo Irving

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Instituto de Psicologia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social.

A presente pesquisa teve como proposta central a realização de uma análise sobre a temática da Inclusão Social no contexto das Políticas Públicas de Turismo no Brasil, com enfoque no atual Plano Nacional de Turismo 2003/2007, num exercício retrospectivo e considerando a projeção de cenários. No cenário mundial contemporâneo, marcado pelo acirramento das desigualdades sociais, pela superexploração dos recursos naturais renováveis e pelo crescimento da pobreza, o turismo emerge na retórica das políticas públicas como um mecanismo potencial para a promoção da inclusão social, principalmente, em virtude da importância estratégica que tem assumido na economia de vários países, inclusive o Brasil, pelo seu potencial para a geração de emprego e renda, pelo número cada vez maior de pessoas que viajam e pelo volume de recursos financeiros que movimenta, sendo apontado como um dos segmentos da economia global que mais crescem em todo o mundo. O arcabouço metodológico escolhido para esta pesquisa compreendeu três etapas principais e interdependentes: levantamento bibliográfico e documental, definição de temas centrais para a análise da inclusão social no âmbito das políticas públicas de turismo e realização de uma entrevista com um interlocutor estratégico do Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Como resultados, a presente pesquisa identificou que o turismo não pode ser apontado ainda como uma alternativa efetiva de inclusão social. Apesar desta temática permear o discurso das Políticas Públicas do setor, grande parte dos programas e ações empreendidos, ainda consideram as diferentes dimensões de inclusão social de maneira parcial. Além disso, o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 possui enfoque prioritário no crescimento e na consolidação do mercado turístico, o que faz com que os aspectos sociais, culturais e ambientais do turismo deixem de constituir pressupostos do modelo de desenvolvimento turístico do país. Espera-se que os resultados dessa investigação possam contribuir para a evolução e aprimoramento das discussões e reflexões sobre os rumos de um processo de desenvolvimento do turismo mais justo, equitativo, responsável e incluyente no caso brasileiro.

**Palavras-chave:** Turismo, Inclusão Social, Políticas Públicas.

**Rio de Janeiro  
Março de 2007**

**ABSTRACT****Turismo: Alternativa Efetiva de Inclusão Social?  
Uma Reflexão sobre as Políticas Públicas de Turismo no Brasil**

Altair Sancho Pivoto dos Santos

Orientadora: Profa. Dra. Ruth Machado Barbosa

Co-Orientadora: Profa. Dra. Marta de Azevedo Irving

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Instituto de Psicologia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social.

The present research had as proposal central the accomplishment of an analysis on the thematic one of the Social Inclusion in the context of the Public Politics of Tourism in Brazil, with approach in the current National Plan of Tourism 2003/2007, in a retrospective exercise and considering the projection of scenes. In the world-wide scene contemporary, marked for the growth of the social inequalities, for the superexploration of the natural resources you renewed and for the growth of the poverty, the tourism emerges in the rhetoric of the public politics as a potential mechanism for the promotion of the social inclusion, mainly, in virtue of the strategical importance that has assumed in the economy of some countries, also Brazil, for its potential for the generation of job and income, for the number each time greater of people that financiers travel and for the number of resources that puts into motion, being pointed as of the segments of the global economy that more they grow in the whole world. The chosen metodologic script for this research understood three main and interdependent stages: bibliographical and documentary survey, definition of subjects central offices for the analysis of the social inclusion in the scope of the public politics of tourism and accomplishment of an interview with a strategical interlocutor of the National Plan of Tourism 2003/2007. As results, the present research identified that the tourism still cannot be pointed as an alternative effective of social inclusion. Although this thematic one permear the speech of the Public Politics of the sector, great part of the programs and undertaken actions, still considers the different dimensions of social inclusion in partial way. Moreover, the National Plan of Tourism 2003/2007 possesss with priority approach in the growth and the consolidation of the tourist market, what it makes with that the social, cultural and ambient aspects of the tourism leave to constitute estimated of the model of tourist development of the country. Includente in the Brazilian case expects that the results of this inquiry can more just contribute for the evolution and improvement of the quarrels and reflections on the routes of a process of development of the tourism, equitable, responsible and includent.

Key-words: Tourism, Social Inclusion, Public Politcs.

**Rio de Janeiro  
Março de 2007**

## SUMÁRIO

<b>GLOSSÁRIO DE SIGLAS</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE QUADROS</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>1. GLOBALIZAÇÃO E O PROCESSO DE EXCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>17</b>
<b>2. TURISMO E INCLUSÃO SOCIAL: DISCUTINDO LIMITES, POSSIBILIDADES E CONTRIBUIÇÕES POTENCIAIS</b>	<b>40</b>
<b>3. PENSANDO O TURISMO COMO POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>56</b>
3.1 Breve Histórico sobre as Políticas Públicas de Turismo do Brasil	<b>63</b>
<b>4. BASES METODOLÓGICAS DA PESQUISA</b>	<b>71</b>
<b>5. INCLUSÃO SOCIAL E O PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003/2007: ANÁLISE RETROSPECTIVA E PROJEÇÃO DE CENÁRIOS</b>	<b>76</b>
5.1 Interpretando a Legislação Aplicável	<b>85</b>
5.2 Interpretando as Dimensões de Inclusão Social	<b>91</b>
5.2.1 Dimensão Política	<b>91</b>
5.2.1.1 Modelos de Gestão Descentralizada	<b>91</b>
5.2.1.2 Articulação Interministerial e Transversalidade	<b>115</b>
5.2 Dimensão Cultural	<b>122</b>
5.3 Dimensão Ambiental	<b>132</b>
5.4 Dimensão Social	<b>145</b>
5.5 Dimensão Humana	<b>159</b>
5.6 Dimensão do Trabalho	<b>198</b>



<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>203</b>
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>225</b>
<b>8. ANEXOS</b>	<b>230</b>

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

PNT 2003/2007 - Plano Nacional de Turismo 2003/2007

OMT - Organização Mundial do Turismo

EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo

PNT 1996/1999 - Política Nacional de Turismo 1996/1999

FMI - Fundo Monetário Internacional

BIRD - Banco Mundial

ONU - Organização das Nações Unidas

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária

RAIS - Relação Anual sobre Informações Sociais

MTur - Ministério do Turismo

PRODETUR - Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

COMBRATUR - Comissão Brasileira de Turismo

CNTur - Conselho Nacional de Turismo

COMTUR - Conselho Municipal de Turismo

SIGTUR - Sistema Integrado de Gestão do Turismo

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento do Plano Plurianual

PNMT - Programa Nacional de Municipalização do Turismo

FIT - Fundo Nacional da Indústria

FONSICT - Fórum Nacional dos Secretários da Indústria , Comércio e do Turismo/Sistema Oficial de Turismo

RINTUR - Roteiro de Informações Turísticas

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

CCTN - Conselho Consultivo do Turismo Nacional

ABBTUR - Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo

FMT - Fórum Mundial de Turismo

PROECOTUR - Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia

PRONAF - Programa Nacional de Agricultura Familiar

BRAZTOA - Associação Brasileira das Operadoras de Turismo

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

FINAME - Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos

FINEM - Financiamento a Empreendimentos

FUNGETUR - Fundo Geral de Turismo

PROATUR - Programa de Apoio ao Turismo Regional

FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

PRDT – Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo

PROINTUR - Programa Nacional de Infra-estrutura Turística

## **LISTA DE QUADROS E FIGURAS**

**Quadro 01.** Dimensões e Temas de Análise Seleccionados para a Pesquisa

**Quadro 02.** Síntese do Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e da Política Nacional de Turismo 1996/1999

**Quadro 03.** Síntese das Propostas para o Desenvolvimento do Turismo (para o período 2007/2010)

**Quadro 04.** Síntese da Estrutura de Gestão Descentralizada proposta pelo PNT 2003/2007

**Figura 1** – Chegada de Turistas e Receita Cambial do Turismo Internacional: 1996-2005

**Figura 2** – Chegada de Turistas e Receita Cambial do Turismo Brasileiro: 1996-2005

**Figura 3** – Desembarque de Passageiros em Vôos Internacionais e Nacionais no Brasil: 1996-2005

## INTRODUÇÃO

A partir dos anos 70, o fenômeno da globalização expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório, de alcance mundial, contribuindo para o acirramento das desigualdades sociais, superexploração dos recursos naturais e crescimento da pobreza. Este modelo de desenvolvimento, orientado e sujeito à mundialização dos mercados, tem minimizado o papel do Estado, sobretudo no setor econômico, provocando a diminuição significativa dos direitos sociais e o corte sistemático de recursos voltados a áreas da saúde, educação, habitação, etc., gerando, conseqüentemente, um elevado passivo em exclusão social.

Nesse cenário controverso, o turismo emerge na pauta das discussões como um mecanismo potencial para a promoção da inclusão social, sobretudo, a partir da ótica da sustentabilidade. Na perspectiva de uma possível contribuição do turismo para a redução das desigualdades e dos problemas sociais no Brasil, o presente trabalho se propõe a analisar a temática da Exclusão/Inclusão Social no contexto das Políticas Públicas de Turismo, com enfoque no Plano Nacional de Turismo 2003/2007, num exercício retrospectivo e considerando a projeção de cenários, procurando refletir sobre as limitações e potencialidades deste setor para a minimização do processo de exclusão social. Constituíram objetivos específicos da presente pesquisa: a) a realização de uma pesquisa bibliográfica sobre os conceitos e pressupostos teóricos concernentes ao tema da Exclusão/Inclusão Social; b) a investigação sobre como o tema da Inclusão Social esteve historicamente inserido no contexto das Políticas Públicas de Turismo no Brasil e; c) a análise do enfoque e da abrangência da temática de estudo no Plano Nacional de Turismo (2003/2007), tendo em vista também os principais programas e projetos, além da legislação vigente para o setor.

A justificativa desta pesquisa esteve apoiada em algumas questões centrais. Primeiramente, é preciso considerar que o tema da Inclusão Social, apesar de ainda recente nas Políticas Públicas de Turismo, já assume um espaço progressivo e cada vez mais freqüente na retórica e nos discursos dos órgãos governamentais brasileiros e de organismos internacionais, como a Organização Mundial do Turismo (OMT), que têm evidenciado o potencial do turismo no combate às desigualdades sociais, à pobreza, às altas

taxas de concentração de renda e à degradação dos recursos naturais, problemas habituais nas sociedades contemporâneas. Tal perspectiva se intensifica, sobretudo, no âmbito das discussões e propostas que visam a implementação de um turismo qualificado de sustentável, considerado como uma alternativa capaz de contribuir para promoção da inclusão social.

Além disso, Edgell (1987 *apud* BENI, 2001:110) ressalta que “o êxito futuro do turismo depende enormemente das políticas formuladas pelo Estado para administrar seu desenvolvimento, crescimento e maturidade”. A partir deste enfoque, o Estado emerge como um ator estratégico, responsável por coordenar, normatizar e fomentar todo o processo de planejamento e desenvolvimento da atividade turística. De acordo com as recomendações da Organização Mundial do Turismo (OMT, 1994), as principais responsabilidades do Estado quanto à gestão e planejamento da atividade turística são a) preparar os cidadãos para o turismo; b) assegurar o direito ao lazer e às férias para a população; c) assegurar o desenvolvimento sociocultural, por meio do turismo; d) assegurar o desenvolvimento econômico, por meio do turismo e; e) Salvaguardar e proteger a natureza.

No entanto, apesar dessas recomendações, na maioria dos países, o viés econômico do turismo tem dominado a configuração das Políticas Públicas, de maneira que, questões sociais, culturais e ambientais são frequentemente negligenciadas, recebendo do Estado importância, atenção e investimentos limitados. Por esse motivo, a realização de uma pesquisa que objetive apreender e analisar o enfoque e a importância concedidos à temática da Inclusão Social pelos Órgãos Federais de Turismo do Brasil, torna-se essencial, como forma de aprofundar as reflexões nesse sentido e ressaltar a centralidade do tema, além de contribuir para a formulação de políticas públicas com este enfoque.

Após um levantamento bibliográfico preliminar, foi possível compreender que as pesquisas e estudos científicos relacionados à temática da Inclusão Social em Políticas Públicas de Turismo são escassos e pouco frequentes e, que a discussão sobre o tema, é ainda incipiente, no contexto brasileiro.

Por fim, a proposta e a temática deste trabalho estão vinculadas à linha de pesquisa “Comunidade, Meio Ambiente e Desenvolvimento”, pertencente ao Eixo I do Programa EICOS/UFRJ.

A reflexão se inicia por uma análise crítica sobre a globalização, a expansão e disseminação do neoliberalismo e os fatores que têm contribuído decisivamente para o agravamento dos processos exclusivos em diversas regiões do mundo. Em seguida, delinea-se uma abordagem sobre os principais temas e questões referentes à temática de inclusão social.

Como desdobramento deste enfoque, no segundo capítulo, o Turismo é interpretado como um mecanismo potencial para a inclusão social, em termos de limitações e desafios futuros. Tal interpretação está baseada, sobretudo, na perspectiva da sustentabilidade no planejamento do setor, que privilegie, em seus objetivos e ações, a descentralização do processo decisório, a conservação de recursos naturais, o resgate e valorização de patrimônio cultural e a geração de benefícios diretos à população do destino turístico, como caminho alternativo para a promoção de um desenvolvimento endógeno, sustentável e incluyente.

O terceiro capítulo se propõe a pensar o turismo como política pública, destacando as principais funções e responsabilidades do Estado no processo de condução, regulamentação e fomento do desenvolvimento do setor, a definição e importância de uma política de turismo e um panorama geral das políticas públicas direcionadas ao incremento da atividade turística do Brasil, a partir da criação da EMBRATUR, em 1966.

No quarto capítulo é apresentado o arcabouço metodológico que norteou a realização das análises da temática da inclusão social no contexto do Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Três etapas principais foram delineadas: levantamento bibliográfico, definição de temas centrais (a partir do referencial teórico escolhido) para a análise da inclusão social no âmbito das políticas públicas de turismo e realização de entrevista com um interlocutor considerado estratégico do Plano Nacional de Turismo 2003/2007.

Por fim, no quinto capítulo, são apresentados os resultados das análises empreendidas no âmbito do Plano Nacional de Turismo 2003/2007, a partir de um enfoque retrospectivo e considerando a projeção de cenários. Vale ressaltar que, além dos documentos, programas e ações referentes à Política Nacional de Turismo 2003/2007, a pesquisa também considera, nesta análise, os documentos relativos à Política Nacional de Turismo 1996/1999 e o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”, que traz propostas

para o turismo nos próximos quatro anos, além da Legislação do Turismo, correspondente ao período de vigência de cada uma das políticas analisadas.



## 1. GLOBALIZAÇÃO E O PROCESSO DE EXCLUSÃO SOCIAL

No século vinte e um, um dos principais desafios enfrentado pelos países da América Latina é o combate ao agravamento dos processos exclusivos e a busca de um modelo de desenvolvimento equitativo, baseado em processos democráticos e incluídos. Diversos estudos e publicações têm evidenciado os graves problemas existentes nessa região, entre os quais o acirramento das desigualdades sociais, o aumento da pobreza absoluta e as altas taxas de concentração de renda, são aqueles que têm despertado maior preocupação por parte dos governos, exigindo ações emergenciais e estruturais para a reversão deste quadro. Nas últimas décadas, tal cenário foi agravado pelo fenômeno da globalização, que passou a produzir relações de dependência entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, envolvendo questões de ordem social, ambiental, cultural, política e, sobretudo, econômica.

De acordo com Ianni (1996), a globalização vem expressar um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. Este fenômeno assinala a emergência de uma sociedade global, como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória. O desenvolvimento do modo capitalista de produção sustenta sua base em novas tecnologias, criação de novos produtos, recriação da divisão internacional do trabalho, mundialização dos mercados e expansão e disseminação das políticas neoliberais, ultrapassando fronteiras geográficas, históricas e culturais, multiplicando-se assim, suas formas de articulação e contradição.

Para Lesbaupin (2000), na América Latina e, em especial, no Brasil, tal fenômeno assume um caráter fundamentalista, baseado nos ideais neoliberais, com predominância do capital, do individualismo e do mercado, privilegiando-se a abertura comercial, as privatizações e o combate ao intervencionismo estatal. Contudo, em virtude de sua complexidade, a globalização muitas vezes é apontada como fato irreversível, no sentido de que o mundo encontra-se em um momento, no qual seu destino é ser regido por um único grande mercado, sob o comando do capital transnacional e das mega-corporações. Esta posição interpreta a globalização como um fenômeno exclusivamente negativo, perverso e irremediável, a que todos os seres humanos têm que aceitar e se adaptar.

Contudo, é preciso considerar que a globalização se dá de forma assimétrica e desigual, atingindo de diferentes maneiras, os países e regiões do mundo. Ela representa um processo que influencia e altera não somente a esfera econômica, mas as dimensões social, cultural, política, ambiental e espacial do desenvolvimento. Além do mais, ela pode gerar tanto efeitos positivos quanto negativos. Sposati (1997:44) afirma que:

“(...) quando a globalização se traduz no processo de horizontalização de valores, perspectivas, ética, ela se mostra altamente positiva. Quando vertical, ao contrário, ela é negativa e reveladora de uma nova forma de hierarquização de cidadãos e dominação da elite. Neste caso, ela difunde a lógica da apartação social, em contraponto à lógica da cidadania, na construção de padrões de civilidade”.

Um aspecto positivo oriundo da globalização foi a ampliação da consciência ambiental em todo o mundo. O desenvolvimento dos novos sistemas de comunicação e a articulação em redes permitiram que diversos setores da sociedade tivessem acesso a informações antes restritas a grupos de pesquisadores, cientistas e líderes políticos. Um acontecimento que contemporiza tal questão foi a realização, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, da Conferência da Cúpula das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO 92, que marcou a percepção que a atuação em prol das causas ambientais precisa de ser global, demandando a participação e o engajamento dos diferentes segmentos da sociedade civil. A consequência, talvez, mais imediata, desta preocupação com o global foi a constatação de que o enfrentamento das questões ambientais exige, principalmente ações locais. Segundo Sobral (1997:141):

“o mote ‘Pensar Globalmente, Agir Localmente’ tornou-se a palavra de ordem mais freqüente em encontros, publicações e campanhas de ambientalistas. Os municípios e governos locais, em todo o mundo, passaram a se preocupar e a desenvolver políticas ambientais; as ONG’s voltaram a mobilizar os cidadãos para agirem em seus locais de moradia, estudo ou trabalho, visando o bem-estar comum da sociedade; entidades de apoio internacional passaram a financiar, diretamente, projetos de conservação ambiental nos mais diversos cantos do globo”.

Assim, os avanços e inovações tecnológicas nas áreas da comunicação e informação têm contribuído para a mobilização de grande parcela da população mundial para as

questões ambientais. Vale ressaltar, que os efeitos da globalização influenciaram também o crescimento e o desenvolvimento da atividade turística em todo o mundo, ao contribuir para: i. a criação e implementação de novas tecnologias e sistemas operacionais, que interferiram na melhoria da qualidade e da agilidade na prestação de serviços turísticos; ii. a evolução dos meios de transporte, uma vez que, o deslocamento, configura-se como questão central para o turismo e; iii. a ampliação da busca/disseminação de informações, sobretudo, após a popularização da Internet, permitindo que as pessoas tivessem acesso a dados sobre as mais variadas destinações turísticas.

No entanto, o advento da globalização também permitiu que o sistema capitalista de produção e, as políticas neoliberais, se expandissem de forma acelerada, provocando o agravamento dos processos exclusivos, sobretudo nos países subdesenvolvidos. Conforme Wanderley (2004:65):

“As disparidades de renda entre o Norte e o Sul aumentaram, os novos modelos tecnológicos nas relações internacionais geraram fissuras graves, as políticas dos principais países ricos (protecionismo, taxas de juro sobre a dívida externa, barreiras aos movimentos migratórios, etc.) e dos organismos internacionais (políticas de desregulamentação do Estado, privatizações, combates aos déficits públicos, etc.) passaram a pressionar o Sul para se integrar nas regras do jogo imposta por eles”.

Couriel (1998 *apud* LESBAUPIN, 2000) questiona o dogmatismo neoliberal, afirmando que a abertura comercial, as privatizações, o enfraquecimento atual do Estado, em suas diferentes funções, e a ênfase na eliminação dos déficits fiscais na política econômica dos países, sobretudo da América Latina<sup>1</sup>, não são conseqüências inevitáveis ou fenômenos gerados exclusivamente pela globalização, mas resultam, principalmente, dos interesses dominantes dos países desenvolvidos, em especial os Estados Unidos, para comercializar seus produtos e resolver seu déficit da balança comercial<sup>2</sup>. Assim, o enfraquecimento do Estado nos países latino-americanos é fruto da ideologia dominante e da correlação de forças em conflito, entre tendências que querem dar maior protagonismo

---

<sup>1</sup> Os autores mencionados discutem essa temática, preferencialmente, na América Latina.

<sup>2</sup> Couriel (1998 *apud* LESBAUPIN, 2000) ressalta que as privatizações estão associadas à procura de maior rentabilidade de grandes companhias transnacionais, ao penetrarem em novos mercados.

ao mercado e ao setor privado e, outras, que procuram manter certa direção econômica e bases do denominado “Estado de Bem-Estar”.

De acordo com a hegemonia ideológica do neoliberalismo<sup>3</sup>, a raiz de todos os problemas da sociedade se vincula ao papel excessivo do Estado na economia. Nessa perspectiva, o Estado de Bem-estar deve ser “combatido”, procurando-se, de todas as formas, minimizar o intervencionismo estatal e reduzir-se as políticas sociais, submetendo-as a cortes e limitações. Saúde, educação, habitação, assistência social estão sujeitos à perda de recursos públicos por determinação dos governos, agora voltados para a contenção do déficit público, meta principal das políticas governamentais de grande parte dos países do mundo. Este enfoque influenciou e tem influenciado as estratégias e ações econômicas desenvolvidas em diversos países, abalando assim, a autonomia dos Estados nacionais. Para Wanderley (2004:138) uma frase resume essa perspectiva: “Não temos problemas com o Estado, o Estado é o problema” (Ronald Regan, na campanha presidencial de 1980). Tal atitude tem um efeito: o surgimento de um atiestatismo que é a outra face de uma fixação contrária, de uma afirmação total do mercado. E essa visão parece transformar-se num senso comum da opinião pública mundial”. Herrera (2000) ressalta que:

“A idéia clássica de Estado-nação é hoje, objeto de debates, por sua crescente inaplicabilidade em circunstâncias de perda do poder nacional, na maioria dos países subdesenvolvidos, e pela inabilidade das potências mundiais atuais, para alcançar uma nova ordem internacional. Uma questão central do processo de globalização é o aumento crescente do poder das transnacionais: pessoas não conhecidas nem eleitas decidem o valor da moeda de um país, o preço das matérias-primas, o preço do crédito, os preços da comida e da energia. Nisso, afetam milhões de pessoas, em muitas nações” (*op.cit.* 2000:22).

Mas, para Ianni (1997), a atual conjuntura dos Estados Nacionais, no contexto da globalização e do neoliberalismo, sugere novas e complexas situações, fato que exige certa cautela na análise dessa temática. É preciso compreender o modo pelo qual os processos de

---

<sup>3</sup> “O neoliberalismo é definido por Gonçalves e Pelegrino (1997) como a hegemonia nas esferas política e econômica da maior liberdade para as forças de mercado, menor intervenção estatal (Estado Mínimo), desregulamentação, privatização do patrimônio público, preferência pela propriedade privada, abertura para o exterior, ênfase na competitividade internacional e redução da proteção social”.

interdependência econômica, política, legal, militar e cultural estão mudando a natureza, o alcance e a capacidade do Estado moderno, e de como a sua capacidade regulatória está reduzida a algumas esferas.

Por um lado, é inegável salientar que a partir dos anos 70, a globalização dos mercados, a mundialização da economia e o crescimento do poderio político e econômico das mega-empresas transnacionais diminuíram a autonomia e a capacidade dos Estados Nacionais de controlar suas economias. As regras do mercado<sup>4</sup> e as pressões dos organismos internacionais acabaram se sobrepondo aos interesses do Estado, que passaram a reorientar suas políticas e a modificar o destino dos recursos públicos. Conforme Ianni (1997:17):

“A crescente transnacionalização da economia não só reorienta como reduz a capacidade decisória do governo nacional. Em praticamente todos os setores da economia, sem esquecer as finanças, as injunções externas com frequência são decisivas no modo pelo qual o governo adota diretrizes. Também no campo dos transportes, habitação, saúde, educação e meio ambiente cresceram muito as sugestões, os estímulos, as orientações, os financiamentos e as imposições de organizações multilaterais, dentre as quais destacam-se o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD)”.

Por outro lado, algumas posições insistem em apontar o Estado como “vítima” nesse novo cenário econômico presente na sociedade global, afirmando que este, se encontra impossibilitado de intervir na contramão deste processo, atuando como simples coadjuvante, totalmente entregue às forças de mercado. Segundo Corsi (1997:105):

“Ao contrário do que os neoliberais afirmam, os mercados continuam bastante regulados por Estados e organismos mundiais. Os Estados atuam muitas vezes como parceiros de interesses locais, regionais e mundiais. O estabelecimento de quotas de importação, prática bastante difundida, é um exemplo claro de como os Estados atuam visando proteger setores considerados estratégicos. (...) além do mais, a utopia neoliberal de

---

<sup>4</sup> Nascimento (1997:91) ressalta que os mercados são criadores naturais de desigualdade. E a tensão entre os espaços da desigualdade e da igualdade era resolvida pelo Estado, como espaço da gestão de interesses comuns ou da introdução da racionalidade no espaço irracional da economia capitalista. Com a diminuição do papel do Estado, a lógica do mercado não apenas torna-se hegemônica como também invade espaços sociais que antes não lhe eram afetos.

mercados auto-regulados nunca esteve tão longe. O Capitalismo há mais de vinte anos entrou em uma fase de taxas de crescimento bastante modestas, que nem as políticas ortodoxas e nem a chamada revolução tecnológica conseguiram reverter. O desemprego chegou às alturas em quase todos os países, degenerando as condições de vida de grandes contingentes populacionais. E o capitalismo globalizado, com seus pretensos mercados auto-regulados, não consegue sobreviver sem uma ampla intervenção do Estado”.

Nessa resultante, pode-se constatar que, de fato, os Estados Nacionais tiveram sua hegemonia reduzida, em virtude da ampliação dos interesses do mercado e do domínio do capital internacional. Mas, ao mesmo tempo, eles não podem ser considerados, simplesmente, reféns dessa nova ordem mundial, passando a colaborar e, em alguns casos, literalmente entregar o controle dos países nas mãos das mega corporações transnacionais. O que parece, na verdade, é que os Estados apóiam-se nesta prerrogativa para justificar a redução dos investimentos sociais, se eximindo de suas responsabilidades na elaboração e implementação de políticas sociais. É preciso deixar claro que, apesar desse cenário adverso, o modelo do Estado do Bem-Estar Social ainda permanece, de maneira que o Estado continua a possuir suas funções constitutivas, assumindo um papel essencial na coordenação e orientação do desenvolvimento dos países.

Logo, o modelo de crescimento e de desenvolvimento que prevalece no âmbito global é bastante complexo. Ao contrário do que se esperava, ele não tem provocado maior integração dos países à economia mundial, nem contribuído para a melhoria da qualidade de vida, minimização da pobreza, conservação dos recursos naturais e democratização das riquezas produzidas. De concreto, cada vez mais, o poder econômico concentra-se nas mãos de alguns países desenvolvidos, com conseqüências marcantes, principalmente nos âmbitos social e ambiental, tendo como resultado o agravamento do processo de exclusão social.

Assim, o processo de exclusão social constitui, na atualidade, tema de estudo de diversas áreas do conhecimento e motiva discussões e debates de grande complexidade na sociedade contemporânea. É um fenômeno que, apesar de não ser novo, se acirra na atual fase do capitalismo, tanto nos países desenvolvidos como nos considerados “sub-desenvolvidos” e “em desenvolvimento”.

Os processos sociais excludentes sempre estiveram presentes nos modelos de organização da sociedade. Tal fato era claramente percebido e “demarcado” nas sociedades estamentais, ou seja, sociedades que tinham como característica principal a diferenciação das classes sociais, baseadas, essencialmente, na origem social. Dessa forma, a inclusão ou a exclusão, em determinado segmento, estava diretamente relacionada ao nascimento, ao “berço”, inexistindo qualquer possibilidade de mobilidade ou ascensão social. Como exemplos, pode-se citar as formas de organização das sociedades gregas, romanas e, mais recentemente, no caso do Brasil, das sociedades do período colonial e do período imperial. Segundo Martins (2002:15), nessas sociedades:

“Excluídos eram aqueles aos quais, pelo berço em que nasceram, não se reconhecia direito ao respeito, à dignidade, ao decoro, ao tratamento em relação àqueles que o tivessem por origem social. A pobreza colonial era em tudo diversa da que conhecemos hoje, pois se baseava em efetivos critérios de exclusão social. Pessoas que faziam trabalhos mecânicos, como se dizia, estavam impedidas de ocupar cargos públicos, nas câmaras, estamentalmente interditas, e isso nada tinha a ver com riqueza ou pobreza. Tinha a ver com condição social”.

Mais recentemente, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, os modelos de organização social baseados em divisões rígidas de classes já não são mais encontrados, pelo menos da forma como eram concebidos. Nesse período, o processo de globalização passou a afetar e influenciar a dinâmica das relações sociais e produtivas em todo o mundo. O capitalismo, por sua vez, apoiado nos ideais neoliberais e na evolução tecnológica, se revelou um modelo segregador, excludente, gerador de inúmeros problemas sociais, banindo, a cada dia, mais e mais trabalhadores dos processos produtivos, que se viam sem quaisquer expectativas quanto ao futuro. Para Martins (*op. cit.*), na medida em que o objetivo do desenvolvimento econômico é a própria economia, pode-se defini-lo como um modelo de antidesenvolvimento: o desenvolvimento econômico é descaracterizado e bloqueado nos problemas sociais graves que gera, mais do que legitimado nos benefícios exíguos que cria e distribui.

Diante dessa realidade incipiente e contraditória, as reflexões e análises sobre este modelo de desenvolvimento econômico, suas conseqüências e os possíveis rumos da sociedade, passaram a constituir temas centrais de investigação para pesquisadores e organismos internacionais. Nos anos 70, ocorreram discussões em torno do conceito de

“marginalidade” social<sup>5</sup> que passaria a interpretar as relações econômicas e sociológicas inerentes ao capitalismo como constitutivas do sistema produtivo. As populações marginais aparecem, nesse contexto, como consequência da acumulação capitalista. Contudo, para Vérias (1999), a publicação de “*O mito da marginalidade*” (Perlman, 1977) reconceitua o tema da marginalidade e da participação, explicitando que a visão funcionalista não captava os vínculos estruturais da economia e da sociedade dependentes da América Latina. Aparece, assim, a marginalidade como consequência de um modelo de desenvolvimento (e subdesenvolvimento), que tem como característica básica a exclusão de vastos setores da população de seu aparato produtivo principal. Já na década de 80, a autora ressalta que as atenções se voltaram para a questão da democracia, a segregação urbana, a importância do território para a cidadania, a falência das ditas políticas sociais, os movimentos e as lutas sociais.

Nos anos 90, como resultado das discussões precedentes, emerge uma nova e complexa temática de estudo: a exclusão social. Tema abrangente, conflitante, polêmico, “multidimensional”, que passa a figurar no centro do debate político e social, sendo alvo de muitas críticas, sobretudo por parte da academia.

Segundo Paugam (1999), a utilização da noção de exclusão, em particular na Europa, acontece de forma tão variada, imprecisa e sem fundamento que, freqüentemente, torna-se inconsistente e, às vezes, equivocada. Já Martins (2002) ressalta que a exclusão é um desses temas que fazem parte de um conjunto de categorizações imprecisas hoje em dia utilizadas para definir os aspectos mais problemáticos da sociedade contemporânea no Terceiro Mundo.

“Na verdade, a categoria exclusão é resultado de uma metamorfose nos conceitos que procuravam explicar a ordenação social que resultou no desenvolvimento capitalista. Mais do que uma definição precisa de problemas, ela expressa uma incerteza e uma grande insegurança teórica na compreensão dos problemas sociais da sociedade contemporânea” (MARTINS, 2002:31).

---

<sup>5</sup> Para maior aprofundamento da questão da marginalidade, ver Cardoso et al.(1971), Pereira (1971) e Paoli, (1974).



Uma retrospectiva dos inúmeros significados atribuídos ao termo “exclusão” evidencia uma vasta diversidade de usos, abrangendo tanto as já “consagradas” minorias (negros, índios, homossexuais, deficientes físicos), quanto os desempregados, pobres, sem-habituação, sem-teto, sem-terra, favelados, meninos de rua, suburbanos, catadores de lixo, etc., enfim, todos aqueles que, de alguma forma, em maior ou menor grau, possuem algum tipo de privação. Nessa direção, tal conceito se propõe a englobar os mais diferentes problemas sociais presentes na sociedade, capaz de tudo explicar. Mas, de acordo com o autor supracitado, na verdade:

“Não existe exclusão e sim inclusões de diferentes formas, sejam elas satisfatórias ou precárias, marginais, instáveis. O que se chama de exclusão é aquilo que constitui o conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas de uma inclusão insatisfatória. A inclusão daqueles que estão sendo alcançados pela nova desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas e para os quais não há senão, na sociedade, lugares residuais. Nesse sentido, exclusão, sociologicamente, não existe. O discurso corrente sobre exclusão é basicamente produto de um equívoco, de uma fetichização, a fetichização conceitual da exclusão, a exclusão transformada em uma palavra mágica que explicaria tudo” (MARTINS, 1997:29).

Desse modo, a tendência equivocada “ao culto à exclusão” acaba levando as pessoas a acreditar que estão sendo jogadas para fora dos sistemas de relação e produção sociais, quando, na verdade, elas estão sendo excluídas para, novamente, serem incluídas - ou “reincluídas” - só que de forma precária, marginal, para se tornarem testemunhas e reprodutoras deste mesmo aparelho dominante. Estas pessoas, devido às injustiças, às carências, vêem suas chances de reivindicação cada vez mais limitadas. Assim, segundo Martins (*op. cit.*) “a exclusão nos lança na cilada de discutir o que não está acontecendo exatamente como sugerimos, impedindo-nos, portanto, de discutir o que de fato acontece: discutimos a exclusão e, por isso, deixamos de discutir as formas pobres, insuficientes e, às vezes, indecentes de inclusão”.

Castel (2004) ressalta que a heterogeneidade dos usos do termo “exclusão”, ou seja, o fato dela designar um número imenso de situações diferentes, encobre a especificidade de cada uma dessas situações, não permitindo a realização de investigações precisas sobre os conteúdos que pretende abranger. O autor propõe uma comparação sobre duas situações

(exemplos) de exclusão: O primeiro, refere-se a um velho trabalhador que perdeu o emprego e se isolou na esfera doméstica. Já o segundo, diz respeito a um jovem que anda sem rumo, que não se ocupa com nada, que não consegue se inserir satisfatoriamente no mercado de trabalho, desloca-se sem um direcionamento ou caminho a seguir. Segundo ele:

“Sem dúvida podemos chamá-los de excluídos, mas o que ganhamos em compreensão? Falar em termos de exclusão é rotular com uma qualificação puramente negativa que designa a falta sem dizer no que ela consiste nem de onde provém. De tanto repetir a ladainha da ausência, oculta-se a necessidade de analisar positivamente no que consiste a ausência. Isto por uma razão de fundo: os traços constitutivos essenciais das situações de exclusão não se encontram nas situações em si mesmas” (CASTEL, 2004:20).

Assim, o atual foco de análise do fenômeno da exclusão social está sendo dirigido por uma visão simplista e reducionista, ao invés de se concentrar em uma análise profunda, estrutural e prospectiva de suas principais causas. É preciso se concentrar nas possibilidades de mudança, nos caminhos e alternativas possíveis de transformação do tecido social atual, marginal, excluído e sem qualquer perspectiva. As posições recentes, tanto por parte dos que se sentem “excluídos”, quanto por aqueles que se importam com a situação dos “excluídos”, reivindicam a inclusão, justamente, nessa sociedade e nesse modelo de “desenvolvimento” que os exclui e os segrega. Dessa maneira, os ditos “excluídos” não reivindicam uma real transformação social profunda e a superação da condição de marginalização; querem, na verdade, fazer parte desse sistema capitalista<sup>6</sup>. Para Martins (2002) as formas de protesto popular que ganharam certa importância no país nas últimas décadas, não contêm nenhum programa político e nem podem contê-lo. Elas não comprometem a reprodução do sistema porque toda mudança reivindicada é quantitativa, pela ampliação da integração dos marginalizados nos círculos mais amplos da sociedade de consumo e da alienação que lhe é própria. Não ocorre o clamor pela mudança,

---

<sup>6</sup> “Na verdade, o problema da exclusão nasce com a sociedade capitalista. É uma sociedade que tem como lógica própria tudo desenraizar e a todos excluir porque tudo deve ser lançado no mercado; para que tudo e todos sejam submetidos às leis de mercado. (...) Na sociedade capitalista essa é uma regra estruturante: todos nós, em vários momentos de nossa vida, e de diferentes modos, dolorosos ou não, fomos desenraizados e excluídos. É próprio dessa lógica de exclusão, a inclusão. A sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica. O problema está justamente nessa inclusão” (MARTINS, 1997:32).

pela superação e transformação da situação real vivenciada, mas sim, sua reafirmação. O importante é estar integrado ao mundo do ter e do parecer. Alcançando tal objetivo, os “excluídos” também passam a afirmar os valores próprios da sociedade<sup>7</sup>.

Dessa maneira, a ascensão social dos pobres, dos marginalizados, dos ditos “excluídos” já não se dá mais pelo trabalho e sim pelo consumo e pela propriedade mobiliária (carro, roupa, eletrodomésticos, etc.). Na atual sociedade, o consumo passa a ser um meio de afirmação, de integração social. O cidadão, hoje, é aquele que consome. Quanto maior o seu poder aquisitivo e o seu poder de compra, maior sua posição e importância e, conseqüentemente, maior o grau de inclusão social.

Contudo, o entendimento e a análise do processo de exclusão social estão atrelados ao reconhecimento e compreensão de suas origens, da maneira como se manifesta, do seu lugar na dinâmica social e, de como influenciam e interferem no modelo de desenvolvimento atual. Faz-se necessário desvendar as causas do processo que levam às pessoas a situações de exclusão, ou melhor, de “inclusão” de modo insatisfatório, degradante, desumano. Nas palavras de Castel (2004:20), “é preciso reconstruir o *continuum* de posições que ligam os *in* e os *out*, e compreender a lógica a partir da qual os *in* produzem os *out*”.

Nessa relação de reconstrução, de investigação dos processos que originam os problemas sociais excludentes, é importante estar atento para o fato de que grande parte das pessoas, grupos e instituições que desenvolvem iniciativas voltadas à “reinclusão” de parcelas da sociedade, que se encontram em situação de carência e precariedade, o fazem a partir de uma postura não-participativa, tomando por base apenas suas convicções, conhecimentos e intenções, sem levar em consideração aquilo que o “outro” - marginalizado, excluído - pensa a respeito. Isso acontece porque, ainda segundo Martins (2002), excluído e exclusão são construções, projeções de um modo de ver próprio de quem se sente e se julga participante dos benefícios da sociedade em que vive e que, por isso, julga que os diferentes não estão tendo acesso aos meios e recursos a que ele tem acesso. O

---

<sup>7</sup> “Além do mais, os excluídos encaminham-se ainda para estratégias sociais de mascaramento de sua condição (é a classe média que fala de exclusão e não o excluído) e à exacerbação de técnicas sociais de ocultamento das marcas sociais de sua degradação. Por isso, orientam suas precárias possibilidades de participação, através do mercado, para uma hierarquia de consumo que não corresponde à escala de prioridades que a classe média adota quando os define como excluídos” (MARTINS, 2002:39).

discurso da exclusão é o discurso dos integrados, dos que aderiram ao sistema, tanto à economia quanto aos valores que lhe correspondem.

Por esse motivo, a consciência daqueles que se propõem a estudar as origens e as causas dos problemas sociais tem de estar em sintonia com a consciência daqueles que sofrem e/ou detêm tais problemas sociais, que vivem em situação de “exclusão”. Os órgãos, instituições e pesquisadores que pretendem implementar iniciativas concretas, efetivas, que atinjam a raiz dos problemas sociais, precisam começar a deixar-se “contagiar pelo outro”, tentar compreender suas reais necessidades e limitações e, principalmente, atuar como coadjuvantes nesse processo, permitindo que os “excluídos” construam sua própria história, a partir de sua vivência e de sua realidade<sup>8</sup>.

Na direção das reflexões e estudos sobre a temática da exclusão/inclusão social, a questão do desemprego vem sendo apontada, por muitos pesquisadores, como a principal causa dos processos exclusivos e das inúmeras desigualdades sociais na sociedade contemporânea. Para Donzelot (1996), existe um setor da sociedade que não consegue se integrar ao desenvolvimento capitalista, não consegue encontrar maneiras dignas (através do emprego) para se sustentar e sustentar a seus familiares. A questão da exclusão do mercado de trabalho, neste caso, é interpretada como uma consequência direta da globalização e das políticas neoliberais. Diversos autores<sup>9</sup>, a partir de estudos e pesquisas, têm evidenciado e questionado a incapacidade das políticas econômicas vigentes de incluir o crescente número de desempregados no mercado de trabalho. No sentido dessa discussão, Lesbaupin (2000), a partir de seus estudos sobre a realidade latino-americana e brasileira, afirma que:

“Nos últimos 30 anos houve um processo de crescimento da desigualdade social no Brasil, acentuado na última década. Neste último período, acresceu-se à exclusão social já conhecida um novo tipo, caracterizado fundamentalmente pela redução sistemática de postos de trabalho e o surgimento de um contingente crescente de aptos ao trabalho sem-trabalho.

---

<sup>8</sup> No caso do turismo, são frequentes as experiências de destinações turísticas nas quais o planejamento da atividade ocorreu de maneira impositiva, por meio de diretrizes técnicas, desconsiderando as diferentes representações sociais. Como exemplo, pode-se citar o caso de Saúpe, na Bahia (ver RIBEIRO, 2005).

<sup>9</sup> CASTEL (2004), WANDERLEY (2004), SANTOS (1997), DOWBOR (1997), ORTIZ (1997), IANNI (1996), NASCIMENTO (1993, 1997), entre outros.

Este processo de exclusão vem sendo produzido pelos novos processos produtivos em associação com as políticas neoliberais e uma inserção submissa no mundo globalizado” (*op. cit.* 2000:07).

A partir dos anos 70, as inovações tecnológicas passaram a influenciar, principalmente, os setores industrial e de serviços, ocasionando uma reestruturação nos processos produtivos. O fordismo e o taylorismo, baseados na especialização das tarefas (geralmente repetitivas) e ancorados por mão-de-obra que não exigia alto grau de qualificação, foram superados por novos paradigmas organizacionais, baseados na flexibilização. Assim, novos métodos de organização e de gestão são introduzidos nas empresas, o que altera profundamente as anteriores rotinas de produção, exigindo, a partir de então, um trabalhador muito mais qualificado, capaz de responder, com eficiência, a um conjunto de múltiplas tarefas. É o que Mineiro (1996) denomina de “polivalência”. Ou seja, os avanços tecnológicos imprimiram um novo ritmo de trabalho, no qual o trabalhador tem que ser polivalente, capaz de atuar em diferentes funções, ou melhor, agregar diferentes funções em seu emprego. Segundo Mattoso (1995), na perspectiva das empresas, o processo promoveu também transformações:

“Para reduzirem custos e se tornarem mais competitivas, as empresas flexibilizaram a sua mão-de-obra em dois níveis principais: a flexibilidade funcional ou interna e a flexibilidade numérica ou externa. A primeira é destinada ao núcleo estável e central que assume uma maior mobilidade, mais funções. A segunda, voltada a facilitar os ajustes de mão-de-obra às flutuações da demanda, é destinada à mão-de-obra periférica e externa” (*op. cit.* 1995:92).

Dessa maneira, a empresa exige uma adaptação, por parte de seus funcionários, às novas exigências e aos novos métodos de produção, passando a excluir todos aqueles que não se “encaixam” nesta nova ordem. Ao mesmo tempo, as empresas também optam por subcontratar uma parte das tarefas, mas, em geral, sob condições mais precárias, menos protegidas e com menos direitos. Surge, nessa resultante, o fenômeno da terceirização, cada vez mais presente no mercado de trabalho, sobretudo, no setor de serviços. As empresas passam a manter apenas aqueles trabalhadores essenciais à produção, os trabalhadores “polivalentes”. Todos os serviços não ligados diretamente à produção, como obras, alimentação, limpeza, etc, são terceirizados. Este processo ocasiona a precarização do

emprego, porque o controle e a fiscalização sobre essas empresas passa a ser menor. Cada vez mais, o emprego integral e por tempo indeterminado, no qual o trabalhador possui segurança e estabilidade, com benefícios e auxílios, torna-se escasso. Assim, o “exército” de trabalhadores temporários ou subcontratados cresce vertiginosamente, composto por pessoas que possuem habilidades facilmente disponíveis no mercado. Lesbaubin (2000:17) ressalta que “com menos acesso a oportunidades de carreira, este grupo tende a ser caracterizado por uma alta rotatividade”.

Nessa lógica, as taxas de desemprego não param de crescer. Em busca da competitividade e da sobrevivência no mercado, praticamente todas as empresas passaram a enxugar seus quadros funcionais, como forma de reduzir seus custos. Agora, não se pode mais fazer referência ao conceito de “exército industrial de reserva” de Marx, segundo o qual, existiria um contingente de desempregados para suprir as fases de expansão do capital e para pressionar para baixo os salários. Na recente conjuntura econômica não se fala mais em reserva, mas em excedentes. Segundo Hobsbawm (1995 *apud* LESBAUPIN, 2000:31): “não se pode dizer que este elemento funcione como um ‘exército industrial de reserva’ no sentido clássico. (...) Pode ser dito que uma grande proporção do excedente de trabalho é irrelevante para a economia, marginal”. E isso ocorre porque os atuais processos produtivos não conseguem mais absorver toda a mão-de-obra disponível no mercado de trabalho. Muitos trabalhadores convivem com períodos longos de espera por uma oportunidade de emprego, fato que vem gerando graves problemas sociais. Martins (1997) faz uma análise sobre esta situação, levantando uma questão: “Por que agora nós todos percebemos a exclusão e antes não percebíamos? Provavelmente, porque antes, logo que acontecia a exclusão, em curtíssimo prazo, se dava também a inclusão: os camponeses eram expulsos do campo e eram absorvidos pela indústria, logo em seguida”<sup>10</sup>. Para o autor, o problema da exclusão começou a se tornar visível nos últimos anos porque este processo de reinclusão passa a levar mais tempo. No momento atual, a sociedade moderna está criando uma grande massa de população irrelevante, que tem pouca chance de ser de fato reincluída nos padrões atuais do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o período da passagem do

---

<sup>10</sup> Mesmo que essa “inclusão” se desse na forma de um regime de trabalho excessivamente árduo, com carga horária de trabalho elevada, sem direito a folga nos finais de semana, nem tampouco férias, mas, eram considerados “incluídos”.

momento da exclusão para o momento da inclusão está se transformando num modo de vida, está se tornando mais do que um período transitório. Portanto, o que deve ser objetivo de análise e reflexões é, justamente, este “novo” e cada vez mais “frequente” modo de vida.

Castel (2004) considera que esse processo de precarização do trabalho e de ausência de oportunidades de emprego atinge de forma desigual as diferentes categorias sociais. Para o autor, é possível esboçar pelo menos três situações ou grupos que refletem o atual momento. Em primeiro lugar, a “Desestabilização dos Estáveis”, ou seja, trabalhadores que ocupavam uma posição sólida na divisão do trabalho clássica e que foram expulsos dos circuitos produtivos. Em segundo lugar, a “Instalação na Precariedade”, que atinge frequentemente os jovens, com alternâncias de períodos de atividades, de desemprego, de trabalho temporário, de ajuda social. Por fim, os “Sobrantes”, pessoas que não têm mais lugar na sociedade, que não estão integrados, ou seja, que deixam de se inserir nas relações de interdependência com o conjunto da sociedade.

É preciso ressaltar que essas relações estão baseadas, sobretudo, no processo de produção e reprodução ampliada do capital. Como os “sobrantes” ou os excluídos não integram mais os processos produtivos, perdem a possibilidade de interferir ativamente na dinâmica social:

A eles, não se aplica a teoria do protagonismo histórico da classe operária, pois sua situação social é adversa. A produção de novas situações e de novas relações sociais se dá sem eles. E a reprodução se dá sem sua participação direta. São descartáveis. (...) Eles não protagonizam nem realizam uma contradição no interior do processo produtivo. Eles são apenas o trabalhador em potencial, o resíduo crescente do desenvolvimento econômico anômalo. Quando muito, são trabalhadores dos setores secundários e irrelevantes da produção. Por isso são excluídos. Não só, nem principalmente, excluídos das oportunidades de participação social. Mas, excluídos das possibilidades ativas do fazer História. (...) Os protagonistas da situação adversa, que incomodam a consciência das elites e da classe média, não estão mais nas fábricas. Estão, agora, nas ruas, nas favelas, nas invasões, nos bairros miseráveis da urbanização patológica que o novo desenvolvimento econômico produziu. (...) agora no primeiro plano estão a família, a desagregação familiar, o mendigo, a criança de rua, o desempregado, o morador precário, o expulso da terra e recusado pela cidade (MARTINS, 2002:34).

Sem alternativas concretas de reinserção no mercado de trabalho e, em decorrência do agravamento dos problemas sociais, cada vez mais, os ditos “excluídos” se voltam para

a economia informal, que atinge índices elevados, chegando a superar a marca de 50%<sup>11</sup> em alguns países. Contratos formais de trabalho, planos de saúde e aposentadoria são questões que passam a ser alheias à grande parte da população, sobretudo, nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. A destruição sistemática dos pressupostos do Estado de bem-estar (Estado intervencionista e redistribuidor da riqueza social) e a renúncia ao objetivo do pleno emprego, fazem com que inúmeros “trabalhadores sem trabalho” fiquem entregues à própria sorte, desprovidos de uma rede de proteção social. Nesse cenário, o turismo aparece como uma das atividades econômicas que mais reúne trabalhadores na informalidade. Apesar das estatísticas evidenciarem um enorme potencial do setor para a geração de empregos, é preciso apontar que muitos destes são temporários<sup>12</sup> e sem qualquer registro formal.

Diante dessa perspectiva, Paugam (1999) afirma que é necessário traçar políticas preventivas, buscando-se desencadear um processo de políticas globais que vão explicar como se atinge ou como se evita o grau de pobreza e de exclusão. A política social não está restrita à assistência, mas aborda a questão do emprego, da cidadania, dos serviços para o conjunto da população urbana e que, portanto refere-se à educação nacional, à política da moradia, à política da saúde, etc. Assim, o social se torna muito mais amplo em função da discussão sobre a exclusão, quando a sociedade inteira se vê transformada.

Vale ressaltar que, somadas às políticas de âmbito global e nacional, as ações locais também aparecem como importantes aliadas na luta contra os processos sociais exclusivos. Elas representam, não a substituição de um projeto mais amplo, mas a criação de novos espaços de politização e construção democrática. Um exemplo de âmbito “local” que vem conquistando resultados satisfatórios, apresentando-se como um importante caminho para a reinserção de trabalhadores no mercado é o das Redes de Economia Popular Solidária.

Segundo Gutiérrez (1997), a partir dos anos oitenta, em virtude do avanço neoliberal, com o incremento da concorrência entre empresas e o desaparecimento das funções clássicas do Estado de Bem-Estar-Social, verificou-se no continente europeu a expansão de um forte movimento de criação de empresas de propriedade dos próprios

---

<sup>11</sup> DOWBOR, 1997.

<sup>12</sup> Sobretudo nos períodos de alta temporada, o número de trabalhadores informais cresce vertiginosamente no setor de turismo, em virtude do aumento do nº de turistas e da demanda por serviços turísticos.



trabalhadores, a exemplo do que já vinha ocorrendo esporadicamente e continuando a tradição do cooperativismo. Este processo tomou rapidamente proporções significativas, sob a denominação de Economia Social ou Terceiro Setor, constituído na sua maioria por micro (menos de dez empregados) e pequenas (menos de cinquenta empregados) empresas, atuando em vários segmentos da economia. Em 1982, foi publicada a “Carta de Economia Social” (*op. cit.*, 1997:136) que caracteriza as empresas pertencentes a este segmento como:

“Aqueles entidades não pertencentes ao setor público que, com funcionamento e gestão democráticos, e igualdade de direitos e bases para os sócios, praticam um regime especial de propriedade e distribuição de lucros, empregando os excedentes do exercício para o crescimento da entidade e a melhoria dos serviços aos associados e à sociedade. São empresas que se caracterizam pela finalidade de serviço aos membros e ao meio, a autonomia de gestão, os processos de decisão democrática e a primazia das pessoas e do trabalho, sobre o capital, para a repartição das rendas” (GUTIÉRREZ, 1997:136).

A Economia Popular Solidária se propõe a incentivar o desenvolvimento de novas atividades econômicas, que proporcionam uma distribuição mais justa e equitativa de renda, e o estímulo de relações sociais de produção e consumo, baseadas na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do ambiente natural. Tal proposta caminha no sentido da construção de políticas públicas que apontem para um novo modelo de sociedade e tem como público-alvo, conforme Leboutte (2003:22), “*o empreendimento sério, democrático, coletivo, solidário, que distribui os resultados equitativamente, que é transparente nas suas ações, nos seus resultados, valoriza o trabalho e persegue a prática cooperativista, autogestionária*”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> No Brasil, a gestão do Governo de Olívio Dutra (99/02), no Rio Grande do Sul, implementou um Programa de Economia Popular Solidária, uma proposta com alto conteúdo social. Segundo Dutra (2003:12): “Este é um programa que vai além da Economia, embora seja gestado no seu âmbito. Não dissocia o econômico do social, como o neoliberalismo. Pelo contrário, tem no social o pressuposto e o sentido do econômico, compreendendo vários eixos como Formação e Educação em Autogestão, Capacitação do Processo Produtivo, Financiamento, Comercialização e Incubação. Mais importante ainda, o Programa de Economia Popular Solidária não é um projeto imposto pelo Executivo, mas o reconhecimento pelo Governo de propostas formuladas por entidades representativas dos movimentos sociais como a Cáritas e o MST. Trata-se, enfim, com objetivos claros de abertura para a inclusão social, mantendo e ampliando oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionários, de forma coletiva e participativa pelos próprios trabalhadores”. O Programa Economia Popular Solidária se realizou através de seis eixos: formação e educação em autogestão; capacitação do processo produtivo; apoio à comercialização; marco legal;

Dessa forma, as empresas de Economia Social vêm se apresentando como uma alternativa de âmbito local, capaz de contribuir para a redução dos processos exclusivos, possibilitando que diferentes grupos sociais possam se organizar, com o objetivo de superar problemas que não conseguem ser equacionados satisfatoriamente nem pelo Estado, nem pela iniciativa privada (busca por emprego digno, moradia, consumo, crédito, saúde, educação, etc.)<sup>14</sup>.

Mas é importante ressaltar que muitos pesquisadores têm apontado a problemática do desemprego como a principal, e em alguns casos, a única responsável pelos processos exclusivos presentes na sociedade contemporânea. Contudo, é evidente que a exclusão social não significa apenas limitação de oportunidades de emprego e renda. Escorel (1997), aborda a temática da exclusão social como um processo que envolve trajetórias de vulnerabilidade, fragilidade ou precariedade e até ruptura de vínculos, em cinco dimensões e perspectivas da existência humana em sociedade: trabalho, social, política, cultural e humana. A vulnerabilidade do trabalho recai sobre o aumento do desemprego, do emprego precário e da instabilidade a ele associada. Com relação à dimensão social, há a fragilização das relações familiares, de vizinhança e no interior do grupo social, levando o indivíduo ao isolamento e à solidão. Na dimensão política, as trajetórias de vulnerabilidade são de precariedade no acesso e no exercício dos direitos de cidadão e na incapacidade de sua participação e representação na esfera pública. Na dimensão cultural, a exclusão é caracterizada pela indiferença, discriminação e pelo não-reconhecimento dos costumes e tradições culturais de um determinado grupo social. Na dimensão humana, os grupos sociais excluídos vivem no limite da existência e tendem a ser reduzidos à busca exclusiva da sobrevivência, impossibilitados de exercer as suas potencialidades da condição humana.

---

incubação e financiamento. O Governo implementou 24 Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda em todo o Estado. Dentro de cada um desses centros, atuavam os agentes responsáveis pela implementação dos diversos programas do governo, dentre eles o de Economia Popular Solidária. A idéia central era de regionalizar as ações sob a responsabilidade do poder público, através da atuação conjunta com a população, agentes, trabalhadores e empreendedores.

<sup>14</sup> Vale ressaltar, que diversas localidades turísticas também têm adotado a filosofia e o modelo de Economia Popular Solidária, além de modelos Cooperativistas e Associativistas de organização, como alternativa para a superação dos inúmeros problemas sociais, econômicos, ambientais, culturais e políticos, gerados pelo modo de produção capitalista e pela ineficiência, em grande parte, das políticas públicas. Quando o turismo é realizado de modo associativo ou cooperativo, ele passa a beneficiar igualmente o grupo organizado, não deixando a renda concentrada apenas nos empresários do turismo, como ocorre de forma efetiva.

Assim, reduzir o conceito de exclusão/inclusão a questões estritamente econômicas, além de representar uma limitação da análise, também impede sua abordagem como processo, abrangente e complexo, que engloba inúmeros fatores inerentes às relações constitutivas da sociedade. Atkinson (1998:109) propõe um conceito mais amplo de exclusão social, que supera a visão reducionista exclusão/inclusão - emprego/renda:

“O conceito de exclusão social é dinâmico, referindo-se tanto a processos quanto a situações conseqüentes (...) Mais claramente que o conceito de pobreza, compreendido muito freqüentemente como se referindo exclusivamente à renda, ele também estabelece a natureza multidimensional dos mecanismos através dos quais indivíduos e grupos são excluídos das trocas sociais, das práticas componentes e dos direitos de integração social e de identidade (...) ele vai mesmo além da participação na vida do trabalho, englobando os campos da habitação, educação, saúde e acesso a serviços”.

Os “excluídos”, além da dificuldade de integração à estrutura produtiva, também encontram diversos problemas para ajustes e engajamento no plano moral, social, participativo. Nessa lógica, as propostas para minimização dos processos exclusivos devem estar voltadas para a reivindicação de direitos sociais e políticos, já adquiridos pela sociedade, com a implementação do Estado de Bem-Estar Social, após a Segunda Guerra Mundial. Este fator contribuiu decisivamente para a concretização da noção da universalidade da condição de cidadania (ainda que individual e regulada do ponto de vista das regras de acesso determinadas pelo Estado) e de igualdade para todos, além de ter adquirido responsabilidades para com as necessidades de reprodução social, antes entendidas, como de responsabilidade individual. “*Isso não significa a plena redistribuição da riqueza social construída pela sociedade, mas a possibilidade da aquisição de um nível cidadão de acessos sociais*” (SPOSATI, 1999:126).

Para esta autora, a noção de exclusão social assume o caráter de um conceito/denúncia, justamente de ruptura dessa noção de responsabilidade social e pública, construída a partir da Segunda Guerra, como também da quebra da universalidade da cidadania. Desse modo, a concepção de exclusão social, hoje, confronta-se diretamente com a de universalidade e com ela a dos direitos sociais e da cidadania. Logo, a exclusão passa a ser a negação da cidadania. Sposati (1999:127) ressalta ainda que:

“No caso do Brasil, houve grandes dificuldades em construir a universalidade de condição humana a todos os brasileiros. Este patamar de universalidade da cidadania não foi ainda atingido nem na sociedade nem no Estado. O acesso à cobertura dos serviços sociais públicos é considerado no Brasil como uma manifestação de miserabilidade ou de incapacidade de obter o desejado acesso a um serviço pago ou de mercado. A cultura patrimonial não incorpora padrões básicos e universais de cidadania. A inclusão dos que menos têm é circunstancial, casuística, seletiva. Este tipo de sociedade não incorpora uma cobertura universal dos riscos sociais; seu patamar é do risco individual. O Estado brasileiro consolida uma concepção de inclusão não afiançando a garantia de direitos sociais em suas ações: caracteriza as atenções sociais como concessões partilhadas com a filantropia da sociedade e não assumidas como responsabilidade pública”.

Portanto, os processos exclusivos atuais não reconhecem a cidadania para todos, de maneira que a noção de cidadania, de direitos e de oportunidades para uma pequena parcela da população (os considerados “incluídos”), não é a mesma para a grande maioria de excluídos. A exclusão social impede, mesmo que temporariamente, um indivíduo de participar das relações sociais e da construção da sociedade, de atuar e ser reconhecido como cidadão, proprietário de direitos e deveres.

Amartya Sen (1999 *apud* WERTHEIN, 2003) afirma que este quadro só poderá ser revertido no momento em que se considerar que a inclusão social é caracterizada pela experiência amplamente compartilhada e pela participação ativa de uma sociedade, pela igualdade generalizada de possibilidades e oportunidades de vida que se oferecem aos cidadãos, no plano individual, e pela expectativa de um nível de bem estar elementar para todos.

Portanto, a promoção da inclusão social está diretamente ligada à formação de uma consciência crítica e cidadã da sociedade, que contemple aspectos relacionados à educação, à ética, à solidariedade, à responsabilidade nas ações e ao compromisso com os direitos e interesses coletivos, de forma que o cidadão passe a assumir um papel central e decisivo, ao lado do poder público, no processo de desenvolvimento do país. Mas para que isso aconteça, Raftner (2002) ressalta a importância e necessidade da qualificação de agentes governamentais para uma cultura democrática, participativa e solidária, de ampliação dos

canais de participação e capacitação de lideranças para a implementação de políticas inovadoras dirigidas à melhoria da qualidade de vida das populações e democratização dos processos de trabalho e gestão dos recursos e serviços públicos. Além disso, o autor evidencia a necessidade de se inspirar e potencializar ações político-institucionais de todos os setores da sociedade, para difundir práticas democráticas ampliadoras de cidadania.

Nessa perspectiva, o compromisso da Organização das Nações Unidas (ONU), ao estabelecer as Metas de Desenvolvimento do Milênio em 2000, vem influenciar e reforçar a importância do engajamento, do compromisso e do empenho dos governos, rede de organizações internacionais e cidadãos das organizações da sociedade civil e do setor privado, para a promoção de um desenvolvimento mais endógeno e sustentável.

Para Portolese (2000 *apud* WERTHEIN 2003), o processo de exclusão social é consequência direta de um modelo econômico produzido e mantido pela sociedade e, por isso, o compromisso de inclusão social pressupõe políticas públicas claramente definidas, orientadas por objetivos convergentes, adotadas com determinação e que contenham garantias de alocação orçamentária. Assim, o processo de inclusão social requer um conjunto coerente de medidas, recursos e esforços, uma política social que, conforme Werthein (2003):

“Possa dar prioridade efetiva às metas sociais no desenho das políticas públicas, procurar articular de forma estreita as políticas econômicas e as sociais, montando uma institucionalidade moderna e eficiente, assegurando recursos apropriados, formando recursos humanos qualificados na área social, fortalecendo e hierarquizando as capacidades de gerência.” (*op. cit.* 2003:26).

Nessa lógica, os programas e políticas públicas precisam enfatizar questões voltadas à ampliação da cidadania e dos espaços de participação social, de maneira a possibilitar a minimização dos processos de desigualdade social predominantes. Somente assim poderá ser possível avançar na promoção do desenvolvimento com inclusão social.

Lesbaupin (2000) sugere que para se combater a exclusão social são necessários investimentos e ações dirigidos a: **1) Programas de Renda Mínima** (Bolsa Escola, Bolsas Família e Bolsa Alimentação), que são programas inovadores para reduzir a pobreza extrema e, ao mesmo tempo, combater a pobreza futura; **2) Saneamento básico e infraestrutura urbana:** diversos estudos sobre pobreza no Brasil demonstraram que o

investimento em melhoria dos serviços básicos – água, luz, esgoto, ruas pavimentadas, etc. – reduz significativamente a precariedade das condições de vida da população pobre, mesmo que não haja uma melhoria ou impacto expressivo na renda; **3) Saúde:** os investimentos na área de saúde são fundamentais para as populações de baixa renda, como forma de proporcionar a melhoria da qualidade de vida. Este tema envolve questões concernentes à construção de hospitais e postos de saúde, aumento do número de leitos e a capacidade de atendimento; investimentos em medicina preventiva; ampliação da capacidade de realização de exames; transportes voltados para a saúde (ambulâncias); valorização dos profissionais da área; investimentos na informatização da rede pública de saúde; programas de atendimento familiar, que contribuem para o “desinchaço” dos hospitais. **4) Habitação:** programas de habitação, que reúnam ações de urbanização de favelas e investimentos em tecnologias, permitem o barateamento dos custos das construções, com a manutenção da qualidade, e constituem umas das alternativas possíveis para a promoção da inclusão social de famílias carentes, se implementados e discutidos em parceria com associações comunitárias e ONG’s; **5) Educação:** Esta é considerada, por muitos especialistas, como a questão chave para a reversão do processo de desigualdade social que atinge grande parte da sociedade, demandando investimentos direcionados à melhoria da qualidade do ensino público e esforços na reforma e construção de escolas, reequipamento das mesmas, valorização dos professores (concedendo-lhes salários justos), aumento da oferta de livros e materiais didáticos, além de investimentos em creches e pré-escolas; **6) Concessão de crédito:** abertura de canais facilitados de crédito, sobretudo para micro e pequenos empreendedores constituem alternativas que têm que ser consideradas para se minimizar os riscos de exclusão social; **7) Inclusão digital:** aumenta a produtividade não só no posto de trabalho como no próprio processo de busca de emprego, sendo cada vez mais associada à cidadania e à inclusão social como um todo.

Assim, diante dessas propostas e, considerando as reflexões realizadas até o momento, percebe-se que a discussão em torno da temática exclusão/inclusão social é extremamente complexa, e são ainda limitados estudos e pesquisas voltados à descoberta de caminhos alternativos e de propostas inovadoras que minimizem os processos sociais exclusivos que atingem grande parte da população mundial.

O atual cenário de desigualdades sociais coloca algumas questões para o século vinte e um: Que políticas e ações os governos devem implementar para reduzir as desigualdades sociais, preservar o ambiente natural e combater a pobreza? Como se promover um desenvolvimento sustentável, abrangente, eficaz e mais humano? Como fomentar iniciativas de participação cidadã? Como se criar oportunidades de emprego e vida digna para a massa de trabalhadores desempregada no mundo?

Evidentemente que tais questões são extremamente complexas, envolvendo dimensões distintas, vinculadas, principalmente, ao modo como a sociedade funciona. Nesta pesquisa, objetivou-se realizar uma análise sobre como a Política Pública de Turismo, correspondente ao período 2003/2007, considera o compromisso de Inclusão Social, a partir de um enfoque retrospectivo e com projeção de cenários futuros, tendo em vista a discussão teórica apresentada e a análise dos principais documentos referentes às políticas públicas no Brasil.

No capítulo seguinte, será abordada de maneira mais direta a relação do Turismo com a temática da Inclusão Social, no Mundo e no Brasil, considerando os limites, possibilidades e contribuições da atividade turística para a minimização dos processos exclusivos. Apesar do cenário contemporâneo, marcado pela globalização e mundialização do capital, pela exploração ilimitada dos recursos naturais, pelo acirramento das desigualdades sociais e pela abrangência e disseminação das políticas neoliberais, o turismo pode representar uma alternativa ou um instrumento potencial para promoção da inclusão social, de forma integrada com outras áreas e setores governamentais, em virtude da influência direta que exerce nas áreas cultural, ambiental, política, social e econômica e, da amplitude e importância que adquire, neste momento, no cenário econômico mundial, com impactos significativos na economia de vários países em desenvolvimento.

## **2. TURISMO E INCLUSÃO SOCIAL: DISCUTINDO LIMITES, POSSIBILIDADES E CONTRIBUIÇÕES POTENCIAIS**

“Sabemos que a inclusão pelo trabalho conjuga objetivos econômicos e sociais e contribui para o aumento da renda e do bem-estar social. Mas precisamos saber se o turismo pode realmente oferecer essa oportunidade de inclusão de forma permanente” (Brasil, 2005).

*Maria Luisa Campos Machado Leal*

*Secretária Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo*

Nas últimas décadas, o turismo passou a adquirir posição estratégica na economia de vários países, em virtude de seu potencial gerador de emprego e renda, do número cada vez maior de pessoas que viajam e do volume de recursos financeiros que movimenta, sendo apontado por especialistas e órgãos oficiais, como uma das atividades econômicas que mais crescem no mundo. Além disso, o turismo vem assumindo uma importância central em políticas públicas, por seu considerável potencial para a minimização dos inúmeros problemas da sociedade contemporânea, como o quadro de pobreza crescente, as desigualdades sociais, as altas taxas de concentração de renda e a degradação dos recursos naturais.

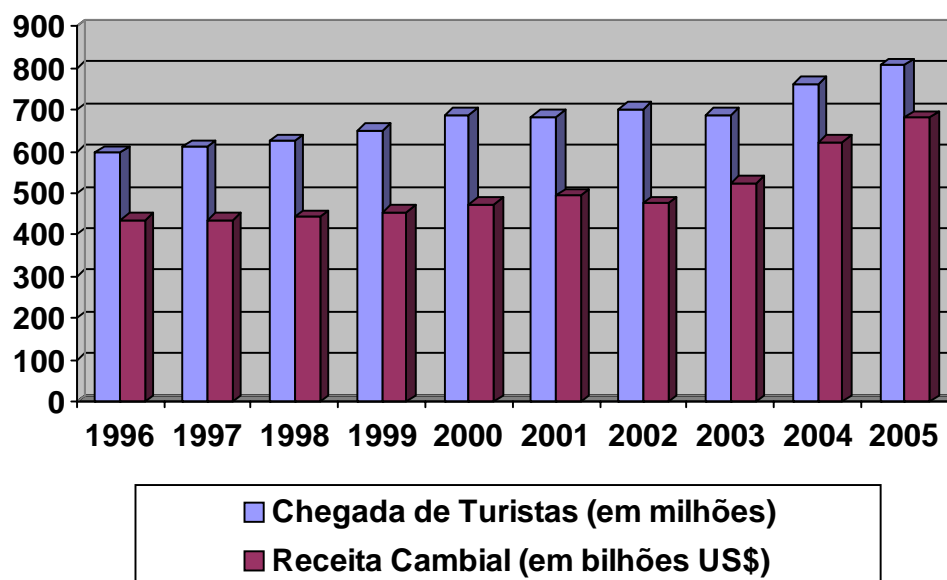
Alguns dados disponíveis confirmam a tendência crescente da importância do turismo na perspectiva global. Segundo a Pesquisa Anual de Conjuntura Econômica do Turismo<sup>15</sup>, o setor registrou, em 2005, 808 milhões de chegadas internacionais em todo o mundo, com receita aproximada de US\$ 681,5 bilhões (conforme Figura 1), números que representam um crescimento de 25% nos últimos 10 anos. Cada vez mais pessoas têm o desejo de viajar e as estimativas para o setor apontam para 1,5 bilhões de chegadas internacionais até 2020, com tendências crescentes em todas as regiões do mundo.

---

<sup>15</sup> BRASIL (2006).

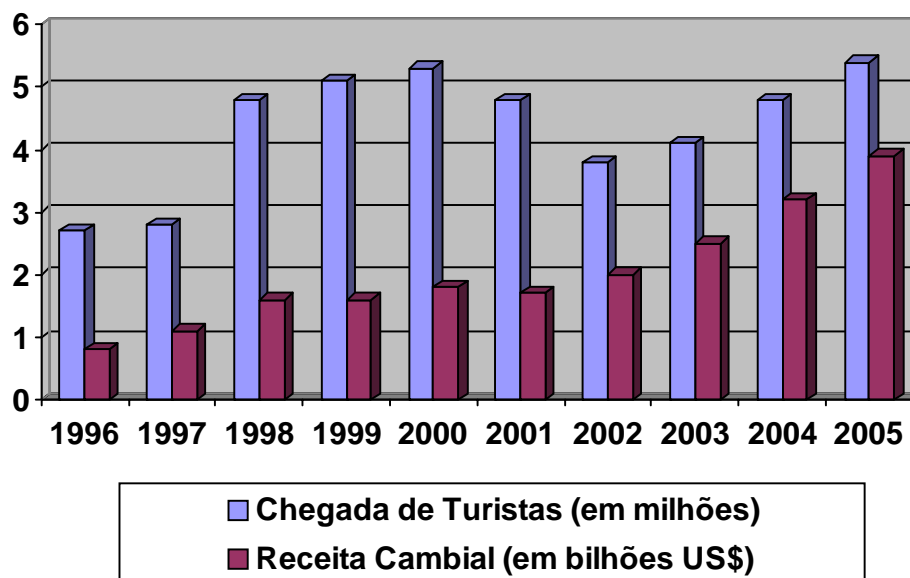


**Figura 1** – Chegada de Turistas e Receita Cambial do Turismo Internacional: 1996-2005



Vale ressaltar que, segundo a UNEP (*apud* IRVING, 2005 *et. al.*), em muitos países, o turismo doméstico ultrapassa em importância o turismo internacional, em volume e receita, o que acentua ainda mais seu impacto no cenário global que, atualmente, gera 74 milhões de empregos diretos e 215 milhões de empregos indiretos, representando US\$ 4.218 bilhões do Produto Global e 12% da exportação internacional.

No Brasil, o turismo tem também papel significativo e crescente em sua economia. Nos últimos anos, a prioridade concedida ao setor, os esforços do governo para implementar uma gestão descentralizada, baseada em programas e projetos voltados à formatação e promoção de produtos turísticos com qualidade e competitividade e, a conjuntura externa favorável, criaram condições positivas para que o país alcançasse os melhores resultados de sua história. Segundo dados divulgados pelo Banco Central (BRASIL, 2006), o turismo internacional rendeu ao país, em 2005, US\$ 3,861 bilhões ao país, resultado que representa um crescimento expressivo em relação a 1996, quando foram contabilizados US\$ 800 milhões de dólares movimentados pelo setor (Ver Figura 2):

**Figura 2** – Chegada de Turistas e Receita Cambial do Turismo Brasileiro: 1996-2005

Vale ressaltar que o número de desembarques internacionais também atingiu recorde histórico de 6,78 milhões de passageiros em 2005<sup>16</sup>, um incremento de 38,93% em relação ao ano de 1996 (4,88 milhões)<sup>17</sup>.

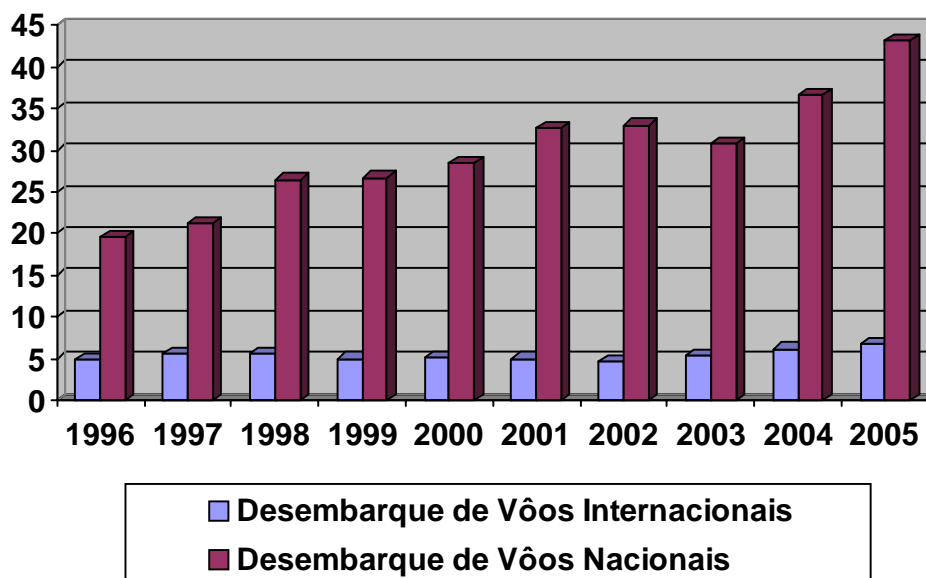
Além do impacto do turismo internacional na economia brasileira, os dados sobre o desempenho do turismo interno também reforçam a tendência de crescimento do setor. Em 2005, o número de desembarques de passageiros em vôos domésticos somou 43,09 milhões, o que equivale a um aumento de cerca de 120% em relação a 1996, quando foram contabilizados 19,53 milhões de desembarques<sup>18</sup> (ver Figura 3):

<sup>16</sup> Conforme dados divulgados pelo Anuário Estatístico da Embratur em parceria com a INFRAERO (2006).

<sup>17</sup> Vale ressaltar que neste total estão contabilizados os passageiros brasileiros provenientes do exterior.

<sup>18</sup> Segundo INFRAERO, 2006.

**Figura 3** – Desembarques de Passageiros em Vôos Internacionais e Nacionais no Brasil: 1996-2005



Esse contexto possibilitou um aumento significativo no número de empregos ligados ao turismo. De acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego e da Embratur (BRASIL, 2005), em 1995, a mão-de-obra empregada no setor turístico correspondia a 911.354 trabalhadores registrados com carteira de trabalho. Em 2003, este número cresceu cerca de 34,78%, representando 1.397.216 empregados no setor<sup>19</sup>. Além disso, somente no triênio 2003/2005, a atividade gerou 560 mil empregos<sup>20</sup> (Boletim de Desempenho Econômico do Turismo da FGV, 2006).

<sup>19</sup> A EMBRATUR, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e RAIS – Relação Anual sobre Informações Sociais – divulgou os resultados de uma pesquisa detalhada sobre a mão-de-obra empregada em setores do turismo, correspondente ao período 1994/2003. Vale ressaltar que a agregação de informações adotada na RAIS (a RAIS abrange informações referentes ao mercado de trabalho formal brasileiro, devendo apresentá-la todos os empregados que tenham mantido qualquer relação de emprego durante o ano a que se referem às informações), somente permite a identificação de seis categorias de estabelecimentos e empregados associados à atividade turística: Estabelecimentos Hoteleiros e assemelhados; Restaurantes e assemelhados; Atividades de Agências de Viagens e Organizadores de Viagens; Transporte Rodoviário de passageiros, regular, não urbano; Transporte Aéreo Regular e Transporte Aéreo Não Regular. Os empregos gerados por atividades como Diversão, por exemplo, não constam nas informações, pois estas encontram-se diluídas em outras categorias de atividades.

<sup>20</sup> Em 2003 foram gerados 100 mil empregos no setor de turismo, número que passou para 210 mil, em 2004, atingindo a marca de 250 mil empregos ligados ao turismo em 2005.

Porém, apesar das estatísticas<sup>21</sup> “sedutoras” apresentadas pelos documentos e discursos oficiais, os impactos socioambientais e socioculturais provenientes do desenvolvimento desta atividade são pouco discutidos em seu planejamento. Nesse sentido, experiências registradas no mundo e no Brasil parecem questionar a afirmação de que o turismo seja necessariamente benéfico para a melhoria da qualidade de vida das populações autóctones, para a conservação dos patrimônios natural e cultural e para a promoção da inclusão social.

Existe um paradoxo a ser considerado nesta reflexão. Apesar do potencial do turismo como alternativa para a redução das desigualdades sociais e combate à pobreza, ele tem sido também, em grande parte dos casos, um veículo significativo de impactos negativos sobre os destinos nos quais se desenvolve, contribuindo para o agravamento do processo de exclusão social e para a degradação do patrimônio natural e cultural. Frequentemente, o turismo é desenvolvido segundo a lógica de mercado, priorizando o lucro e o rápido retorno dos investimentos, o que acaba gerando consequências perversas, como a concentração dos benefícios nas mãos dos grandes investidores, degradação ambiental, danos ao patrimônio histórico-cultural, descaracterização da cultura das comunidades receptoras, agravamento da violência, aumento excessivo de preços e especulação imobiliária, favelização, entre tantas outras.

Além do mais, é importante ressaltar que o turismo é uma atividade econômica, inserida no modelo capitalista de produção. Apesar disso, os discursos oficiais tendem a induzir a interpretação do turismo como a única “solução” ou ainda, a “solução mágica” para os diversos problemas da sociedade contemporânea. Tal visão acaba sobrecarregando a responsabilidade do setor, sobretudo em sua atribuição de mudança de paradigma social, o que é equivocado. É evidente que o desenvolvimento do turismo, em alguns casos, tem provocado mudanças significativas no modo de vida dos destinos, constituindo uma importante alternativa para a minimização das desigualdades sociais e para o combate aos

---

<sup>21</sup> Vale ressaltar que as estatísticas do turismo no Brasil não são claras, ou seja, não há uma padronização e uma preocupação, por parte dos órgãos responsáveis, em esclarecer quais são os tipos de turismo e/ou de turistas que são considerados (turismo de lazer, negócios, etc.) nas pesquisas do setor.

processos exclusivos. Mas não se pode atribuir ao turismo uma responsabilidade que deve ser compartilhada com outras políticas públicas<sup>22</sup>.

A história das políticas públicas de turismo no Brasil, amplamente abordada na literatura específica<sup>23</sup>, revela que este setor sempre recebeu uma atenção fragmentada por parte do governo, de maneira que as estratégias e ações implementadas para este segmento estiveram, na maioria das vezes, desarticuladas e desintegradas de outras áreas e setores governamentais. Na verdade, isso acontece porque as políticas setoriais se concentram em determinadas instâncias governamentais e, de acordo com cada gestão, determinadas políticas passam a ser priorizadas, recebendo mais incentivos e atenção, a partir de uma hierarquização na administração pública. Mas, o desenvolvimento do turismo não pode estar dissociado de áreas como planejamento, orçamento, transporte, meio ambiente, cultura, etc., uma vez que este engloba compromissos e desafios de origem diversa. Assim, o turismo deve compor o arcabouço de diversos setores governamentais, numa perspectiva de transversalidade de políticas.

Em 2003, o atual governo divulgou uma nova política para o setor e lançou o Plano Nacional de Turismo, contendo as diretrizes, metas e programas para o período 2003/2007. Esta foi uma das atribuições do primeiro Ministério de Turismo, criado neste mesmo período para tratar dos assuntos concernentes ao desenvolvimento da atividade no Brasil. Segundo Dias (2003:140):

“a proposta do PNT é consolidar o Ministério do Turismo como articulador do processo de integração dos diversos segmentos do setor turístico, cabendo à Embratur voltar seu foco para a promoção, marketing e apoio à comercialização do produto turístico brasileiro no mundo”.

Esta nova perspectiva institucional e política, proposta pelo Ministério do Turismo, representa uma proposta inovadora, abrangente e ambiciosa, a partir do momento em que

---

<sup>22</sup>Sobre esta questão, pode-se fazer referência à implementação, em 1991, de um conjunto de Programas de Infra-estrutura Básica e Turística, designado como PRODETUR – Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo, que, inicialmente, abrangeu a região Nordeste do país (e, posteriormente, as regiões da Amazônia Legal, Centro-Oeste e Sul do Brasil). Tal programa objetivou desenvolver infraestrutura e urbanizar algumas regiões do Brasil consideradas periféricas em relação ao Sudeste, e tiveram como principal motivação, a promoção do desenvolvimento regional e a atração de investimentos. Contudo, apesar de vinculado à política de turismo, o Prodetur acabou constituindo-se em um programa predominantemente urbano.

procura enfatizar questões de ordem econômica, social, cultural, ambiental e política no desenvolvimento do setor. As prioridades do Ministério envolvem temas concernentes à estruturação política, enfatizando a descentralização da gestão pública e privilegiando articulações e parcerias entre as esferas de poder federal, estadual e municipal. Portanto, a partir desta postura, o Ministério do Turismo objetiva ampliar a incorporação do turismo nas macroestratégias de governo, evidenciando sua importância para o país, como um aliado potencial na promoção da inclusão social.

No caso do turismo, as questões referentes à inclusão social ganharam contornos efetivos a partir das reflexões sobre sustentabilidade<sup>24</sup> no desenvolvimento da atividade turística. Segundo a Organização Mundial do Turismo – OMT (1993), Turismo Sustentável foi definido como:

"Aquele que atende às necessidades dos turistas de hoje e das regiões receptoras, ao mesmo tempo em que protege e amplia as oportunidades para o futuro. É visto como um condutor ao gerenciamento de todos os recursos, de tal forma que as necessidades econômicas, sociais e estéticas possam ser satisfeitas sem desprezar a manutenção da integridade cultural, dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas que garantem a vida" (OMT,1993 *apud* Brasil, 2005).

Para a UNEP (*apud* IRVING *et. al.* 2005), o turismo sustentável não representa uma forma especial de turismo. Em realidade, todas as formas de turismo deveriam ser sustentáveis e, esse deveria, em tese, ser o compromisso central em planejamento do setor. O compromisso da sustentabilidade no turismo é consequência da responsabilidade de todos os segmentos nele envolvidos, embora seja evidente e necessário o papel de liderança dos governos neste processo.

Sendo assim, na concepção do presente trabalho, turismo sustentável é interpretado como aquele que privilegia, em seu planejamento, a conservação de recursos naturais, o resgate e valorização de patrimônio cultural e a geração de benefícios diretos à população do destino turístico, como alternativa para a promoção da inclusão social.

A perspectiva do turismo como instrumento de inclusão social ganha, atualmente, uma atenção crescente no mundo e no Brasil, uma vez que um número cada vez maior de

---

<sup>23</sup> Ver Cruz (2000), Becker (1995), Dias (2003), Sansolo (2003), entre outros.

fóruns, publicações e formulações em políticas públicas vêm mobilizando, nos últimos anos, diversos setores da sociedade.

Este movimento e engajamento em torno das reflexões sobre as temáticas Sustentabilidade/Exclusão/Inclusão Social encontram ressonância nos Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Ver anexo 01), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas – ONU – no ano de 2000, envolvendo um conjunto com 191 países (dentre eles, o Brasil). A Declaração definiu os desafios centrais a serem enfrentados pela humanidade no limiar do novo milênio, esboçou algumas respostas a esses desafios e estabeleceu também, medidas concretas para medir o desempenho dos países mediante uma série de compromissos, objetivos e metas inter-relacionados sobre desenvolvimento, governabilidade, paz, segurança e direitos humanos.

A Declaração do Milênio elucidou ainda o papel e as responsabilidades comuns e individuais dos atores considerados partes-chave do processo: a) *governos*, ao alcançar e permitir atingir os objetivos e metas; b) *rede de organizações internacionais*, ao aplicar seus recursos e experiências, da forma mais estratégica e eficiente possível e, ao apoiar e sustentar os esforços dos parceiros nos níveis mundial e dos países; c) *cidadãos das organizações da sociedade civil e do setor privado*, ao se engajarem plenamente nesta tarefa pioneira e ao colocar em curso sua capacidade singular de fomentar a motivação, a mobilização e a ação.

Nessa perspectiva, os organismos internacionais do Turismo, principalmente a Organização Mundial do Turismo – OMT (entidade do Sistema das Nações Unidas) têm buscado, a partir da realização de encontros, congressos e elaboração de documentos e declarações de valor e alcance global, identificar diretrizes e caminhos que possibilitem apoiar o turismo como uma alternativa para a redução e combate aos processos exclusivos.

Dentre os principais documentos com este objetivo, merecem destaque a "Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável" (1996) e o "Código Mundial de Ética do Turismo" (1999).

---

<sup>24</sup> Em 1987, o Relatório da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED) – também conhecido como Relatório de Brundtland – definiu as bases teórico-conceituais do desenvolvimento sustentável.

Em 1996, a OMT, o Conselho Mundial de Viagens e Turismo e o Conselho da Terra, inspirados pela publicação da Agenda 21<sup>25</sup>, divulgaram a Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável. Segundo ROCHA (2006), “apesar de permanecerem no papel muitas das recomendações prescritas por este documento, ele constitui ainda uma referência importante para o estabelecimento de planos de ação para a construção de uma nova ordem, apoiada no sentido da sustentabilidade”.

Tal documento estabeleceu temas prioritários para o desenvolvimento de programas e procedimentos para a implementação do turismo sustentável. Oito temas foram apresentados a governos e representações das organizações da indústria turística: (1) a avaliação da capacidade do quadro regulatório, econômico e voluntário para apoiar o desenvolvimento de políticas que viabilizem a implementação do turismo sustentável; (2) a avaliação das implicações econômicas, sociais, culturais e ambientais das operações da organização/instituição, no sentido de examinar sua própria capacidade para atuar na direção da perspectiva de desenvolvimento sustentável; (3) o treinamento, educação e formação da consciência pública, no sentido do desenvolvimento de formas mais sustentáveis de turismo e com o objetivo de viabilizar a capacidade necessária para execução de tarefas nessa direção; (4) o planejamento para o turismo sustentável a partir do estabelecimento e implementação de medidas que assegurem o planejamento efetivo do uso do solo, que maximizem benefícios ambientais e sociais, e minimizem danos potenciais à cultura e ao meio ambiente; (5) a promoção de intercâmbio de informações, conhecimento e tecnologias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento que viabilizem o turismo sustentável; (6) o fomento à participação de todos os setores da sociedade; (7) o monitoramento para avaliação dos progressos alcançados frente as metas de turismo sustentável através de indicadores confiáveis, aplicáveis a nível local e nacional; (8) o estabelecimento de parcerias que facilitem iniciativas responsáveis.

Além de abranger o setor governamental e aquele representativo do turismo, a Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável também direcionou oito áreas prioritárias para as empresas de viagem e turismo e demais integrantes do “*trade turístico*”, visando o estabelecimento de práticas sustentáveis: (1) a

---

<sup>25</sup> A Agenda 21 foi aprovada durante a CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992.



minimização do desperdício, através da diminuição do uso de recursos e aumento da qualidade; (2) o gerenciamento do uso de energia, visando a redução do consumo e emissão de substâncias potencialmente poluentes da atmosfera; (3) o gerenciamento do uso da água, com vistas à manutenção da qualidade e eficiência no consumo; (4) o gerenciamento de águas servidas e esgoto, visando a conservação dos recursos hídricos e proteção da flora e fauna; (5) o gerenciamento de produtos tóxicos e/ou perigosos, promovendo a sua substituição por produtos menos impactantes ao meio ambiente; (6) o gerenciamento do sistema de transportes, com o objetivo de controlar emissões perigosas para a atmosfera e outros impactos ambientais; (7) o planejamento e gerenciamento do uso do solo, no contexto da demanda de uso múltiplo e equitativo, tendo em vista o compromisso com a preservação ambiental e cultural, assim como com a geração de renda, e; (8) o envolvimento de “*staff*”, clientes e comunidades nas questões ambientais.

As considerações e diretrizes apresentadas neste documento forneceram orientações importantes aos principais atores sociais envolvidos na atividade turística, no sentido da adoção de práticas e ações que privilegiassem a minimização dos impactos negativos causados pelo turismo e o desenvolvimento sustentável do setor. Nesse caminho, o turismo pode representar um instrumento de inclusão social, capaz de contribuir para a redução das desigualdades sociais, a preservação dos recursos naturais e culturais e a melhoria da qualidade de vida das populações residentes das destinações turísticas.

Um outro documento que reafirma a discussão da temática da inclusão social numa leitura de mudança de concepção de planejamento em turismo é o Código Mundial de Ética do Turismo (Anexo 02), aprovado em 1999, na Assembléia Geral da OMT. A elaboração do código contou com a participação e envolvimento de diversas instituições e entidades ligadas ao setor turístico, iniciativa privada, organizações não-governamentais (ONG's) e organizações sindicais, tornando este, um marco de referência para o desenvolvimento responsável e sustentável do turismo mundial, no início do novo milênio.

O Código é composto por dez artigos, dos quais, os nove primeiros visam estabelecer um “manual de conduta” para os destinos, governos, operadores e promotores turísticos, agentes de viagens, empregados e para os próprios turistas, a partir do reconhecimento da importância da adoção de práticas responsáveis e sustentáveis. São eles: 1- contribuições do turismo à compreensão e ao respeito mútuo entre homens e sociedades;

2- o turismo, como vetor de crescimento pessoal e coletivo; 3- o turismo, como fator de desenvolvimento sustentável; 4- o turismo, entendido como usuário do patrimônio cultural da humanidade, contribuindo para o seu enriquecimento; 5- o turismo, como atividade benéfica para os países e comunidades receptoras; 6- obrigações dos diferentes atores no desenvolvimento turístico; 7- o direito ao turismo; 8- a liberdade para os deslocamentos turísticos; 9- os direitos dos trabalhadores e empresários da indústria turística. O décimo artigo - implementação dos princípios do Código Mundial de Ética do Turismo - prevê ainda um mecanismo para a regulação de litígios quanto à aplicação do referido código, propondo a criação de um Comitê Mundial de Ética do Turismo.

Este documento reforça também a relação do tema da inclusão social com o planejamento e desenvolvimento do turismo. Segundo Francesco Frangialli, Secretário Geral da OMT (ROCHA, 2006:06):

“O código constitui um plano de referência para o desenvolvimento racional e sustentável do turismo, para que seja resguardado o futuro da atividade turística, e o crescimento da contribuição do setor à prosperidade econômica, à paz e ao entendimento entre nações. Ele se apresenta como um instrumento necessário para ajudar a minimizar os efeitos negativos do turismo no meio ambiente e no patrimônio cultural, aumentando, simultaneamente, os benefícios para os residentes nos destinos turísticos”.

A partir do momento em que temas como sustentabilidade e inclusão social passaram a compor, direta e indiretamente, a reflexão no setor turístico, muitos progressos já foram alcançados. Segundo a OMT (2001), houve uma sensibilização crescente dos principais atores envolvidos, que se expressa, principalmente, em iniciativas do setor público e privado, e no avanço de tecnologias para amenizar os impactos negativos provocados pelo turismo. No entanto, a OMT também relata que alguns fatores permanecem restringindo o processo de implementação de políticas e ações para o desenvolvimento turístico sustentável. Dentre eles, pode-se destacar a escassa integração das políticas públicas de turismo com as demais políticas de governo, a insuficiência de recursos destinados aos órgãos públicos de administração do turismo e, a falta de recursos públicos para obras de infra-estrutura básica e para fiscalização das atividades turísticas. Estes, somados à carência de dados para a construção e verificação de desempenho com

base em indicadores de sustentabilidade, são os que mais se destacam como limitações, no âmbito do setor público. No setor privado, se reconhece a carência de um maior engajamento e investimentos para uma gestão socioambiental responsável. Dessa maneira, no cenário atual, não se pode pensar estrategicamente políticas públicas ou a atuação do setor privado, se ignorado o paradigma da sustentabilidade e a situação perversa de pobreza, desigualdade e exclusão social na sociedade contemporânea.

Nessa direção, o documento “Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza no Brasil” (BRASIL, 2005) ressalta que a reversão dos atuais índices de desigualdade e a promoção de inclusão social no país, por meio do turismo, estão atrelados à implementação de diferentes tipos de alternativas em políticas elaboradas no âmbito do Estado. Basicamente, tais políticas podem ser classificadas em dois tipos: políticas compensatórias ou emergenciais e políticas estruturais:

“As políticas compensatórias baseiam-se em transferências de renda por meio de mecanismos vários que, no Brasil, estão sendo implantados com a distribuição de cestas básicas, programas de renda mínima universal e instituição de bolsas condicionadas, como a Bolsa Família e a Bolsa Escola, ou ainda programas alimentares como o Fome Zero. Já as políticas estruturais se baseiam em medidas que aumentam os ativos e efeitos das populações pobres, dando-lhes capacidade de geração permanente de renda. Essas políticas em geral se realizam por meio de programas de apoio a pequenos produtores, pela concessão de créditos e pela qualificação de mão-de-obra, ou possibilitando a resolução de questões estruturais, como a regularização fundiária, a habitação e o acesso a serviços como eletricidade, água, esgoto, etc” (BRASIL, 2005:15).

As políticas compensatórias, apesar de surtirem efeito imediato, não se consolidam, exigindo sempre, a implementação de novas políticas. Já as políticas estruturais, não exercem um impacto imediato, de maneira que seus resultados surgem de forma lenta e gradual. Assim, a melhor forma de intervenção caminha no sentido da utilização ou combinação de ambas as formas de políticas no processo de desenvolvimento do turismo, em sua perspectiva econômica e social.

Dowbor (1997) aponta também para a posição estratégica das instâncias municipais, no sentido de apoiar à implementação e execução dos programas e diretrizes estabelecidos no âmbito das políticas públicas. Devido à globalização e às políticas neoliberais, que

acabaram por reduzir o poder dos Estados Nacionais, as cidades passaram a assumir uma posição central no que diz respeito, segundo Dowbor (1997:12), “à gestão das nossas sociedades, como pólos de um conjunto de atividades internacionalizadas e como articuladoras de um conjunto das políticas internas. (...) Hoje, com a urbanização generalizada, as cidades grandes, pequenas ou médias, têm que responder aos problemas simples do cotidiano dos cidadãos, e torna-se cada vez mais absurdo esperar consultas infundáveis dos diferentes escalões de poder”.

Nesse novo modelo de gestão, os cidadãos, através de organizações representativas da sociedade, passam a exercer uma função essencial, a partir do momento em que fiscalizam as ações do Poder Público, cobram a elaboração e implementação de políticas sociais abrangentes e estruturadas e, principalmente, participam do processo de tomada de decisão, contribuindo para a gestão efetiva das áreas e serviços que afetam diretamente suas vidas, como a saúde, educação, orçamento municipal, políticas de créditos e microcréditos, segurança, etc. Para Wanderley (2004:143):

“Um fator importante, no caso brasileiro, foi a criação na Carta Magna, de dispositivos que possibilitaram a implementação de Conselhos, formados com representantes do Estado e da Sociedade Civil (nas áreas da saúde, educação, assistência social, etc.), os quais, com muitas dificuldades de organização e funcionamento, têm conseguido ampliar o processo de publicização da sociedade e questionar a visão dominante sobre o social. Uma outra experiência de repercussão foi a dos Conselhos populares, existentes em várias cidades, que dinamizaram a Sociedade Civil e obrigaram o Estado a rever objetivos e formas de atuação. Uma outra corrente no seio dessa reorganização da Sociedade Civil, nomeada por alguns de terceiro Setor – origina-se com a atuação de alguns movimentos sociais, com o aparecimento e espetacular crescimento das organizações não-governamentais. No que tange à problemática social, convém mencionar o aumento das iniciativas empresariais em programas sociais, como por exemplo, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) que exerce atividades junto a jovens e crianças, comunidades, adultos, idosos e outros”.

Estes diferentes setores vêm exercendo um novo papel, através do estabelecimento de parcerias com os governos, para atuar nas questões sociais, reconhecendo explicitamente a configuração de um espaço público não-estatal. Segundo Genro (1996 *apud* WANDERLEY, 2004:146): “a relação social causada pela exclusão, pela fragmentação, a

emergência de novos modos de vida comunitária (que buscam na influência sobre o Estado o resgate da cidadania e da dignidade social do grupo) fazem surgir uma nova esfera pública não-estatal, não-subordinada também às relações mercantis, que promove ações de co-gestão com o Estado, dissolvendo os interesses privados que operam na sociedade civil, no crivo do interesse público”.

De acordo com Lesbaupin (2000), é na esfera municipal que a maioria das ações são efetivadas. Assim, os municípios adquirem, idealmente, cada dia mais, um forte protagonismo, tanto na vida política como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação, sobretudo no contexto atual, no qual as políticas neoliberais vêm suprimindo grande parte dos serviços sociais de responsabilidade do Estado, favorecendo a desindustrialização, o desemprego nas cidades e a queda da arrecadação dos governos locais. Para Castells e Borja (1996 *apud* LESBAUPIN, 2000), “houve aí uma reação de várias cidades que encetaram projetos estratégicos com objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano em resposta aos problemas gerados pela degradação do meio-ambiente, pelo aumento das desigualdades sociais e pela insegurança pública”. Diversas prefeituras têm apostado e investido no desenvolvimento do turismo como alternativa para a redução dos processos exclusivos, no sentido de proporcionar a preservação do meio ambiente, a geração de empregos, o fortalecimento da cultura local, a preservação do patrimônio histórico-cultural e a melhoria da qualidade de vida.

Irving (2003) evidencia ainda a centralidade da incorporação dos princípios de sustentabilidade à práxis turística (no âmbito do planejamento turístico) e, a participação crescente da sociedade civil no processo de tomada de decisão, como estratégias eficazes na redução dos problemas sociais e na transformação do turismo em alternativa de inclusão social.

O turismo é um fenômeno socioeconômico complexo, de importância crescente e de expressivo potencial no processo de transformação da sociedade contemporânea. Tal fato faz com que as questões concernentes ao planejamento turístico e à adoção das premissas de sustentabilidade no desenvolvimento do setor, sejam primordiais, como forma de minimizar os impactos gerados, organizar e desenvolver o setor e contribuir para a redução dos processos exclusivos, freqüentemente observados nos núcleos receptores. Para Bissoli (2001:54), o planejamento turístico:

“É um processo que analisa a atividade turística de um determinado espaço geográfico, diagnosticando seu desenvolvimento e fixando um modelo da atuação mediante o estabelecimento de metas, objetivos, estratégias e diretrizes com os quais se pretende impulsionar, coordenar e integrar o turismo ao conjunto macroeconômico em que está inserido”.

No entanto, em planejamento turístico não apenas destinos, origens, motivações e impactos são considerados, como também as complexas relações existentes entre indivíduos, grupos, segmentos sociais e as instituições envolvidas. Por esse motivo, segundo Irving (2003), o planejamento do turismo, sob a ótica da inclusão social, baseia-se em uma perspectiva descentralizada e agregadora, a partir de metodologias participativas, voltadas ao envolvimento dos principais setores da sociedade no desenvolvimento e na gestão da atividade, de maneira que esta atividade possa, efetivamente, contribuir para um processo positivo de transformação social. Segundo esta autora:

“Deve existir um processo de mudança de mentalidade com relação ao planejamento turístico, que se expressa na necessidade de busca de soluções criativas e na construção de um modelo endógeno de desenvolvimento, capaz de ousar na inovação e de assimilar o compromisso de engajamento do ator social local como ponto focal de sustentabilidade. Isso requer o desenvolvimento de novas metodologias, capazes de lidar com a subjetividade e não apenas centradas na racionalidade (IRVING, 2003:181)”.

Para Petersen (1999 *apud* IRVING, 2003), vários programas de desenvolvimento turístico têm apresentado erros muito semelhantes, pelo fato de estarem baseados no meio e não no ator social, em propostas reducionistas e imediatistas. Segundo o autor:

“(…) não admitir o ator social como agente ativo de todo o processo de desenvolvimento (do diagnóstico, passando pela identificação de propostas de intervenção, seu teste, avaliação e monitoramento permanente) tem sido o equívoco gerador da maioria das frustrações dos projetos em implementação no país. Em turismo esse equívoco parece lugar comum”.

Portanto, o engajamento social dos diferentes atores no processo de elaboração, implementação e avaliação do planejamento turístico é decisivo, pois facilita o desenvolvimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação

e a prepara para adquirir mais poder na sociedade. Através da participação, o indivíduo adquire condições para resolver problemas que, sozinho, jamais conseguiria.

Após algumas reflexões sobre os limites e contribuições potenciais do turismo como instrumento de inclusão social, o terceiro capítulo tem como proposta pensar o turismo como política pública, abordando as principais funções e responsabilidades do Estado no desenvolvimento do setor, a definição e importância de uma política de turismo e um panorama geral das políticas públicas de turismo implementadas no Brasil, a partir da criação da EMBRATUR, em 1966.

### 3. PENSANDO O TURISMO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Conforme abordado anteriormente, este capítulo se propõe a pensar o turismo como política pública, abordando a definição e importância de uma política de turismo, as principais funções do Estado no desenvolvimento do setor e um panorama geral das políticas públicas de turismo implementadas no Brasil, a partir da criação da EMBRATUR, em 1966.

Uma política pública pode ser definida como o conjunto de “intenções”, objetivos e ações estabelecidos pelo Estado, que visam ao desenvolvimento integral de um determinado país, de modo a satisfazer o interesse público e promover o bem estar social. Segundo Hall (2001 *apud* DIAS, 2003:121), “a política pública corresponde a tudo aquilo que um governo decide fazer ou não, englobando todas as suas ações e decisões, pautadas em uma escolha deliberada entre alternativas”.

Vale ressaltar que o desenvolvimento de políticas públicas está centrado na noção de planejamento. No Brasil, como nos países latino-americanos, o conceito e as idéias de planejamento começaram a ser introduzidos na década de 50, a partir da publicação dos resultados de um estudo da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Tal estudo, conforme Dias (2003), propôs uma política econômica alternativa, baseada na substituição das importações, para tentar superar as relações de troca comercial entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos, relações extremamente desiguais e destruturantes, já que condenavam os países latino-americanos a uma especialização na produção primária (agricultura) e à importação maciça de bens industrializados, com maior valor agregado.

A partir desse período, os países da América Latina começaram a empreender as primeiras ações voltadas à realização de um planejamento econômico, baseado essencialmente na elaboração de programas e projetos destinados ao investimento em áreas como transporte, comunicação, energia, educação, saúde, habitação, projetos industriais em áreas estratégicas, entre outros<sup>26</sup>. Mas, para Dias (*op. cit.*), é preciso ressaltar que, somente

---

<sup>26</sup> Segundo DIAS (2003:100), é preciso considerar que o planejamento econômico realizado nos países latino-americanos desde a década de 50 sofreu enorme influência dos organismos internacionais, tais como a ONU, os bancos multilaterais de desenvolvimento – Banco Mundial e BID – e de governos de países europeus e da América do Norte. Tal fato fez com que esses países realizassem seus processos de planejamento econômico



após as resoluções da Conferência de Punta Del Este<sup>27</sup>, em 1961, houve, de fato, a aceitação, em nível oficial, do planejamento como instrumento para promover ou programar<sup>28</sup> o desenvolvimento. Assim, os países da região começaram a constituir e formar equipes técnicas para a consecução dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social.

No Brasil, o primeiro planejamento econômico foi efetivamente implementado em 1956, com a instituição do Plano de Metas, no âmbito do Governo Juscelino Kubitschek<sup>29</sup>. Em seqüência, outros planos econômicos foram implementados<sup>30</sup>: Plano Trienal (1963-1965), Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973), I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (1980-1985), entre outros, todos, com o objetivo de traçar as principais diretrizes e estratégias, bem como, definir as áreas e atividades prioritárias, para o desenvolvimento estruturado e duradouro do país. Para Dias (2003:92):

“No âmbito de um Plano Nacional de Desenvolvimento, o número de atividades a serem consideradas pode ser muito grande, ou pode-se escolher interferir ou acompanhar algumas atividades em relação às quais as demais reagem de determinado modo. São os *carros-chefe* da economia, e aqui podem estar incluídos: siderurgia, produção de petróleo, indústria eletro-eletrônica, montadoras de veículos, o turismo e outras, que podem ser acrescentadas dependendo dos objetivos e de qual seja o objeto e o objetivo do planejamento”.

---

mais para satisfazer aos requisitos das agências de cooperação internacional e obter o correspondente financiamento do que para atender às demandas sociais locais.

<sup>27</sup> A Conferência de Punta Del Este reuniu diversos órgãos e instituições oficiais, e teve a proposta de discutir e refletir sobre a importância do planejamento como instrumento para a promoção do desenvolvimento nos países latino-americanos.

<sup>28</sup> Para MATTOS (1979 *apud* DIAS 2003:100), a utilização do termo “programação” pode ser considerada um artifício semântico e vinculado à resistência ao uso dos termos “planejamento” e “planificação”, que eram reservados às experiências dos países socialistas nessa área. Embora na época se estivesse dando a esses termos conteúdo equivalente, considerava-se menos controverso, nos países capitalistas, o uso da palavra programação.

<sup>29</sup> Conforme DIAS (2003), antes desse ano houve tentativas limitadas e precárias que se relacionavam mais com a identificação de problemas de natureza setorial, em função dos quais se elaboravam diagnósticos e propostas que deveriam ser aplicadas a determinadas atividades econômicas.

<sup>30</sup> Para maior aprofundamento sobre o processo de implementação do planejamento econômico no Brasil, ver IANNI (1991).

No caso do turismo, até a década de 90, as políticas estiveram na periferia do planejamento socioeconômico nacional, recebendo atenção e investimentos excessivamente setoriais. Segundo Cruz (2000:42), “entre 1966 e 1991, as políticas nacionais de turismo falharam sob diversos aspectos, mas, principalmente, por reduzirem-se a aspectos parciais da atividade, em detrimento de uma abordagem estrutural e totalizante”. Os órgãos públicos desconsideraram as complexas relações intrínsecas à atividade turística e a necessidade da articulação com outras políticas e setores governamentais, entre os quais: a política urbana, de transportes, meio ambiente, educação, cultura, etc<sup>31</sup>, implementando, até 1991, iniciativas e ações desconectadas e fragmentadas, relegando ao setor privado os rumos do desenvolvimento do turismo. Conforme Sansolo (2005: 11):

“como consequência, determinados territórios foram privilegiados, selecionados em detrimento de outros. A costa brasileira, em sua porção mais próxima dos centros industrializados, foi em boa parte urbanizada em função do turismo de segundas residências, promovido, sobretudo, pelo setor imobiliário. Pontualmente, em algumas partes da costa nordestina também houve um processo de urbanização em função do turismo de segundas residências. Entretanto, diversas porções da zona costeira permaneceram com uma baixa densidade demográfica e ausência de urbanização”.

Tal modelo gerou impactos negativos nas regiões em que predominou, sobrecarregando a infra-estrutura básica das localidades turísticas e ocasionando diversos transtornos aos moradores locais: vias congestionadas, acúmulo de lixo, inflação, especulação imobiliária, favelização, falhas e/ou interrupção nos serviços de abastecimento de água, energia, esgoto, entre outros.

Para Beni (2001:112), a política de turismo está relacionada ao “conjunto de decisões que, integradas harmonicamente no contexto da política nacional de desenvolvimento, orientam a condução do setor e regulam as ações a serem executadas, as quais se traduzem em planos e programas de desenvolvimento setorial”. Assim, uma

---

<sup>31</sup> CRUZ (*op. cit.*) ressalta que “a ausência de concatenação com outras políticas setoriais não constitui ‘pecado’ exclusivo das políticas de turismo. Outras políticas setoriais têm cometido a mesma falha, indicando a existência, na verdade, de equívoco relacionado à própria idéia de política setorial e, ainda, à idéia de planejamento, diretamente atrelado a essas políticas”.

política de turismo é formada pelo conjunto de ações que afetam o desenvolvimento turístico num determinado país, fornecendo orientações para a gestão permanente do setor, regulando as ações a serem executadas e abrangendo os inúmeros aspectos operacionais da atividade<sup>32</sup>.

Cruz & Sansolo (2003) ressaltam também que as políticas públicas de turismo devem estar em sintonia e integradas ao Planejamento Governamental, e apontam que:

“Uma política pública é parte do planejamento governamental e envolve tudo aquilo que um governo decide fazer ou não relativamente a um dado setor. Vista assim de forma tão abrangente, a política pública funde-se ao próprio processo de planejamento, com a diferença de que o planejamento é o processo e a política pública é o posicionamento da administração pública frente a um aspecto da vida social em um dado momento. Este posicionamento pode ser exposto na forma de um documento – tal como o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 – e ter, conseqüentemente, a visibilidade que se espera de uma política pública ou não” (*op. cit.*, 2003:03).

Assim, uma política pública de turismo é responsável por estabelecer as principais diretrizes e objetivos que irão nortear todo o processo de desenvolvimento do turismo, e Plano, reúne as principais estratégias, programas e ações voltados à execução e consolidação da referida política.

Partindo desse pressuposto, recorrendo ainda aos autores supracitados, é preciso considerar que, em termos de planejamento governamental para o setor de turismo, o Brasil ainda não vivenciou um processo completo em que a política pública federal e o plano nacional de turismo fossem “objetivamente organizados, devidamente congruentes e necessariamente publicizados”. Isso porque, a gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso construiu e implementou uma Política Nacional de Turismo (a PNT 1996/1999), mas que não contou com um plano para sua efetivação. Já a gestão do Governo Lula, caminhou no sentido contrário: implementou o Plano Nacional de Turismo 2003/2007, que

---

<sup>32</sup> Uma Política de Turismo possui as seguintes funções: definir as regras do jogo, ou seja, os termos nos quais as operações turísticas devem funcionar; estabelecer atividades e comportamentos aceitáveis; fornecer uma direção comum e orientar todos os interessados no turismo em uma região; facilitar o consenso em torno de estratégias e objetivos específicos para uma destinação; fornecer uma estrutura para discussões públicas e privadas sobre o papel e as contribuições do setor turístico para a economia e para a sociedade e permitir que o turismo estabeleça interfaces com outros setores da economia de forma mais eficaz (DIAS, 2005).

contém as principais diretrizes e ações para o desenvolvimento do setor, mas negligenciou “a importância da definição, da clareza e da publicidade da política pública como instrumento de gestão pública” (op. cit., 2003:04). Assim, até o momento, o setor de turismo do Brasil não teve seu processo de organização e desenvolvimento orientado por um planejamento governamental integral, que congregasse a instituição de uma política pública de turismo, associada ao Planejamento Econômico Nacional, e a elaboração de um plano de turismo para a concretização dessa política pública.

De acordo com Beni (2001), uma política pública de turismo deve nortear-se por três condicionamentos: cultural, social e econômico. Com relação à questão cultural, é importante ressaltar que todos os programas deverão condicionar-se à política de preservação do patrimônio cultural, artístico, histórico, documental e paisagístico natural do país. Ao mesmo tempo, os projetos nesse sentido deverão levar em consideração a capacidade de carga que a região ou atrativo turístico pode sustentar sem correr riscos, ou seja, é uma forma de reduzir ao mínimo a interferência do turismo no meio ambiente natural.

A segunda condicionante de uma política de turismo tende a ser a dimensão social, em todas as suas manifestações. Os resultados atingidos por uma política serão mais profundos e duradouros quanto mais significativo for o conteúdo social das diretrizes e programas, em termos de abrangência e da democracia de acesso. Assim, o turismo, idealmente, deve ser planejado de maneira a incentivar a criatividade, as artes e as manifestações sociais, artesanais e folclóricas. Por fim, a terceira condicionante mencionada pelo autor é a econômica, através da qual os programas e projetos devem dinamizar os empreendimentos que atuam no setor, com amplo apoio ao comércio, hotelaria, as pequenas e médias empresas, ao artesanato local, aos transportadores e as agências de viagens.

Além da formulação e implementação de uma política de turismo integrada e, em consonância com as diretrizes e estratégias do Governo Federal, o Estado também é responsável por: a) fomentar a atividade, responsabilizando-se pela determinação de prioridades, criação de normas e a administração de recursos e estímulos; b) Fiscalizar, legislar e regulamentar o desenvolvimento da atividade, através da promulgação de Leis, decretos e resoluções; c) empreender ações voltadas à melhoria/implantação dos

equipamentos necessários ao uso público das áreas de interesse turístico; d) apoiar e incentivar o setor privado, que é responsável pela exploração do turismo, através da disponibilização financiamentos e de linhas de crédito, incentivos fiscais; e) elaborar e executar o planejamento estratégico e o planejamento operacional para o setor<sup>33</sup>; empreender ações voltadas à formatação e promoção dos produtos e destinos turísticos do país, entre outros.

O Estado possui, portanto, diversas responsabilidades na gestão do turismo, assumindo um importante papel em seu desenvolvimento. Cabe ainda ao Estado promover a atividade, através da criação e direcionamento de políticas caracteristicamente descentralizadas e desburocratizadas, procurando envolver os diversos segmentos e representatividades regionais e locais no processo decisório. Segundo Dowbor (2003:17):

“na visão tradicional, mais capacidade de governo deve implicar mais poder em cima, no topo da pirâmide. Na sociedade que desponta, para este terceiro milênio, mais capacidade de governo significará maior capacidade de gestão e de decisão política na própria base da sociedade. Assim, é essencial que a decisão de uso e o controle dos recursos estejam próximos do usuário final, maior interessado na boa realização da obra ou na boa organização da iniciativa”.

Para Sotero (2002), a descentralização da gestão pública significa a transferência da execução e parte do planejamento de ações para instâncias de gestão mais próximas do cidadão. Descentralizar não se confunde com desconcentrar, que significa delegar apenas a execução do planejamento (que continua centralizado). Muitas reformas administrativas em curso confundem os dois termos. O objetivo da descentralização é aumentar o poder do território e aproximar a máquina administrativa dos usuários e cidadãos.

Além disso, Dowbor (2003) ressalta que a falta de políticas sociais realmente abrangentes e, a ausência de canais efetivos de participação, provocaram o surgimento do chamado “terceiro setor”, movimento que representa essencialmente uma resposta espontânea do corpo social que busca, na auto-organização, soluções não encontradas nos

---

<sup>33</sup> O planejamento estratégico relaciona-se ao nível de decisão, no qual são estabelecidos os eixos estruturantes para o desenvolvimento do setor, e planejamento operacional relaciona-se ao nível de execução, no qual procura-se atender e concretizar, através da implementação de programas e projetos, todas as diretrizes e objetivos estabelecidos no planejamento estratégico.

dois subsistemas principais: Estado e iniciativa privada. Este novo<sup>34</sup> setor é representado por instituições que organizam a participação dos diversos setores no conjunto da reprodução social. São elas: organizações não-governamentais (ONGs), organizações de base comunitária (OCBs), sindicatos, associações e cooperativas. O impacto político da formação deste terceiro eixo de organização da sociedade em torno dos seus interesses, marca a evolução de uma sociedade governada por “representantes” para um sistema no qual a participação direta do cidadão adquire um peso muito mais importante. Para o autor (*op. cit.*):

O cidadão das democracias mais avançadas participa hoje de numerosas organizações comunitárias. Participa da gestão da escola, do seu bairro, de decisões de seu município, de grupos culturais, entre outros. A descentralização dos recursos públicos constitui, assim, um processo articulado com uma evolução do funcionamento do Estado.

Portanto, o protagonismo e a centralidade crescentes que diversos setores representativos da sociedade vêm adquirindo no processo decisório, seja ele em nível Federal, Estadual ou Municipal, exige a elaboração e implementação de políticas públicas com enfoque cada vez mais voltado à descentralização e à participação, como alternativa para ampliar o alcance e efetividade de seus resultados.

Vale ressaltar ainda, que para Beni (2001), a indefinição ou a má formulação de uma Política Nacional de Turismo, pelo Estado, acarreta a inadequação de seu instrumento de execução – o Plano Nacional, o que tende a resultar na implementação e execução de programas e projetos de forma precipitada, além da má alocação e aplicação de recursos em infra-estrutura de apoio e turística. Este cenário provoca a ausência de estratégias para a correta conservação e utilização do patrimônio histórico-natural; exclusão de diversos segmentos sociais; implantação desordenada de equipamentos e serviços em destinações turísticas, inadequação de estratégias de marketing, comprometendo a promoção do produto turístico final, entre outros.

Dessa forma, a definição de diretrizes, programas e projetos bem estruturados para a consecução de uma Política Nacional de Turismo, com o intuito de promover a inclusão

---

<sup>34</sup> A atuação e a participação do terceiro setor no processo de tomada de decisões é recente, tendo sido potencializado nas articulações após a realização da Rio-92, na cidade do Rio de Janeiro.

social, parece um caminho essencial em políticas públicas e uma discussão acadêmica de grande relevância no cenário atual.

### **3.1 Breve Histórico das Políticas Públicas de Turismo do Brasil<sup>35</sup>**

As primeiras diretrizes para uma política nacional de turismo no Brasil foram delineadas em 1958, através do Decreto 44.863/58<sup>36</sup>, que criou a Comissão Brasileira de Turismo – COMBRATUR, cujas atribuições, superaram, pela primeira vez, a abordagem simplista conferida ao setor de turismo (que tinha, sobretudo, enfoque para a regulamentação e fiscalização de agências de viagem e turismo), passando a priorizar ações e estratégias relacionadas à ampliação e melhoria de infra-estrutura turística do país. Suas principais atribuições, segundo o Decreto supracitado, foram:

- a) A coordenação das atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e ao fluxo do estrangeiro;
- b) O estudo e a supervisão das medidas relacionadas com a movimentação de turistas;
- c) A simplificação e padronização das exigências e dos métodos de informação, registro e inspeção relativos aos viajantes e a seus bens, recursos pessoais, meios de transporte e hospedagem;
- d) A promoção e estímulo, por todos os meios a seu alcance, dos planos e equipamentos turísticos, com especialidade aos que se referem à construção e à remodelação de hotéis;
- e) A criação de serviços e instalações que ampliem e completem as zonas turísticas;
- f) A realização, com a colaboração dos estados e municípios, do inventário das áreas de interesse turístico existentes no Brasil, a fim de ser levantado o patrimônio natural, com a finalidade de proteger, por meio de legislação adequada, a paisagem e outros motivos considerados como atração turística.

---

<sup>35</sup> O histórico das Políticas Públicas de Turismo do Brasil, abordado neste estudo, baseia-se, principalmente em CRUZ (2000), DIAS (2003), BECKER (1995), FERRAZ (1992) e na análise sobre a Legislação do Turismo no Brasil.

<sup>36</sup> FERRAZ (1992).

Em 1960, o Art. 2º do Decreto nº 48.126/60, estabelece os objetivos da COMBRATUR - “*coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo, com o objetivo de facilitar o crescente aproveitamento das possibilidades do país, no que respeita ao turismo interno e internacional*” (in: FERRAZ, 1992), tornando-se o primeiro instrumento legal da legislação de Turismo brasileira a fazer referência direta à elaboração e implementação de uma Política Nacional de Turismo para o país. Percebe-se que, mesmo sem a consolidação efetiva de uma política para o setor, em virtude da extinção da COMBRATUR, em 1962 (Decreto 572 de 02 de fevereiro), algumas questões referentes à descentralização do processo de gestão e à preocupação com a conservação dos patrimônios e ambientes naturais já são temas ponderados nas políticas de turismo.

Assim, somente com a promulgação do Decreto-Lei 55/66, em 18 de novembro de 1966, ocorreu, de fato, a instituição da primeira política nacional de turismo<sup>37</sup>, que passa a ser vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, recebendo incentivos equivalentes àqueles destinados ao setor industrial<sup>38</sup>. Para Cruz (2000), a partir deste momento, o turismo passa a ser reconhecido como uma atividade capaz de contribuir para a minimização das desigualdades e dos problemas socioeconômicos existentes no Brasil. Com o intuito de concretizar tal reconhecimento, é criado, em 1967, o Sistema Nacional de Turismo, constituído pelo Conselho Nacional de Turismo - CNTur, EMBRATUR e Ministério das Relações Exteriores. O Conselho Nacional de Turismo é criado com a função de “formular as diretrizes a serem obedecidas na política nacional de turismo” (Decreto-Lei 60.224/67, art.6º). Já a EMBRATUR passa a ter como atribuições “estudar e propor ao CNTur os atos normativos necessários à promoção da política nacional de turismo e, bem assim, aqueles que digam respeito ao seu funcionamento” (Decreto-Lei 60.224/67, art.20º). Por fim, o Ministério das Relações Exteriores se torna responsável pela divulgação do turismo nacional no exterior, por meio de suas tarefas diplomáticas (Decreto-Lei 60.224/67, art.7º).

---

<sup>37</sup> Segundo CRUZ (2000:40), “o fato de a primeira política nacional de turismo ter sido implementada apenas em 1966 não significa que não tenha havido anteriormente outras políticas federais para a atividade”. Antes deste decreto, as políticas nacionais de turismo restringiam-se a aspectos parciais da atividade, não sendo oficialmente reconhecidas como tal. De maneira geral, elas estavam relacionadas às disposições sobre a venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres, regulamentação e fiscalização sobre o funcionamento de agências de vendas de passagem e agências de turismo e concessão de vistos consulares.



Em 1967, o art. 2º do Decreto-lei 60.224/67, reformulou as diretrizes da política nacional de turismo, traçadas em 1958, com a criação da COMBRATUR. Tais diretrizes também contribuíram para o aprofundamento, mesmo que incipiente, das discussões e análises sobre as demandas e ações necessárias à promoção efetiva do desenvolvimento do turismo no Brasil. Elas colocaram em pauta um tema até então ignorado: a qualificação e capacitação profissional do setor, evidenciando a necessidade da “formação profissional adequada para o pessoal ligado às atividades turísticas” (d), “almejando a qualidade e o bom atendimento (c)”.

Conforme Cruz (*op.cit.*), em 1969, o CNTur instituiu a Resolução CNTur 71, que estabeleceu as indicações para a elaboração do Plano Nacional de Turismo - Plantur, principal mecanismo de implementação da Política Nacional de Turismo. No entanto, este plano não chega a sair do papel e, mais uma vez, a política de turismo deixa de ser implementada de forma abrangente e estruturada. Nessa lógica, até 1991, as ações reduziram-se na prática, à ampliação e melhoria da infra-estrutura do setor hoteleiro e a concessão de incentivos fiscais e financeiros<sup>39</sup>.

Em 1991, o CNTur foi extinto e suas atribuições são também assumidas pela EMBRATUR, que acaba se fortalecendo politicamente<sup>40</sup>. Também em 1991, o Decreto-Lei 55/66 foi revogado pela Lei 8.181/91 de 28 de março. A EMBRATUR foi reestruturada, recebendo como atribuição principal a formulação de uma nova política nacional de turismo. A partir desse decreto, a EMBRATUR passou a ser uma autarquia especial, sendo

---

<sup>38</sup>O Decreto-Lei 55 de 1966 criou também a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR e o Conselho Nacional de Turismo – CNTur.

<sup>39</sup> Segundo a autora (2000:42), “Entre 1966 e 1991, o Estado brasileiro promulgou diversos diplomas legais com o objetivo de regulamentar aspectos do desenvolvimento da atividade turística no país e, embora tais instrumentos, irregularmente distribuídos ao longo do tempo, não deixassem claros os objetivos das respectivas políticas nacionais de turismo a que supostamente estariam subordinados, isto não significa que tais políticas não tenham existido. O que se pode concluir, a partir da análise desse conjunto de diplomas legais, é que as políticas nacionais de turismo, nesse período, falharam sob diversos aspectos, mas principalmente, por reduzirem-se a aspectos parciais da atividade, em detrimento de uma abordagem estrutural e totalizante”.

<sup>40</sup> De acordo com CRUZ (2000:51), “Embora coubesse ao CNTur formular as diretrizes da política nacional de turismo, esse conselho dependia dos estudos e das propostas da EMBRATUR para que pudesse exercer aquela prerrogativa, conforme o diploma legal supracitado. Isto acaba por conferir à EMBRATUR um poder maior do que o conferido ao próprio CNTur, no que se refere à elaboração das políticas nacionais de turismo”.

denominada Instituto Brasileiro de Turismo, tendo como finalidade “formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional de Turismo – PNT”<sup>41</sup>.

Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto 448 de 14 de fevereiro de 1992, que traçou as diretrizes da Política Nacional de Turismo, baseada: “I – na prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país; II – na valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico”. Essas diretrizes indicam uma mudança no foco de atuação do governo federal para com as políticas de turismo, agora não apenas voltadas à implementação de políticas de infraestruturação das regiões turísticas ou à fiscalização e regulamentação do setor. Elas contemplam, segundo Becker (1995), a preocupação com a conservação do ambiente e evidenciam a necessidade da promoção de um desenvolvimento endógeno, centrado no homem.

Em 1992, foi criado o Plano Nacional de Turismo, mecanismo central para conduzir o processo de execução da Política Nacional de Turismo. O plano congregou as principais estratégias para a efetivação desta política de turismo, sendo composto por sete programas: Programa Pólos Turísticos, Programa Turismo Interno, Programa Mercosul, Programa Ecoturismo, Programa Marketing Internacional, Programa Qualidade e Produtividade do Setor Turístico e Programa de Formação dos Recursos Humanos para o Turismo (*in*: DIAS:2003:134).

No entanto, novamente, o “Plantur” não chegou a ser implementado, pois, na data de sua criação, a política nacional de turismo ainda não havia sido instituída<sup>42</sup>. Para Cruz (2000:62), “uma possível explicação para isso residiria no fato desse plano colocar a carroça na frente dos bois, ou seja, o Plantur, que deveria constituir um instrumento de efetivação da política, é instituído antes de a política de turismo ser implementada”.

Em 1996, foi instituída a Política Nacional de Turismo 1996/1999. Até a data de sua criação, ela foi considerada o documento mais completo e elucidador da história das

---

<sup>41</sup> Lei 8.181/91 art. 2º, capturada em [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

<sup>42</sup> Fato que só veio a acontecer durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996.

políticas federais de turismo e que, efetivamente, “saiu do papel”, sendo responsável por orientar todas as ações relacionadas ao desenvolvimento do turismo no período 1996/99<sup>43</sup>.

Nesta política, o Turismo foi apontado como uma atividade capaz de contribuir e complementar as macroestratégias do Governo Federal, em virtude dos impactos positivos do setor na economia mundial<sup>44</sup> e do seu potencial para promover:

“a diminuição das desigualdades regionais; a geração de empregos e renda; a integração ao mercado de trabalho de um contingente populacional de baixa qualificação profissional, através da execução de atividades correlatas; o desenvolvimento sustentável de áreas com destacado potencial ambiental; e servirá de instrumento para a inserção competitiva do País no panorama global, através do estabelecimento de uma imagem externa positiva” (Política Nacional de Turismo, 1996:05).

O alcance desses objetivos foi condicionado à formação de parcerias, à atuação, de forma conjunta e coordenada, dos setores público e privado, à descentralização da gestão do turismo, por meio da co-responsabilização no planejamento, controle, fiscalização e execução das ações, à capacitação dos órgãos e empresas de turismo e ao incremento e disseminação da base científica sobre a atividade.

Vale ressaltar que, pela primeira vez na história, temas como: democratização do acesso ao turismo nacional, promoção do bem-estar social, redução das disparidades sociais e econômicas em âmbito regional através da geração de emprego e melhor distribuição de renda, descentralização do processo de gestão, conservação e preservação do patrimônio histórico-cultural, entre outros, fizeram parte dos objetivos, diretrizes, programas e projetos da Política Nacional de Turismo 1996/1999.

No dia 29 de abril de 2003, o Governo Federal lançou o Plano Nacional de Turismo: Diretrizes, Metas e Programas para o período 2003/2007<sup>45</sup>, documento norteador e orientador de todas as ações relacionadas ao setor do Turismo no Brasil no período. Ele tem a incumbência de ser um instrumento de ligação e interlocução entre as esferas federal,

---

<sup>43</sup> Vale ressaltar que a Política Nacional de Turismo 1996/1999 acabou norteador as ações e o desenvolvimento do setor nos anos seguintes ao término de sua vigência (1999), período que se estendeu até o final de 2002.

<sup>44</sup> Naquele período, o faturamento do turismo correspondia a 10% do PIB do mundo, sendo responsável pela geração de 204 milhões de empregos, com altas taxas de crescimento (*op. cit.*).

<sup>45</sup> Plano nacional de Turismo: 2003/2007, capturado em [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

estadual e municipal, entidades não-governamentais, iniciativa privada e a sociedade em geral, apresentando uma proposta de construção coletiva, com uma visão compartilhada.

O Plano consolida a criação do primeiro Ministério exclusivamente voltado para os assuntos relacionados ao Turismo, órgão responsável pela articulação do processo de integração dos diferentes segmentos ligados ao setor turístico<sup>46</sup>. O Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR passa a dedicar-se exclusivamente aos assuntos relacionados à promoção, divulgação e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos no exterior.

A estrutura institucional e política, criada pelo MTur, se configura como uma proposta inovadora, abrangente e ambiciosa, que procura ampliar o foco das estratégias e ações já estabelecidos pela política anterior, a partir do momento em que enfatiza questões de ordem econômica, social, cultural, ambiental, espacial e política, priorizando a descentralização da gestão pública, através das articulações e parcerias entre as esferas de poder federal, estadual e municipal, buscando envolver também os diversos atores sociais no processo de desenvolvimento da atividade.

O PNT 2003/2007 salienta a posição central que o turismo assume nas macroestratégias do Governo Federal, como instrumento potencial para auxiliar na superação dos principais desafios do país, na área econômica e social (“criação de empregos, geração de divisas para o país, redução das desigualdades regionais e distribuição de renda” - Plano Nacional de Turismo, 2003:05) e na realização dos principais projetos governamentais.

A potencialidade do setor é reconhecida, sobretudo, em relação à hospitalidade brasileira e à diversidade de atrativos, culturas e povos do país. Além disso, o Plano atribui ao turismo a capacidade de amenizar as desigualdades regionais e de ser um mecanismo de inclusão dos mais variados agentes sociais, uma vez que:

---

<sup>46</sup> Contudo, SANSOLO & CRUZ (2003) questionam a efetividade da criação do Ministério do Turismo, observando que, talvez, a implementação de Departamentos de Turismo nos Ministérios com os quais este setor estabelece interface, como acontece na Alemanha, seria uma forma mais eficaz de promover o desenvolvimento do turismo no Brasil, haja vista a interdependência do setor com diversas áreas e setores governamentais.

De fato, essa especificidade da atividade turística, de estar relacionada a várias áreas do governo, exige um tratamento e um enfoque mais integralizado e transversal aos outros ministérios, de maneira que a recomendação dos autores supracitados, representa um avanço em políticas públicas, que certamente

“Os recursos gerados pelo turista circulam a partir dos gastos praticados nos hotéis, restaurantes, bares, áreas de diversões e entretenimento. Todo o comércio local é beneficiado. Jornaleiros, taxistas, camareiras, cozinheiras, artesãos, músicos, barqueiros, pescadores e outros profissionais passam a ser agentes do processo de desenvolvimento. O envolvimento abrange toda a comunidade” (Plano Nacional de Turismo, *op. cit.*).

Dessa maneira, o governo aposta na amplitude e no efeito multiplicador da atividade para promover a inclusão e a melhoria da qualidade de vida de todos os atores sociais inseridos no setor, apontando-a como atividade econômica capaz de desconcentrar renda, permitindo que os benefícios gerados nos destinos sejam democratizados, compartilhados por todos os atores envolvidos direta e indiretamente na área.

O Plano Nacional considera ainda o Turismo, em seu potencial global nos processos de desenvolvimento do país, ao interpretá-lo segundo vertentes diferenciadas:

- Fonte geradora de novos empregos e ocupações, proporcionando uma melhor distribuição de renda e melhorando a qualidade de vida das comunidades;
- Indutor da multiplicação de postos de trabalho no território nacional, interfere positivamente no âmbito da violência urbana, fortalecendo a segurança da população;
- Agente de valorização e conservação do patrimônio ambiental (cultural e natural), fortalecendo o princípio da sustentabilidade;
- Instrumento de organização e valorização da sociedade, articulando seus interesses econômicos, técnicos, científicos e sociais, com o lazer, a realização de eventos, feiras e outras atividades afins;
- Promotor da qualidade da oferta turística nacional, através de programas de qualificação profissional, fator essencial para inserir o país competitivamente no mercado internacional;

---

permitiria um tratamento mais aprofundado, integrado, especializado e ágil das questões e ações referentes ao desenvolvimento da atividade turística.

- Mecanismo instigador de processos criativos, resultando na geração de novos produtos turísticos apoiados na regionalidade, genuinidade e identidade cultural do povo brasileiro, fortalecendo a auto-estima nacional e de nossas comunidade;
- Importante atividade de lazer, configurando-se como uma das mais eficazes expressões do uso do tempo liberado do trabalhador, contribuindo para sua saúde física e mental da população;

Portanto, o PNT 2003/2007 reafirma o potencial do turismo, e atribui ao mesmo, o papel de indutor de desenvolvimento, capaz de minimizar as desigualdades sociais e regionais, democratizar os benefícios decorrentes do setor, melhorar a qualidade de vida das populações residentes nas destinações turísticas e promover a inclusão social.

Nessa perspectiva, depois de compreender o processo de evolução das políticas públicas de turismo no Brasil, bem como as principais funções do Estado na organização, planejamento e desenvolvimento do setor de turismo, o próximo capítulo se propõe a abordar as bases metodológicas da presente pesquisa, que orientaram as investigações e análises sobre a temática da Exclusão/Inclusão Social no atual Plano Nacional de Turismo 2003/2007, a partir de um enfoque retrospectivo e com projeção de cenários.

#### 4. BASES METODOLÓGICAS PARA A PESQUISA

Para tentar responder às principais indagações e questionamentos desta pesquisa, a metodologia escolhida se estruturou em três etapas principais e interdependentes: levantamento bibliográfico e documental, definição de temas centrais para a análise da inclusão social no âmbito das políticas públicas de turismo e realização de entrevistas com interlocutor estratégico do Plano Nacional de Turismo 2003/2007.

A primeira etapa desta investigação consistiu na realização de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre a temática da Inclusão Social e Políticas Públicas de Turismo do Brasil. Foram realizadas pesquisas em livros e periódicos nacionais e internacionais, consultas a sites na Internet e análise documental em Órgãos Públicos de Turismo, em especial, Ministério do Turismo e EMBRATUR. Vale ressaltar que esta investigação parte do pressuposto e da compreensão de “Política de Turismo” enquanto Institucionalidade, Programas e Ações implementados e Legislação do setor.

Com o objetivo de aprofundar a análise do PNT 2003/2007, foram também considerados dois importantes documentos referentes às políticas públicas de Turismo: a Política Nacional de Turismo 1996/1999, primeira política que, efetivamente, foi implementada de forma concreta e abrangente, enquanto documento orientador das ações para o setor em um período estabelecido; e o documento lançado em junho de 2006 pelo Governo Federal, intitulado “Turismo no Brasil: 2007/2010”, que analisou o crescimento e desenvolvimento do Turismo até o ano de 2006, e também formulou propostas para o setor nos próximos quatro anos.

Após esta etapa, baseando-se na metodologia de Análise de Conteúdo, de Laurence Bardin (1977), foram estabelecidos temas centrais de análise, que fundamentaram a interpretação sobre a Inclusão Social no âmbito da Política Nacional de Turismo 2003/2007. A escolha desses temas baseou-se no referencial teórico deste estudo, com o intuito de abranger, a partir de Escorel (1997), “as diferentes dimensões da existência humana em sociedade: trabalho, social, política, cultura e humana”. Além destas cinco dimensões, esta pesquisa estabeleceu ainda uma sexta dimensão da temática da inclusão social: a ambiental, considerada central para a análise das políticas públicas de turismo na

atualidade. Deste modo, os temas propostos, que fundamentaram a análise do potencial do turismo como alternativa efetiva de inclusão social, estão resumidos no quadro a seguir:

**Quadro 01.** Dimensões e Temas de Análise Selecionados para a Pesquisa

<b>DIMENSÕES</b>	<b>TEMAS DE ANÁLISE</b>
<b>Política</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Formação cidadã no sentido de adquirir condições efetivas para participar e se fazer representar na esfera pública;</li> <li>2- Espaço para o exercício dos direitos e deveres de cidadão;</li> <li>3- Descentralização de poder e das ações por parte dos órgãos governamentais;</li> <li>4- Acesso ao processo de tomada de decisão por todos os atores sociais envolvidos no desenvolvimento do turismo.</li> </ol>
<b>Cultural</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Reconhecimento, valorização e fortalecimento das tradições, aspectos e costumes culturais das populações residentes nos destinos turísticos;</li> <li>2- Proteção e Conservação do patrimônio histórico-artístico-cultural das destinações turísticas.</li> <li>3- Incentivo ao intercâmbio cultural;</li> </ol>
<b>Ambiental</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Conservação dos recursos renováveis;</li> <li>2- Acesso à visão (noção) coletiva de patrimônio natural;</li> <li>3- Incentivo à adoção de práticas sustentáveis de conservação dos recursos não-renováveis.</li> </ol>
<b>Social</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Fortalecimento/Melhoria das relações sociais;</li> <li>2- Prevenção/Combate aos problemas sociais gerados e/ou agravados pelo turismo (violência, tráfico de drogas, prostituição, exploração sexual infantil, etc.);</li> <li>3- Prevenção contra a exploração de turistas.</li> </ol>
<b>Humana</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Acesso a oportunidades de se fazer turismo;</li> <li>2- Educação como meio de inserção no mercado de trabalho;</li> <li>3- Acessibilidade a novas tecnologias;</li> </ol>



	<p>4- Acesso aos meios de crédito;</p> <p>5- Investimentos na melhoria das infra-estruturas básica e turística.</p>
<b>Trabalho</b>	<p>1- Aumento da oferta de empregos (postos de trabalho);</p> <p>2- Emprego reconhecido pela legislação;</p> <p>3- Estabilidade nos postos de trabalho.</p>

A pesquisa envolveu ainda a realização de entrevista, mediante roteiro semi-estruturado (Anexo 01), junto a um dos principais responsáveis pela formulação, implementação e coordenação do Plano Nacional de Turismo de 2003/2007<sup>47</sup>.

Esta entrevista foi realizada com o interlocutor do Ministério do Turismo que ocupa a Coordenação Geral do Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo, integrante da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Ele foi responsável por coordenar o processo de implementação e avaliação do Plano Nacional de Turismo 2003/2007<sup>48</sup>.

A entrevista foi gravada e transcrita. As informações levantadas também foram analisadas a partir da adaptação da metodologia de Análise de Conteúdo, levando-se em consideração os temas de análise da Inclusão Social, no sentido de aprender e compreender a postura e a visão do interlocutor responsável pelo processo de definição, formulação e implementação do Plano Nacional de Turismo (2003/2007), quanto à abordagem proposta.

O método de Análise de Conteúdo foi utilizado como inspiração para a análise na pesquisa, uma vez que possibilita, a partir da bibliografia pesquisada, a definição de temas de análise que permitem inferir “*sobre uma outra realidade e não apenas a mensagem bruta*” (BARDIN, 1977). Assim, esta metodologia permite extrair da mensagem ou texto a ser trabalhado o máximo de significações, a partir dos objetivos e hipóteses propostos. Segundo a autora (BARDIN, 1977), a metodologia de análise de conteúdo designa:

<sup>47</sup> Vale ressaltar que a presente pesquisa se propôs a realizar uma entrevista com o Sr. Caio Luis de Carvalho, interlocutor da Política Nacional de Turismo 1996/1999. Vários contatos, primeiramente pessoais e, posteriormente, via e-mail, foram estabelecidos, porém sem sucesso.

<sup>48</sup> No planejamento desta pesquisa estava prevista a realização de entrevistas com outros interlocutores chave da atual administração pública federal de turismo, entre os quais, o Secretário de Políticas de Turismo e Secretário de Programas de Desenvolvimento do Turismo). Contudo, em virtude de incompatibilidade de agenda, tais entrevistas não puderam ser realizadas.

“Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”.

Este método de análise refere-se a todas as iniciativas que, a partir de um conjunto de técnicas parciais, mas complementares, consistam na explicitação, sistematização e interpretação do conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo, com índices passíveis ou não de quantificação, a partir de um conjunto de técnicas (BARDIN, *op. cit.*). O interesse desta metodologia não reside na descrição dos conteúdos, mas sim no que estes poderão ensinar após serem tratados. A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção, inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). A análise de conteúdo toma em consideração as significações (conteúdo), ela procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça. É a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem. Segundo Henry e Moscovici (1968 *apud* BARDIN, 1977) “tudo o que é dito ou escrito é susceptível de ser submetido a uma análise de conteúdo”.

O método de análise de conteúdo divide-se em três fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Na primeira fase ocorre a organização do material, possuindo três missões: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final.

Já a fase de exploração do material consiste, segundo Bardin (1977:100), em operações de codificação, enumeração ou categorização, que dependerão de regras previamente formuladas, de acordo com o tipo de pesquisa e objetivos da análise.

Na terceira fase, de tratamento dos resultados obtidos e interpretação, é o momento em que os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos (falantes) e válidos. Segundo esta autora, “o analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas”.

Portanto, a partir da Metodologia de Análise de Conteúdo, a investigação em questão procurou analisar cada uma das dimensões da inclusão social, levando-se em consideração a frequência e a maneira como cada um de seus temas de análise foi abordado nas políticas públicas de turismo.

Com base na metodologia descrita, no próximo capítulo foi realizada a análise sobre a temática da Exclusão/Inclusão Social no atual Plano Nacional de Turismo 2003/2007, a partir de um enfoque retrospectivo e com projeção de cenários futuros, tendo em vista a discussão teórica apresentada e a análise dos principais documentos referentes às políticas públicas no Brasil.

## **5. INCLUSÃO SOCIAL E O PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003/2007: ANÁLISE RETROSPECTIVA E PROJEÇÃO DE CENÁRIOS**

Neste capítulo, serão apresentados os resultados da análise da temática da Exclusão/Inclusão Social no âmbito do atual Plano Nacional de Turismo 2003/2007, a partir de um enfoque retrospectivo e considerando uma projeção de cenários futuros. Vale ressaltar que, além dos documentos, programas e ações referentes ao Plano Nacional de Turismo 2003/2007, a pesquisa também considerou, nesta análise, os documentos relativos à Política Nacional de Turismo 1996/1999 e ao documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” (que formulou propostas para o setor de turismo nos próximos quatro anos), além da Legislação do Turismo, correspondente ao período de vigência de cada uma das políticas analisadas.

Vale ressaltar, que conforme já abordado no capítulo 3, a pesquisa não considera política e plano como sinônimos. A análise desta pesquisa considera a perspectiva atual do conjunto de políticas públicas, considerando os desdobramentos recentes, a partir da Política Nacional de Turismo 1996/1999, expressos claramente no PNT 2003/2007, frente aos desafios futuros para o setor.

A análise da pesquisa se apresenta a partir de cada uma das dimensões consideradas - política, cultural, ambiental, social, humana e do trabalho – conforme anteriormente descrito.

Em virtude da amplitude e singularidade dos documentos considerados, foram elaboradas matrizes para cada uma das políticas analisadas, com o objetivo de orientar a leitura da investigação empreendida. No Quadro 2, é apresentada a matriz que compreende a síntese do Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e da Política Nacional de Turismo 1996/1999:

**Quadro 2.** Síntese do Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e da Política Nacional de Turismo 1996/1999

PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003/2007	POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO 1996/1999
<p><b>1. OBJETIVOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais;</li> <li>- Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.</li> </ul> <p><b>1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dar qualidade ao produto turístico;</li> <li>- Diversificar a oferta turística;</li> <li>- Estruturar os destinos turísticos;</li> <li>- Ampliar e qualificar o mercado de trabalho;</li> <li>- Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional;</li> <li>- Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional;</li> <li>- Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.</li> </ul> <p><b>1.2 METAS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações;</li> <li>2- Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil</li> <li>3- Gerar 8 bilhões de dólares em divisas</li> <li>4- Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos</li> <li>5- Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal.</li> </ol>	<p><b>1. OBJETIVOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenação das ações do Setor Público orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social;</li> <li>- Definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais;</li> <li>- Orientação referencial para o setor privado.</li> </ul> <p><b>1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhoria da qualidade de vida de milhões de brasileiros que vivem em regiões com potencial turístico;</li> <li>- Diversificação qualitativa dos bens e serviços produzidos e da infra-estrutura receptiva do turismo nacional;</li> <li>- Geração de novos empregos e a manutenção dos existentes;</li> <li>- Qualificação e requalificação dos recursos humanos já envolvidos;</li> <li>- Aproveitamento de mão-de-obra não-qualificada com sua conseqüente capacitação;</li> <li>- Redução das desigualdades regionais;</li> <li>- Maior aporte de divisas ao balanço de pagamento;</li> <li>- Integração socioeconômica e cultural da população;</li> <li>- Proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural;</li> <li>- Inserção do Brasil no cenário internacional, construindo-se uma imagem externa positiva.</li> </ul> <p><b>1.2 METAS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Número de ingresso de turistas estrangeiros: aumento de 1,8 milhões, em 1994, para 3,8 milhões, em 1999, com incremento de 11% no período;</li> <li>2- Ingresso de divisas estrangeiras: aumentar de US\$ 1,95 bilhão, em 1994, para US\$ 4,0 bilhões, em 1999, com um incremento de 105,13% no período;</li> <li>3- Empregos gerados na economia: passar de 9% da população economicamente ativa empregada no setor para além da média mundial de 10,6%.</li> </ol>

<p><b>2. VETORES DE GOVERNO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução das desigualdades regionais e sociais;</li> <li>- Geração e distribuição de renda;</li> <li>- Geração de emprego e ocupação;</li> <li>- Equilíbrio do balanço de pagamentos;</li> </ul> <p>Ética e sustentabilidade humana, ecológica e econômica.</p>	<p><b>2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO</b></p> <p><b>2.1 MISSÃO – IDÉIAS – FORÇA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Preservação do Meio-Ambiente</li> <li>- Desenvolvimento Sustentado</li> <li>- Qualidade de Vida</li> <li>- Desenvolvimento Regional</li> <li>- Integração</li> <li>- Geração de Divisas</li> <li>- Geração de Empregos</li> <li>- Formação de mão-de-obra</li> <li>- Produto Turístico Competitivo</li> <li>- Inserção Internacional</li> <li>- Satisfação do Cliente</li> </ul>
<p><b>3. MACROPROGRAMAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Macroprograma 1: Gestão e Relações Institucionais;</li> <li>- Macroprograma 2: Fomento;</li> <li>- Macroprograma 3: Infra-estrutura;</li> <li>- Macroprograma 4: Estruturação e Diversificação da Oferta Turística;</li> <li>- Macroprograma 5: Qualidade do Produto Turístico;</li> <li>- Macroprograma 6: Promoção e Apoio à Comercialização;</li> </ul> <p>Macroprograma 7: Informações Turísticas.</p>	<p><b>3. MACRO – ESTRATÉGIAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada;</li> <li>- Implantação de infra-estrutura básica e infra-estrutura turística adequadas às potencialidade regionais;</li> <li>- Qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor;</li> <li>- Descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado.</li> </ul> <p><b>3.1 MACROPROGRAMAS (OBJETIVOS ESTRATÉGICOS)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento</li> <li>- Defesa do Consumidor</li> <li>- Desenvolvimento do Pensamento Estratégico</li> <li>- Qualidade de serviços</li> <li>- Descentralização</li> <li>- Conscientização</li> <li>- Articulação</li> <li>- Turismo interno</li> <li>- Promoção</li> <li>- Inserção internacional</li> </ul>
<p><b>4. PROGRAMAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Programa de Acompanhamento do Conselho Nacional de Turismo;</li> <li>II. Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo;</li> <li>III. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil</li> </ul>	<p><b>4. PROGRAMAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Programa Imagem do Brasil;</li> <li>II. Programa “Projeto Visit Brazil”;</li> <li>III. Programa de Participação em Feiras Internacionais;</li> <li>IV. Programa de Captação de Eventos Internacionais;</li> </ul>

IV. Programa de Reposicionamento da Imagem do Brasil;	V. PROECOTUR FASE I
V. Programa de Estruturação da produção Associada ao Turismo;	VI. PRODETUR FASE I
VI. Programa de Qualificação Profissional;	VII. Programa de Inserção Competitiva do Brasil em Fóruns Internacionais;
VII. Programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro;	VIII. Programa de Ampliação e Aperfeiçoamento do Programa de Estatísticas Básicas do Turismo;
VIII. PROECOTUR FASE II	IX. Programa de Defesa do Consumidor;
IX. Programa de segmentação do Turismo;	X. Programa de Qualificação Profissional para o Turismo;
X. Programa de Normatização da Atividade Turística;	XI. Programa de Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo;
XI. Programa Turismo Sustentável e Infância;	XII. Programa para Formação e Capacitação Profissional para o Ecoturismo;
XII. Programa Turismo Sustentável e Alívio à Pobreza;	XIII. Programa de Ação para o Desenvolvimento Integrado do Turismo;
XIII. Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar;	XIV. Programa Nacional de Ecoturismo;
XIV. Programa de estruturação do Turismo em Áreas prioritizadas;	XV. Programa Bolsa de Negócios;
XV. Programa “Vai Brasil”;	XVI. Programa de Desenvolvimento da Malha Aérea;
XVI. Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo;	
XVII. PRODETUR NE FASE II	
XVIII. PRODETUR SUL	
XIX. PRODETUR JK	
XX. Projeto “Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza no Brasil”;	
XXI. Programa Nacional de Financiamento do Turismo;	
XXII. Programa de Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial;	
XXIII. Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDTIS;	

Como a análise dessa pesquisa envolve também a projeção de cenários em turismo, no âmbito das políticas públicas, foi elaborado um quadro síntese (Quadro 3), referente às propostas e ao pensamento do atual Governo Federal com relação ao desenvolvimento do turismo nos próximos quatro anos, presentes no Documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”.

Se considerada a projeção de cenários futuros a partir deste documento é importante ressaltar que ele foi elaborado sob a coordenação do CNTur, em parceria com diversos integrantes e técnicos do MTur, representantes da iniciativa privada, setor público e demais setores pertencentes à cadeia produtiva do turismo, tendo como base as informações concernentes ao turismo no país, até o ano de 2006. Foram diagnosticadas as principais questões e limitações relativas ao desenvolvimento do setor para os próximos anos, bem

como as principais propostas e projeções estimadas para o período 2007/2010. Segundo o documento:

“(...) os estudos e análises das conquistas e dificuldades do setor, como também as projeções estimadas para os próximos anos, precisam ser repassadas para os que vierem conduzir a formulação, regulamentação e implementação de políticas públicas para o turismo. Os futuros dirigentes não terão apenas um conjunto de boas idéias e boas intenções. Antes, terão um documento sólido, de contribuição de todos os segmentos para o desenvolvimento do turismo no Brasil” (Turismo no Brasil – 2007/2010, 2006:05).

O documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” apresenta as principais questões, ações e iniciativas que devem ser tratadas na perspectiva do desenvolvimento do setor no país, de forma a garantir a continuidade e a melhoria dos resultados alcançados.

Para constituir tal projeção de cenário, foram elencadas as condições internas e externas que podem influenciar o crescimento do setor de turismo.

As condições externas integram variáveis sobre as quais o setor de turismo, público e privado, exerce pouca ou nenhuma influência direta. Dentre elas pode-se destacar:

a) Cenário Econômico Mundial e Nacional

O turismo é um setor que sofre influência direta da conjuntura econômica mundial. Por isso, o documento traçou algumas premissas a serem consideradas para o desenvolvimento do setor: economia mundial aquecida e liquidez internacional; crescimento do PIB brasileiro em taxas de 3,5 a 4,0 %; real valorizado em consequência de elevados saldos comerciais e em conta corrente; inflação controlada; queda das taxas de juros reais; risco país declinante; incerteza quanto ao preço do petróleo; risco de elevação da taxa de juros norte-americanos.

b) Cenário Político

Cada vez mais se reafirma a influência do setor público no desenvolvimento do turismo. Assim, alguns cenários foram considerados: Transição democrática e madura 2006/2007; manutenção do Ministério do Turismo no arcabouço institucional legal; manutenção do apoio do Congresso Nacional ao setor de turismo; ambiente de estabilidade



de regras para incentivar investimentos na economia brasileira; ampliação dos programas de investimentos em infra-estrutura; auxílio da União aos Estados com baixa capacidade de financiamento; realização de investimentos públicos acompanhando o desenvolvimento do setor privado.

c) Reformas Econômicas

O documento ressalta a importância de, nos próximos anos, as reformas políticas se concretizarem. Dessa maneira, o crescimento sustentável também depende da aprovação das reformas microeconômicas como: a) Reforma Tributária – redução da carga tributária de forma a aumentar a competitividade das empresas nacionais; b) Reforma Trabalhista – flexibilização da legislação trabalhista, visando à redução da informalidade; c) Reforma Previdenciária – fundamental na busca pelo equilíbrio de longo prazo das finanças públicas, sendo o equilíbrio fiscal, condição necessária para o crescimento sustentável.

Já as condições internas, apresentadas no documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”, referem-se às decisões e ações de responsabilidade do Ministério do Turismo na gestão da atividade e, que influenciam, diretamente, os resultados a serem alcançados pelo desenvolvimento do turismo no país. Nesse contexto, as premissas foram divididas em seis grupos:

a) Governança Pública e Investimentos

O MTur possui papel relevante na articulação com os demais órgãos diretamente relacionados com o turismo e na condução de uma política de turismo nacional que contemple: manutenção e aperfeiçoamento do Plano Nacional de Turismo; fortalecimento de instâncias de governança para as regiões turísticas; ação interministerial para aumentar o volume de investimentos ligados direta e indiretamente ao turismo; auxílio da União aos Estados com baixa capacidade de endividamento; realização de investimentos públicos acompanhando o desenvolvimento do setor privado; manutenção e aceleração dos programas de investimentos em infra-estrutura e desenvolvimento; ampliação e manutenção das políticas de qualificação profissional e empresarial para o setor de turismo; qualificação local para o desenvolvimento do turismo.

#### b) Acessibilidade e Logística

A acessibilidade e a logística são questões centrais para o desenvolvimento do turismo, exigindo: flexibilização de acordos bilaterais; regulamentação e regulação do transporte aéreo internacional para o Brasil; ampliação do número de vôos internacionais para o Brasil; operação verticalizada das operadoras internacionais para o destino Brasil; regulamentação e regulação do transporte aéreo doméstico brasileiro; melhoria das estradas e vias de acesso; melhor e maior integração da malha aeroviária; capacidade de empresas aéreas nacionais em atender à demanda futura; aumento do papel da Internet como canal de distribuição das companhias aéreas; continuidade da política de melhoria da estrutura aeroportuária; realização de estudos estratégicos para desenvolvimento de acessibilidade e logística do turismo nacional.

#### c) Estrutura de Mercado

Esperando que as empresas do setor consolidem o crescimento constatado nos últimos anos, o documento projetou as seguintes condições: recuperação de tarifas e ocupação do setor hoteleiro brasileiro; superoferta hoteleira e lançamentos simultâneos em alguns destinos turísticos; qualificação da mão-de-obra de toda a cadeia produtiva do turismo; turistas cada vez mais exigentes, buscando relação custo-benefício melhor e exigindo mais pelo dinheiro investido em uma viagem; empresas mais conscientizadas quanto à necessidade do desenvolvimento sustentável; investimentos em gestão e tecnologia para aumentar a produtividade; inclusão de novos mercados consumidores para o setor; crescimento do setor acima das taxas de crescimento da economia brasileira; concentração do mercado, o que pode levar a um cenário complicado para as pequenas empresas.

#### d) Turismo Internacional

Com o objetivo de dar continuidade ao trabalho de promoção do destino Brasil no exterior, espera-se a consolidação da: estratégia de marketing do Brasil no exterior; capacitação e melhoria do produto turístico brasileiro para o mercado internacional; maior utilização da “Marca Brasil” em produtos exportados; parceria para a viabilização das

operações internacionais para o Brasil; tendência crescente da Internet como ferramenta de divulgação e comercialização; divulgação de diferentes segmentos do turismo internacional; consolidação do Brasil como destino para eventos internacionais.

e) Turismo Doméstico

Para o crescimento do turismo doméstico, o documento estabelece ser necessária: a maior participação do turismo na “cesta” de consumo das famílias; entrada de novos consumidores para o produto turismo; preocupação com o desenvolvimento sustentável dos destinos turísticos; estímulo à produção associada ao turismo; consolidação das regiões turísticas e de seus segmentos de mercado; estímulo à cultura da viagem na população brasileira; criação de incentivos para o turismo interno.

f) Investimentos Privados

Para o quadriênio 2007/2010, espera-se: adequação das linhas de financiamento à necessidade do setor de turismo (prazos, taxas e garantias); capacitação dos tomadores de empréstimos; polarização dos investimentos em Hotelaria: investimentos em hotéis econômicos (principalmente no interior), e resorts; adequação e definição da legislação brasileira para o setor de turismo, de forma a garantir regras futuras; novos destinos turísticos, tanto para o mercado corporativo quanto para o mercado de lazer.

A partir dessas condições, o documento previu quatro diferentes cenários para o setor do turismo no quadriênio 2007/2010. Vale ressaltar que esses cenários foram constituídos a partir da combinação de hipóteses alternativas para um conjunto de incertezas críticas, nacionais e mundiais, mapeadas previamente.

Como resultado, primeiramente, foi projetado um cenário denominado “Rumo ao Potencial”, que correspondeu ao cenário desejável, constituído por uma combinação de combinações externas e internas favoráveis; um segundo cenário, denominado “Áreas de Instabilidade”, estaria associado a uma situação na qual as condições relacionadas diretamente ao setor do turismo seriam favoráveis, mas, estas se combinariam, com um ambiente externo, principalmente político e econômico, desfavorável. Em seguida, se delineou o cenário “Desperdício de Oportunidade”, que combina condições externas favoráveis com condições internas desfavoráveis, cuja resultante levaria o setor de turismo

a perder oportunidades de aproveitar o momento econômico e expandir-se. E por fim, previu-se um cenário de “Conjuntura Adversa”, que congrega a possibilidade de uma combinação desfavorável das condições internas e externas ao setor do turismo.

Segundo o documento, considerando-se a trajetória do turismo brasileiro nos últimos anos, somada às condições externas, é possível trabalhar com projeções para o setor, tendo por base, o cenário “Rumo ao Potencial”, considerando que, nos próximos anos, tanto as condições externas quanto às internas, serão favoráveis ao desenvolvimento sustentado do setor.

Nessa lógica, o documento faz projeções e proposições sobre várias questões que devem ser tratadas na perspectiva do desenvolvimento do turismo no Brasil<sup>49</sup>. Tais questões foram agrupadas em Eixos Temáticos, de acordo com o Quadro 3, de modo a propiciar um entendimento detalhado das principais linhas de ação correspondentes ao desenvolvimento do turismo no Brasil no período 2007/2010, para, posteriormente, permitir a compreensão desses eixos de forma abrangente e articulada, tendo como referência os pressupostos básicos e os princípios orientadores relacionados à ética e à sustentabilidade econômica, social, ambiental, política e cultural.

**Quadro 03.** Síntese das Propostas para o Desenvolvimento do Turismo (para o período 2007/2010)

<b>SÍNTESE DAS PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO (CORRESPONDENTES AO PERÍODO 2007/2010)</b>	
<b>EIXOS TEMÁTICOS</b>	<b>TEMAS ASSOCIADOS</b>
Planejamento e Gestão	Coordenação Institucional Gestão Articulação Descentralização
Estruturação e Diversificação da Oferta	Regionalização e Roteirização Segmentação Produção Associada
Fomento	Fundos e Linhas de Financiamento Acesso ao Crédito Captação de Investimentos Desoneração da Cadeia produtiva
Infra-estrutura	Infra-estrutura Básica

<sup>49</sup> Para maior aprofundamento da metodologia adotada para a realização das projeções e metas para o turismo no Brasil 2007/2010, ver [www.turismo.gov.br/turismonobrasil2007/2010](http://www.turismo.gov.br/turismonobrasil2007/2010).

	Infra-estrutura Turística
Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização	Marketing Institucional Demanda Interna Demanda Externa
Qualificação	Mapeamento das Necessidades Educação Formal Qualificação Profissional e Empresarial Certificação
Informação	Geração de Dados Divulgação Estudos Estratégicos
Logística de Transportes	Logística de Transportes

## 5.1 INTERPRETANDO A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A análise referente às Políticas Públicas de Turismo no Brasil envolveu ainda uma investigação sobre a Legislação do setor, referente ao período de implementação da Política Nacional de Turismo 1996/1999 e do Plano Nacional de Turismo 2003/2007.

O compromisso de inclusão social não parece estar claramente formalizado no arcabouço legal específico do turismo, correspondente ao período 2003/2007<sup>50</sup>. As dimensões de análise da inclusão social (política, ambiental, cultural, social, humana e do trabalho) não integram ainda, de maneira significativa, o conjunto de diretrizes e normas estabelecido pelos instrumentos legais de turismo. Os Decretos<sup>51</sup> e Portarias<sup>52</sup>, instituídos durante esse período<sup>53</sup>, versaram, sobretudo, sobre questões relacionadas ao cadastramento, classificação e fiscalização dos empreendimentos, empresas e prestadores de serviços turísticos, concedendo enfoque aos aspectos relacionados à regulamentação do “mercado turístico”. As ações voltadas aos aspectos sociais, culturais, ambientais e políticos do turismo (na perspectiva da Inclusão Social) não têm ainda nenhum enfoque ou alcance legal.

<sup>50</sup> Vale ressaltar que a proposta dessa análise reside em uma investigação sobre a maneira como as dimensões da inclusão social são abordadas (e se são abordadas) pela Legislação de Turismo. Uma análise mais específica sobre a ótica do Direito pode ser encontrada em BADARÓ (2003, 2004 e 2006).

<sup>51</sup> Decreto nº 4.898/03 e Decreto nº 5.406/05.

<sup>52</sup> Portaria nº 57/05, Portaria Conjunta nº 16/06 e Portaria Interministerial nº 33/05..

<sup>53</sup> FONTE: [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

Atualmente, o Ministério do Turismo procura trabalhar no sentido de instituir a “Lei Geral do Turismo” (em elaboração e construção), que versará sobre as questões referentes ao desenvolvimento da atividade turística no Brasil.

Já a Legislação vigente durante o período de implementação da Política Nacional de Turismo 1996/1999 abordou, mesmo que de maneira periférica, alguns dos temas selecionados como focos de análise da presente pesquisa<sup>54</sup>. No entanto, para a realização de uma análise consistente do arcabouço legal correspondente à PNT 1996/1999, faz-se necessário retroceder ao período que antecedeu a instituição desta política<sup>55</sup>. Em 1991, foi criada a Lei nº 8.181, que foi regulamentada pelo Decreto nº 448, em 14 de fevereiro de 1992. Ambos, trouxeram um delineamento de diretrizes e normas que preconizaram a instituição, em 1996, da PNT 1996/1999, primeira política de turismo que, de fato, passou a considerar questões de ordem social, ambiental e cultural no desenvolvimento do turismo no país.

A Lei nº 8.181/91 transformou a, até então, Empresa Brasileira de Turismo/ EMBRATUR (autarquia especial, criada nos termos do Art. 11 do Decreto-Lei nº55, de 18 de novembro de 1966) em Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR), vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República, conferindo-lhe o papel de “formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo”. Tal Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992, que dispôs sobre a Política Nacional de Turismo<sup>56</sup>, atribuindo-lhe a responsabilidade de desenvolver o turismo no país. As principais diretrizes no planejamento desta política, conforme o Art. 2º do Decreto em questão, foram: *I – a prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país; II – valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento do turismo.*

Estes pressupostos anunciaram uma mudança de foco no desenvolvimento do turismo no Brasil, até então, fundamentalmente voltado aos aspectos econômicos e ao crescimento do mercado turístico, dando ênfase para a questão humana e para a ética no

---

<sup>54</sup> FONTE: [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

<sup>55</sup> Este período se inicia em 1991, ano em que a EMBRATUR foi reformulada (Lei nº 8.181/91) e termina com a instituição, em 1996, da Política Nacional de Turismo 1996/1999.

<sup>56</sup> Vale ressaltar que esta política somente foi implementada em 1996 (1996/1999).

planejamento e desenvolvimento turístico. Segundo o Art. 3º, do Decreto nº 448/92, a Política Nacional de Turismo teria como objetivos:

I – democratizar o acesso ao Turismo Nacional, pela incorporação de diferentes segmentos populacionais, de forma a contribuir para a elevação do bem estar das classes de menor poder aquisitivo;

II – reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, através do crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda;

III – aumentar os fluxos turísticos, a taxa de permanência e o gasto médio de turistas estrangeiros no país, mediante maior divulgação do produto brasileiro em mercados com potencial emissivo em nível internacional;

IV – difundir novos pontos turísticos, com vistas a diversificar os fluxos entre as Unidades de Federação e beneficiar especialmente as regiões de menor nível de desenvolvimento;

V – ampliar e diversificar os equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às características socioeconômicas regionais e municipais;

VI – estimular o aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais que integram o patrimônio turístico, com vistas à sua valorização e conservação;

VII – estimular a criação e implantação de equipamentos destinados a atividades de expressão cultural, serviços de animação turística e outras atrações com capacidade de retenção e prolongamento da permanência dos turistas.

Contudo, é preciso ressaltar que alguns desses objetivos são ainda vagos, no que se refere à busca de caminhos futuros para a implementação da referida política, com enfoque na promoção da inclusão social por meio do turismo. O primeiro objetivo estabeleceu a necessidade de se democratizar o acesso ao turismo, mas não fez nenhuma referência à forma como seria promovida tal ação. Somente com a instituição da Política Nacional em 1996, programas e ações com este enfoque foram, finalmente implementados, dentre os quais pode-se destacar: os programas “Calendário Nacional dos Dias Azuis – Baixa Estação”, “Albergues da Juventude” e “Clube da Maior Idade”.

O segundo objetivo partiu da premissa que o turismo, por si só, teria potencial e capacidade para reduzir as disparidades sociais e econômicas das regiões brasileiras, mas deixou de considerar que, o êxito de iniciativas nesse sentido, depende da implementação

de ações articuladas a outras áreas e setores governamentais<sup>57</sup>. Esta perspectiva de integração é essencial para a tentativa de transformar o turismo em uma alternativa efetiva de inclusão social.

O quarto objetivo abordou uma questão importante sob a ótica da inclusão social, ao pressupor que novos destinos turísticos deveriam ser difundidos e desenvolvidos, procurando-se priorizar aquelas regiões de menor desenvolvimento. De fato, o turismo é uma atividade que tem potencial para proporcionar a melhoria da qualidade de vida em regiões que possuem baixos índices de desenvolvimento, mas que apresentam potencialidade turística. No entanto, novamente, a concretização desta ação não pode acontecer de forma setorial e isolada, mas de maneira integrada a outras áreas e setores governamentais.

Vale ressaltar que o quinto objetivo da Política Nacional de Turismo, estabelecido pelo Decreto nº 448/92, Art. 3º, parece contraditório ao objetivo anterior, ao prever que “a ampliação e diversificação dos equipamentos e serviços turísticos deveriam estar adequados às características socioeconômicas regionais e municipais”. Tal fato acaba priorizando apenas as regiões desenvolvidas, inviabilizando assim, a utilização, sob o ponto de vista do turismo, das regiões mais pobres do território do país. Para Cruz:

“Se a demanda turística é um dado externo ao núcleo e/ou região receptores, criar equipamentos e serviços de acordo com as características socioeconômicas desses núcleos/regiões resultaria na restrição dessa demanda como consequência da especialização forçada desses lugares. Se assim fosse, não se poderia mais, por exemplo, edificar um só hotel de luxo ao longo de extensas áreas de pobreza espalhadas pelo território brasileiro” (2000:59).

O Art. 4º do Decreto 448/92 gera também contradições, ao apontar o turismo como “instrumento de desenvolvimento regional, capaz de reduzir o desequilíbrio existente entre as distintas regiões brasileiras”. Como já abordado anteriormente, mais importante do que considerar os “desequilíbrios” entre as regiões do país, parece ser internalizar em políticas

---

<sup>57</sup> Além do mais, segundo CRUZ (2000): “tal objetivo atribui à política de turismo algo que depende fundamentalmente da política econômica. Isso contribui para a desorganização do setor e para a perpetuação de equívocos no planejamento da atividade, considerando que a política deve orientar o processo de planejamento”.



públicas as diferenças e desigualdades ocasionadas pela maneira como se deu a divisão regional no Brasil. Além do mais, o turismo não pode, de maneira isolada, contribuir para a redução das desigualdades existentes nas regiões brasileiras. Ainda segundo Cruz (2000:60):

“o turismo está sujeito às regras estabelecidas para a manutenção desse equilíbrio, ainda que perverso. Inserido no contexto do modo de produção capitalista e sujeito, portanto, às suas contradições, o turismo não poderia, isoladamente, contribuir para reduzir as disparidades existentes entre as distintas regiões do país”.

O Art. 13 do Decreto 448/92 previu também a criação do Conselho Consultivo de Turismo – CONTUR, cuja composição, atribuições e o funcionamento foram definidos pela EMBRATUR, levando em conta a participação dos diferentes setores turísticos, de bens patrimoniais, culturais e ambientais, através de representantes indicados pelas respectivas entidades de cada categoria. A finalidade deste conselho foi estabelecer uma cooperação na implementação da Política Nacional de Turismo, quanto às soluções nos diversos aspectos institucionais, estruturais e conjunturais, tanto no que diz respeito ao Poder Público, quanto à iniciativa privada. No entanto, apesar da criação do CONTUR representar uma ação positiva na tentativa da descentralização do processo decisório, questão essencial para a promoção efetiva da Inclusão Social nas políticas de turismo, este artigo aponta que, mais uma vez, a EMBRATUR continuou concentrando as principais decisões em sua estrutura administrativa. Além do mais, no documento de referência da Política Nacional de Turismo 1996/1999 não há nenhuma proposta relacionada à efetiva criação e funcionamento do referido conselho. Como já abordado anteriormente, esta política não implementou um modelo de gestão efetivamente descentralizado, nem um órgão que reunisse e congregasse, de maneira realmente democrática e participativa, os diversos setores da cadeia do turismo ao processo de tomada de decisão para o setor.

Por fim, o Decreto nº 448/92 estabeleceu, através do Art. 14, que o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho e da Previdência Social, no âmbito de suas respectivas competências, observadas as normas pertinentes, deveriam apoiar tanto técnica, quanto financeiramente, as iniciativas, planos e projetos da EMBRATUR que visassem à formação e ao aperfeiçoamento da mão-de-obra para o setor do turismo. O Parágrafo único

deste decreto ressaltou ainda que as entidades de iniciativa privada poderiam participar de todas as ações e implementações, na forma do “caput” deste artigo. Iniciativas de enfoque integrado são centrais, não apenas no caso específico da formação da mão-de-obra para o setor turístico – um importante tema de análise da Inclusão Social, mas em todas as iniciativas que visam ao desenvolvimento sustentável e estruturado do turismo no Brasil.

Assim, a Lei nº 8.181/91, de 28 de março de 1991 e o Decreto nº 448/92, de 14 de fevereiro de 1992, podem ser considerados marcos na história da legislação do turismo no país, pois foram responsáveis por criar as bases para a instituição da primeira política pública do setor (1996/1999), que procurou considerar e tratar o turismo, não apenas em seus aspectos econômicos, mas também nos sociais, culturais, políticos e ambientais. Esta política, bem como a Lei nº 8.181 e o Decreto nº 448, estabeleceram as diretrizes gerais (tanto institucionais quanto legais) que nortearam o curso do desenvolvimento da atividade turística no Brasil para o período que teve início em 1991 e acabou se estendendo até o final de 2002, ano que precedeu a implementação do PNT 2003/2007.

Como abordado anteriormente, a Legislação do Turismo, referente ao período de implementação da Política Nacional de Turismo 1996/1999, considerou parcialmente e abordou de maneira periférica os assuntos referentes às dimensões social, ambiental, cultural e política do turismo. O tema da inclusão social integrou apenas alguns dos instrumentos e ações legais (deliberações normativas e portarias ministeriais) instituídos pelo poder público nesse período. A grande maioria deles tratou de assuntos relacionados à regulamentação de transportes turísticos e agências de turismo<sup>58</sup>; meios de hospedagem<sup>59</sup> e fiscalização, cadastramento e classificação de empreendimentos turísticos pela EMBRATUR<sup>60</sup>.

Vale ressaltar que os instrumentos e ações legais, correspondentes ao período de implementação da Política Nacional de Turismo 1996/1999, que tiveram implicações e/ou relevância para o enfoque do estudo em questão, foram analisados de maneira aplicada a cada uma das dimensões de inclusão social.

---

<sup>58</sup> Deliberação Normativa nº 310/92; Deliberação Normativa nº 382/97; Deliberação Normativa nº 400/98;

<sup>59</sup> Deliberação Normativa nº 326/94; Deliberação Normativa nº 360/96; Deliberação Normativa nº 376/97; Deliberação Normativa nº 429/02; Deliberação Normativa nº 433/02.

## **5.2 INTERPRETANDO AS DIMENSÕES DE INCLUSÃO SOCIAL**

### **5.2.1 DIMENSÃO POLÍTICA**

A análise da dimensão política da Inclusão Social considerou temas como: descentralização de poder e das ações por parte dos órgãos governamentais; acesso ao processo de tomada de decisão por todos os atores sociais envolvidos no desenvolvimento do turismo; formação cidadã, no sentido de adquirir condições efetivas para participar e se fazer representar na esfera pública e espaço para o exercício dos direitos e deveres de cidadão.

#### **5.2.1.1 Modelos de Gestão Descentralizada**

A proposta do atual Plano Nacional de Turismo (2003/2007)<sup>61</sup> tem enfoque em questões de ordem política da inclusão social, na medida em que propõe um modelo de gestão do turismo descentralizado, baseado em parcerias, integração, articulação, engajamento e participação dos diversos setores, segmentos e atores no processo de gestão da atividade turística.

O PNT 2003/2007<sup>62</sup> traz avanços concretos no modelo de gestão descentralizada do turismo, se comparado às ações empreendidas pela Política Nacional de Turismo 1996/1999 nesse sentido. Primeiramente, o processo de elaboração e construção do Plano demonstra a preocupação e o interesse, por parte do Ministério do Turismo, em considerar as sugestões de diferentes segmentos ligados ao setor, como forma de engajá-los no processo decisório. Este documento, diferentemente da PNT 1996/1999, foi “*concebido de*

---

<sup>60</sup> Deliberação Normativa nº 292/91; Deliberação Normativa nº 5.135/93; Deliberação Normativa nº 327/94; Deliberação Normativa nº 326/94; Deliberação Normativa nº 346/95; Deliberação Normativa nº 391/98; Deliberação Normativa nº 392/98; Deliberação Normativa nº 425/2001; Deliberação Normativa nº 431/2002

<sup>61</sup> O PNT 2003/2007 referenciou a elaboração do Plano Plurianual do Turismo (PPA), correspondente aos três últimos anos do primeiro mandato do Governo Luis Inácio Lula da Silva e ao primeiro ano do segundo mandato do referido governo. O PPA reúne os principais programas e ações a ser implementados no âmbito do PNT 2003/2007. Vale ressaltar que os programas que possuem relevância para a pesquisa em questão e, que estão presentes no PPA, foram analisados neste capítulo.

<sup>62</sup> Ver PNT 2003/2007 na íntegra - Anexo 5.

*forma coletiva, com uma ampla consulta às mais diversas regiões brasileiras e a todos os setores representativos do Turismo” (PNT – 2003/2007, pg. 07).*

O processo de elaboração do Plano se deu da seguinte maneira: duas reuniões foram coordenadas pelo Ministério do Turismo, com o objetivo de elaborar o PNT, apresentar as idéias e propostas da nova gestão e apreender as sugestões e os principais problemas identificados pelo setor, com o intuito de reconhecer suas carências e as possíveis soluções para as mesmas. A primeira dessas reuniões envolveu todas as entidades, instituições e empresas, de porte nacional e representativas do segmento turístico. A segunda, reuniu os secretários e dirigentes estaduais de turismo, além de presidentes de empresas públicas do setor. As contribuições foram sistematizadas e agrupadas, permitindo a estruturação da proposta inicial do PNT, abrangendo o sistema de gestão, visão, objetivos e metas, além dos eixos estruturantes do turismo para o período 2003/2007. Esta proposta foi apresentada e discutida nas cinco regiões brasileiras, com a presença de Dirigentes Estaduais de Turismo, de entidades não-governamentais e representantes do setor privado. Por fim, o Plano foi organizado em sete macroprogramas estratégicos, posteriormente desdobrados em programas e projetos (Ver matriz síntese das políticas públicas de turismo, pág. 76).

Para viabilizar a descentralização do processo decisório e estimular o engajamento dos diferentes segmentos ligados ao setor, o PNT 2003/2007 reformula o Conselho Nacional de Turismo (CNTur, criado no dia 18 de novembro de 1966, através do Decreto-Lei 55/66) e os Fóruns Estaduais, e cria 10 Câmaras Temáticas, que têm o objetivo de aprofundar o debate quanto à definição de políticas e execução de ações em temas específicos<sup>63</sup>. A concepção (e/ou revitalização) dessa estrutura institucionaliza espaços e canais de participação que, em tese, maximizam a integração e a comunicação entre as esferas Federal, Estadual e Municipal na gestão do turismo.

Nessa proposta de gestão, o Ministério do Turismo assume um papel aglutinador e articulador com os demais ministérios, com os governos estaduais e municipais, o Poder Legislativo, o setor empresarial e a sociedade organizada, numa perspectiva de

---

<sup>63</sup> Esses temas se relacionam ao: Financiamento e Investimento, Infra-estrutura, Legislação, Qualificação Profissional, Qualificação da Superestrutura, Promoção e Apoio a Comercialização, Regionalização, Segmentação, Tecnologia da Informação e Turismo Sustentável e Infância.

transversalidade. A estrutura do Ministério do Turismo é composta, a partir de então, pelas seguintes instâncias:

- Secretaria de Políticas de Turismo, com a função de formulação, elaboração, avaliação e monitoramento da Política Nacional do Turismo, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Turismo, bem como de articulação com as relações institucionais e internacionais necessárias para a condução desta política.
- Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, com a competência formal de realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo, de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os Programas Regionais de Desenvolvimento, bem como de apoiar e promover a produção e comercialização de produtos associados ao Turismo e à qualificação dos serviços.
- Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR: uma autarquia, que tem como área de competência a promoção, divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do país no exterior.
- Conselho Nacional de Turismo: órgão colegiado de assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro do Turismo, que tem como atribuições propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional de Turismo. Esse conselho é formado por representantes de outros ministérios e instituições públicas que se relacionam com o Turismo e das entidades de caráter nacional, representativas do segmento turístico.

Nessa ótica, a gestão da atividade turística, em nível estratégico, está a cargo do Ministério do Turismo, juntamente com o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

O Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo é um órgão informal, consultivo, constituído pelos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Ele assume uma posição essencial na estrutura de gestão descentralizada, ao exercer o papel de interlocutor com os Estados que, por sua vez, têm também a responsabilidade de realizar articulações com as regiões turísticas e com os municípios, auxiliando-os na identificação de problemas e soluções oriundos do desenvolvimento da atividade turística.

Dessa maneira, o Núcleo Estratégico do PNT, formado pelo Ministério do Turismo, CNTur e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, assume a incumbência de: a) contribuir para a construção das políticas e do Plano Nacional de Turismo, atuando como fórum facilitador e articulador para a formação das parcerias necessárias; b) elaborar os programas, projetos e ações estratégicas, apontando recursos e capacidade gerencial, co-reponsabilizando-se pela construção de uma nova realidade e; c) criar as parcerias e promover a articulação com os diversos atores, para executar e avaliar os programas e projetos concebidos.

Além destas atribuições, o Núcleo Estratégico também tem a responsabilidade de monitorar as ações dos 27 Fóruns Estaduais, criados com o objetivo de integrar a cadeia produtiva dos Estados e Distrito Federal, facilitando a implantação do PNT. Os Fóruns têm em sua composição: Secretário ou Dirigente Estadual, representante do Ministério do Turismo, entidades públicas e privadas participantes do Conselho Nacional de Turismo, por intermédio de suas representações regionais, pela representação dos municípios, Instituições de Ensino Superior e demais entidades de relevância estadual vinculadas ao Turismo. Nessa lógica, reuniões regulares em diversas regiões brasileiras, envolvendo diversos setores representativos do turismo, são realizadas, com o objetivo de ampliar as discussões sobre a atividade. Dessa maneira, os Fóruns Estaduais também exercem uma função central, uma vez que se constituem em espaços efetivos de participação social em nível regional e, ainda, ao viabilizar a operacionalização das políticas formuladas em nível estratégico, constituindo-se um elo entre o Governo Federal e os municípios e regiões turísticas.

Ainda como parte da política de descentralização, os municípios são incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo e, organizar-se em Consórcios, para formar Roteiros Integrados. Tal iniciativa, contribui para o fortalecimento do sistema de gestão descentralizado empreendido pelo MTur, possibilita a formatação de um conjunto de produtos turísticos, com qualidade e competitividade e contribui para a promoção da inclusão social, através do desenvolvimento do turismo.

Segundo a entrevista realizada com o interlocutor do PNT 2003/2007<sup>64</sup>, a perspectiva política da inclusão social está evidenciada, pela proposta de gestão descentralizada e democrática do PNT 2003/2007, a começar pelo seu processo de elaboração, que envolveu mais de 40 setores, em todas as macroregiões do Brasil. Além disso, a proposta de Gestão Descentralizada envolve:

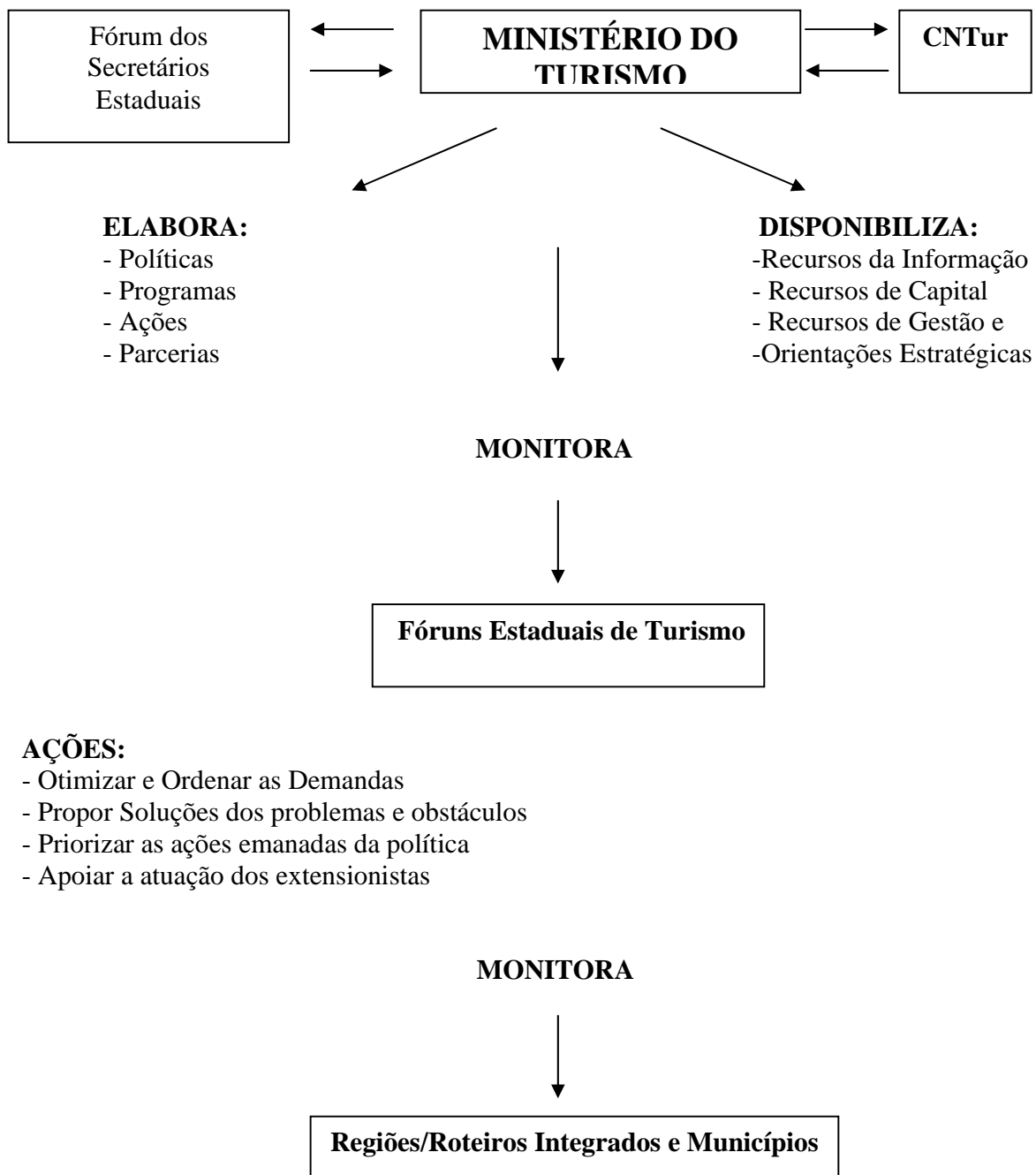
“várias instâncias representativas em nível nacional (63 membros), Fórum de Secretários Estaduais de turismo (exclusivamente setor público), 27 Fóruns estaduais: representação paritária, sociedade civil, representada através da iniciativa privada, ONGs e Poder Público. Representação “meio a meio” no Brasil todo. E os Fóruns Estaduais fazem uma ponte com as representações regionais e municipais através de um fórum de discussão. Nossa gestão é feita através de uma rede que congrega cerca de 1.700 atores que refletem, de certa forma, todos os aspectos da sociedade civil que estão envolvidos com a produção e consumo da atividade, pois as ONGs também estão presentes nesses fóruns e conselhos estaduais”.

Vale ressaltar que, apesar de algumas ONG's, atualmente, constituírem importantes espaços de representação da sociedade, é preciso considerar também a importância da participação de representatividades da sociedade civil, como por exemplo, Associações e/ou Cooperativas de Artesãos, de Profissionais da área de turismo, etc., no processo decisório do turismo. Tais organizações têm ampliado, continuamente, sua representatividade e atuação no desenvolvimento do turismo, em diversas localidades turísticas do país, através da participação direta nos Conselhos Municipais de Turismo. Portanto, sua inclusão na estrutura de gestão descentralizada, sobretudo a partir dos COMTUR's, constitui uma estratégia importante na tentativa de implementação de um processo de gestão descentralizado, democrático e participativo.

No Quadro 4, é apresentado um modelo esquemático para ilustrar a estrutura de gestão descentralizada do PNT 2003/2007:

---

<sup>64</sup> Coordenador Geral do Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo (que integra a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, do Ministério do Turismo) e responsável por coordenar o processo de

**Quadro 4:** Síntese da Estrutura de Gestão Descentralizada proposta pelo PNT 2003/2007



Através dessa perspectiva, o Plano Nacional Turismo 2003/2007 procura priorizar a descentralização e o efetivo envolvimento dos governos estaduais, dos parceiros estratégicos, setor privado, municípios e representatividades locais na gestão do turismo. Esta temática constitui um dos pilares do PNT, que expressa como compromisso a: *“descentralização das decisões para a construção de um novo padrão de desenvolvimento, no qual todas as regiões possam crescer de forma integrada”* (PNT 2003/2007, pg. 13).

O compromisso da inclusão social também compõe um dos sete Macroprogramas do Plano Nacional de Turismo 2003/2007: O Macroprograma I: Gestão e Relações Institucionais, que menciona, claramente, os objetivos de:

- Integrar os governos federal, estadual e municipal, descentralizando o processo de decisão no Turismo brasileiro e;
- Integrar o setor público e privado e demais instituições, otimizando recursos e dando eficiência às ações.

Este Macroprograma é composto por três Programas principais: a) Acompanhamento do Conselho Nacional do Turismo; b) Avaliação e Monitoramento do Plano e; c) Relações Internacionais. Os dois primeiros trazem o compromisso direto com a efetiva implementação de um modelo de gestão do turismo baseado na descentralização das ações e do processo decisório.

A execução do Programa de Acompanhamento do Conselho Nacional de Turismo e Implementação da Política Nacional de Turismo está sob a incumbência do Ministério do Turismo, que vem monitorando todas as ações e iniciativas empreendidas pelo CNTur. Além disso, o Mtur encaminha ainda a todos os órgãos gestores do turismo as recomendações do CNTur, Câmaras Temáticas, Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e Fóruns e Conselhos Estaduais, contribuindo para a discussão, avaliação e legitimação das ações do governo. De acordo com o 11º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo (BRASIL, 2006:10):

“as ações do MTur vem operacionalizando de forma dinâmica um processo de construção permanente, plural, participativo e co-responsável, na perspectiva de ampliar e fortalecer os laços dos relacionamentos institucional e empresarial entre entidades e instituições

que compõem o conjunto do sistema formalmente organizado da gestão descentralizada do turismo nacional”.

Até o final de 2005, o Núcleo de Gestão Descentralizada do Turismo no Brasil, composto por MTur, CNTur e Câmaras Temáticas, Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, Fóruns e Conselhos Estaduais e Agências Macrorregionais e Instâncias Regionais, já totalizava, segundo o relatório supracitado, número superior a 1300 representantes de entidades e instituições de todo o país. Vale ainda ressaltar, que o Conselho Nacional de Turismo possui 63 membros, sendo 24 instituições públicas e 39 do setor privado e sociedade civil organizada (Anexo 04).

Já o Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo constitui uma proposta ambiciosa, com o objetivo voltado à concepção, implementação e manutenção de um sistema de gestão, planejamento, monitoramento e avaliação do desempenho dos programas e ações do MTur, com base nas diretrizes do Plano Nacional de Turismo e das interfaces e parcerias com ações e projetos de outros ministérios, dos estados e da iniciativa privada. Este sistema, chamado de SIGTUR – Sistema Integrado de Gestão do Turismo, tem como objetivo:

“dar consistência a todo o complexo conjunto de ações de responsabilidade dos diversos departamentos do Ministério do Turismo, por meio do monitoramento e avaliação de desempenho do Plano Nacional de Turismo, articulando todas as ações do MTur e avaliando a sua eficácia, eficiência e efetividade com relação as metas do PNT” (BRASIL, 2006:12).

Além disso, a proposta do Ministério do Turismo é que o SIGTUR esteja integrado a outros sistemas de gestão do Governo Federal, como o SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento do Plano Plurianual e o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira. Contudo, até o final de 2006, nenhuma informação atualizada sobre a efetiva implementação desse sistema foi encontrada e/ou disponibilizada nos canais de comunicação públicos do MTur (sites, relatórios de gestão, etc.), indicando que o SIGTUR encontra-se ainda em fase de consolidação. Apenas alguns resultados sobre indicadores econômicos já foram incorporados ao sistema, propiciando a avaliação sobre os impactos da atividade na economia e no desenvolvimento sócio-econômico do país.

As questões relativas à descentralização do poder e ao engajamento de diferentes atores sociais no desenvolvimento do turismo constituem também as diretrizes, estratégias e ações de outros programas e projetos do PNT 2003/2007.

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil apresenta um caráter transversal, sendo referência para demais ações do MTur. Ele tem a proposta de promover o desenvolvimento do setor de forma descentralizada e regionalizada, com foco coordenado, integrado e participativo, baseando-se na flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. Este programa<sup>65</sup> está ancorado no princípio na descentralização das decisões e das ações, constituindo-se em uma das principais estratégias para a execução da Política de Turismo 2003/2007<sup>66</sup>.

O seu processo de elaboração se efetivou de maneira coletiva, a partir das visões de integrantes do Conselho Nacional de Turismo, do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, dos governos estaduais, apoiados nos Fóruns Estaduais de Turismo, Conselhos Municipais de Turismo, representantes do trade turístico e da área acadêmica, com a inclusão de organizações de agricultores, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, extrativistas, entre outros. Nessa lógica, o Programa de Regionalização se configura, em tese, como uma política pública mobilizadora de planejamento e coordenação para o desenvolvimento turístico em nível local, regional, estadual e nacional, baseada na negociação, na parceria e na implementação de ações de forma articulada e compartilhada.

Além disso, este programa também atua no sentido de permitir que os benefícios gerados pelo turismo sejam distribuídos de maneira mais equitativa e tenham foco nas populações locais, o que tende a contribuir para a promoção da inclusão social nas regiões abrangidas pelo programa. Segundo Brasil (2006):

---

<sup>65</sup> Composto pelo Programa “Roteiros Integrados”, que se estrutura em ações relativas à Elaboração de Planos para o Desenvolvimento das Regiões Turísticas, Inventário da Oferta Turística e Estruturação de Roteiros Turísticos (Priorizados ao Salão do Turismo.) e pelo Programa de Segmentação do Turismo, ambos inseridos no Macroprograma IV: Estruturação e Diversificação da Oferta Turística.

<sup>66</sup> Vale ressaltar que os objetivos do Programa de Regionalização do Turismo – a) ampliar e qualificar o mercado de trabalho; b) dar qualidade ao produto turístico; c) diversificar a oferta turística; d) estruturar os destinos turísticos; e) ampliar o consumo turístico no mercado nacional; f) aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional e; g) aumentar o tempo de permanência e gasto médio do turista -

“Trata-se de um modelo de desenvolvimento integral, na perspectiva da inclusão social, com ênfase na igualdade de oportunidades desejada pelas populações, em nome das quais se formula o Programa. Busca-se reafirmar as formas de existência das comunidades, seus costumes e suas crenças, as relações de poder e de interesses que as unem e as distanciam. Enfim, trata-se de uma contribuição para superar obstáculos e divergências e pensar a geração de riqueza vinculada ao movimento de grupos sociais regionalmente organizados, que demandam espaço de participação no processo de decisão e gestão”.

Tal estratégia tem a proposta de permitir que cada região turística planeje e execute seu próprio processo de desenvolvimento do turismo, trabalhando questões sociais, ambientais, econômicas e políticas, de acordo com suas peculiaridades e com o seu estágio de desenvolvimento.

Cada região elabora também seu Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo Regional, congregando ações de estruturação e elaboração de roteiros turísticos e comercialização pela iniciativa privada. Dentre as ações e propostas, merece destaque a realização do Salão do Turismo – Roteiros do Brasil que, conforme o 11º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo (2006):

“reuniu todo o *trade*, iniciativa pública e privada, sob a coordenação do MTur, com o objetivo de colocar o produto turístico brasileiro nas prateleiras das agências e operadoras de turismo. O Salão do Turismo constituiu um marco do desenvolvimento da atividade turística no país, gerando resultados que estabeleceram um novo patamar para a sua expansão, abrindo perspectivas de desenvolvimento sócio-econômico para diferentes regiões do país, ofertando novos produtos ao mercado e inserindo novas parcelas da população no mercado de turismo, seja pela oferta de novos postos de trabalho, seja pela ampliação do mercado de consumo para faixas de renda até então excluídas”.

Contudo, apesar do Programa de Regionalização do Turismo ter alcançado resultados importantes<sup>67</sup> (de acordo com o relatório supracitado), sobretudo sob o ponto de

---

têm um enfoque excessivamente direcionado ao mercado, voltado, principalmente, à estruturação, promoção e comercialização da oferta turística brasileira.

<sup>67</sup> Após mapeamento finalizado em março de 2006, o país estava mapeado em 241 regiões turísticas, as quais contemplam 3.924 municípios. O objetivo é atingir a marca de 81 roteiros turísticos com padrão internacional e mais de 400 com padrão nacional (11º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo, 2006:19).

vista do mercado, com ações de estruturação, promoção e comercialização de roteiros e produtos turísticos, sua lógica de implementação e execução não tem seguido, em alguns casos, a metodologia prevista<sup>68</sup>. Ainda que esta esteja baseada nos princípios da gestão descentralizada e participativa, voltada para a estruturação de produtos turísticos sustentáveis, a análise dos documentos e a pesquisa realizada no Ministério do Turismo evidenciam que, em função de uma demanda do mercado por produtos turísticos formatados e, da necessidade do rápido alcance de resultados concretos, por parte do MTur, o processo de implementação e formatação de alguns roteiros e regiões turísticas se efetivou em um curto espaço de tempo, “a toque de caixa”, ignorando, portanto, a metodologia estabelecida, que, em tese, deveria estar baseada em um processo gradual (de médio e longo prazos) de implementação das etapas do programa.

Sansolo (2005) ressalta que este programa foi pulverizado em todo o país, sem um planejamento econômico, ou seja, sem contar com uma previsão orçamentária, capaz de subsidiar sua execução, e com uma estratégia de captação de recursos para o financiamento do desenvolvimento das regiões, questões que, em parte, têm prejudicado a sua implementação. O ideal, segundo o autor, “*é que tivessem sido traçados critérios econômicos claros para a alocação de recursos no território*”.

A descentralização do processo decisório também constitui uma das estratégias do Macroprograma VI: Promoção e Apoio à Comercialização, sobretudo na implementação de um de seus programas: o “Programa de Reposicionamento da Imagem do Brasil”.

---

<sup>68</sup> Para a consolidação e a permanência do modelo de gestão regionalizado, estabeleceram-se as estratégias que fundamentam o Programa: a) consolidação de uma estrutura de coordenação municipal, regional, estadual e nacional; b) aplicação de instrumentos metodológicos que possam responder às necessidades nacionais e às particularidades de cada realidade: inventário da oferta turística; matrizes para a definição, estruturação e avaliação de roteiros; métodos e técnicas para a mobilização e organização local com foco na região; c) definição de parâmetros de modelo de acompanhamento e avaliação; e d) implantação de um sistema de informação que resgate, reúna, organize e faça circular dados e informações. Por último, o diálogo se fez pelo exame do contexto do mercado, analisando-se a relação entre objetivos e resultados para que se possa operar a partir da organização de redes humanas locais. A interação que se dá na base territorial deve resultar em benefícios para a localidade e para a região, pela oferta de produtos e serviços particulares e diferenciados que se complementam. As estratégias e linhas de ação do programa estão baseadas na seguinte estrutura: **1. Gestão coordenada:** 1.1 Estrutura de coordenação, 1.2 Mobilização, 1.3 Sistema de informação, 1.4 Sistema de monitoramento; **2. Planejamento integrado e participativo:** 2.1 Planejamento: instrumento da ação mobilizadora e da cooperação, 2.2 Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; **3. Promoção e apoio à comercialização:** 3.1 Formação de redes, 3.2 Educação para o mercado, 3.3 Estratégias de promoção e apoio à comercialização. (Capturado em [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)).

Este Programa é responsável por coordenar uma Campanha para a Promoção do Brasil como Destino Turístico Internacional. Para isso, foi instituído em 2005, o Plano de Marketing do Turismo brasileiro no exterior, denominado “Plano Aquarela”, que delimitou os mercados, desenhou estratégias e sugeriu investimentos. Segundo o 11º Relatório de Atividades do MTur (*op. cit.*), “a EMBRATUR começou a implantar o Plano Aquarela no segundo semestre de 2005, prevendo investimentos de US\$ 60 milhões por ano, no âmbito da promoção, marketing e do apoio à comercialização dos produtos e serviços turísticos brasileiros no exterior”.

O primeiro resultado do “Plano Aquarela” foi o lançamento da Marca Brasil, que representa a imagem do turismo brasileiro. É importante ressaltar que, diversos materiais de divulgação e promoção dos produtos turísticos brasileiros, estão sendo elaborados em parceria com os Estados, por meio dos Fóruns Estaduais de Turismo, que têm a oportunidade de decidir o que será ou não promovido. Pela primeira vez na história das políticas públicas de turismo do Brasil, de maneira clara, ações de promoção internacional estão congregando os interesses e visões dos Estados brasileiros com relação a seus produtos turísticos, evidenciando mais uma vez o enfoque descentralizado da gestão do turismo no período 2003/2007.

Já o tema da formação cidadã de populações residentes nas destinações turísticas, de empreendedores do setor e de representatividades sociais tem sido abordada no âmbito de projetos isolados e pontuais, não constituindo um pressuposto para os programas e ações empreendidos pelo PNT 2003/2007. Somente três projetos têm sido implementados com este enfoque: “Brasil: Meu Negócio é o Turismo”, “Caminhos do Futuro” e “Empreendetur”. Estes projetos vêm procurando realizar iniciativas que abordem a formação e a sensibilização de professores da rede pública de ensino, empreendedores do setor e alunos de graduação em turismo sobre a necessidade da adoção dos pressupostos de sustentabilidade social, cultural, ambiental e econômica no planejamento e desenvolvimento do turismo, como um caminho potencial para a transformação do setor em uma alternativa efetiva de inclusão social.

Assim, o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 tem empreendido esforços significativos com relação à dimensão política da inclusão social, sobretudo, ao priorizar a

integração e a articulação dos diferentes segmentos e atores sociais do setor (nos diferentes níveis de governo), na gestão da atividade turística no Brasil.

No entanto, é importante ressaltar que este enfoque não é inédito. Ele vem, na verdade, ampliar e aprofundar o modelo de gestão descentralizada já implementado pela Política Nacional de Turismo - 1996/1999 e, que de certa forma, esteve baseado numa perspectiva de participação dos atores sociais no processo decisório.

Pela primeira vez na história do Turismo no Brasil, uma política do setor reconheceu a importância e a necessidade de envolver as diversas esferas de poder (Federal, Estadual e Municipal) na gestão do turismo. Esta questão ficou claramente explicitada em uma das quatro macroestratégias traçadas no documento referente à Política Nacional de Turismo 1996/1999, que estabeleceu a: *“descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado”* (Política Nacional de Turismo - 1996/1999, pg.12). O documento indicou que, cada uma das esferas governamentais, deveria assumir responsabilidades muito bem definidas no processo de desenvolvimento da atividade turística.

Nesse sentido, as ações de descentralização passariam pela *“capacitação dos secretários e Órgãos Estaduais e Municipais para a execução das ações de gestão, em nível de elaboração de planejamento estratégico, planos de desenvolvimento, execução, acompanhamento e controle”* (Política Nacional de Turismo - 1996/1999, pg.12).

Apesar desta política ter inovado, ao propor, de maneira inédita até aquele momento, um modelo de gestão participativa do turismo, não é possível conferir à PNT 1996/1999 a condição de uma política efetivamente descentralizada e participativa. Na verdade, neste documento se propôs um modelo de gestão pautado muito mais na *“desconcentração”* da atividade do que na *“descentralização”* efetiva do processo decisório. O que se verificou, à época, foi uma *“transferência”* de responsabilidades, sobretudo na execução, acompanhamento e avaliação de programas e projetos. Para DIAS (2003), a EMBRATUR, responsável, nesse período, pela gestão do Turismo no Brasil, concentrou o papel de órgão formulador e coordenador da atividade, estabelecendo as diretrizes, programas e determinações em nível estratégico que seriam repassados às esferas estaduais

e municipais. Segundo o documento-base da Política Nacional de Turismo 1996/1999 (1996:19):

“O setor turístico do Governo Federal deverá *transferir* [grifo nosso] aquelas responsabilidades de gestão das atividades turísticas que estejam, diretamente, afetas ao campo de atuação dos Estados e Municípios”.

Esta perspectiva foi reforçada pela criação do “Sistema Oficial de Turismo”, em 1996. Este órgão gestor era constituído pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, EMBRATUR, Fórum Nacional dos Secretários da Indústria, Comércio e do Turismo, Comissões de Turismo Integrado, Câmaras Setoriais e Fundação da Indústria Turística Nacional, e tinha o objetivo de “*produzir documentos, diagnósticos e propostas para o setor turístico nacional, a fim de dar suporte ao trabalho desenvolvido pelo Poder Legislativo*” (Política Nacional de Turismo 1996/1999, *op. cit.*). No entanto, o Sistema Oficial de Turismo centralizou todas as decisões de âmbito político, ao mesmo tempo em que descentralizou (e/ou desconcentrou) todas as ações ao nível de execução, “*de maneira a resguardar, com respeito às peculiaridades regionais, estaduais e municipais, os programas específicos e a capacidade de iniciativa das comunidades*” (Política Nacional de Turismo 1996/1999, *op. cit.*).

Dessa forma, cada órgão possuía um campo específico de atuação, com funções pré-estabelecidas. Ao contrário do PNT 2003/2007, a Política Nacional de Turismo 1996/1999 não empreendeu nenhuma ação concreta que buscasse integrar as diferentes esferas governamentais (Federal, Estadual e Municipal) no processo de elaboração do planejamento estratégico para a atividade. Também não foi criado nenhum órgão que tivesse a responsabilidade de congregar os interesses e sugestões dos diferentes setores, segmentos e atores sociais que compunham toda a cadeia produtiva do turismo. A PNT 1996/1999 apenas criou, através da implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, mecanismos eficientes para incentivar e capacitar tecnicamente os Estados e Municípios, no que tange a elaboração de seus próprios planos de desenvolvimento, criando espaços efetivos de participação em nível local.

Na pesquisa foi também possível verificar que, na Política Nacional de Turismo 1996/1999, não houve nenhuma proposta concreta com relação a uma estrutura de gestão



do turismo. Esta Política considerou, em um de seus objetivos estratégicos: “Descentralização”, algumas ações e programas:

- Fortalecimento das Secretarias e Órgãos Estaduais/Municipais para a Gestão do Turismo;
- PNMT - Programa Nacional de Municipalização do Turismo;
- Transferência de responsabilidade para Gestão das Atividades Turísticas – PNMT;
- Delegação de Atividades e Entidades Privadas;
- Terceirização de Serviços.

Um outro objetivo estratégico da PNT 1996/1999: “Articulação Intra e Extra Governamental”, reforçou a necessidade de uma permanente articulação entre os diversos setores públicos e privados, no sentido de agilizar soluções, eliminar entraves burocráticos, compartilhar decisões e facilitar a participação de todos os envolvidos no processo de crescimento econômico do país. Este objetivo estratégico estabeleceu as principais instâncias que integraram a estrutura de articulação da política nacional (que, de certa forma, se aproxima de uma possível estrutura de gestão do turismo):

- Articulação Interna e Inter Ministérios
- Câmara Superior de Turismo
- Congresso Nacional
- Câmara Setorial de Turismo
- Comissões de Turismo Integrado
- Câmara Setorial Estadual
- Municípios com Potencial Turístico
- FIT – Fundo Nacional da Indústria
- FONSICT – Fórum Nacional dos Secretários da Indústria , Comércio e do Turismo/Sistema Oficial de Turismo

Nesta estrutura se faz referência às principais instâncias institucionais que deveriam atuar no processo de integração e articulação do turismo no Brasil. Entre essas instâncias institucionais, merecem destaque:

- Câmara Setorial de Turismo, responsável por aglutinar os interesses privados, apresentando diagnósticos e propondo soluções para as questões referentes aos diversos ramos da atividade turística;
- Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, incumbido de desenvolver e estabelecer as diversas interfaces com os distintos Ministérios e órgãos governamentais dos quais o turismo dependia direta ou indiretamente, e;

- Sistema Nacional de Turismo, com o objetivo de “*produzir documentos, diagnósticos e propostas para o setor turístico nacional, procurando dar suporte ao trabalho desenvolvido pelo Poder Legislativo (Sub-Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados)*” (PNT 1996/1999, pg. 21)<sup>69</sup>.

No entanto, tal estrutura não configurou, em sua dinâmica operacional, um modelo efetivo de gestão descentralizada, embora tenha reconhecido a importância de diversas instâncias institucionais para a implementação da Política Nacional de Turismo. Na verdade, não fica claro de que maneira uma inter-relação entre essas instâncias poderia ocorrer. Além do mais, não foi possível identificar na política, por quem e, de que forma, as diretrizes, programas e ações seriam articulados e implementados.

Na Política Nacional de Turismo 1996/1999, segundo a análise desta pesquisa, apenas foi empreendida um programa dirigido aos aspectos relevantes da estratégia de descentralização política: o Programa Nacional de Municipalização do Turismo. Ele é considerado um marco nas políticas públicas de turismo, no que tange a inovação no processo de gestão da atividade, em nível regional e local.

O PNMT, como ficou conhecido, foi criado em 30 de março de 1994 (Portaria 130), e teve como proposta “implementar um novo modelo de gestão da atividade turística, simplificado e uniformizado, para os Estados e Municípios, de maneira integrada, buscando maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística, de forma participativa” (EMBRATUR *apud* DIAS, 2003:144). Foram três os objetivos gerais do PNMT:

- Conscientização da sociedade para a importância do turismo como instrumento de crescimento econômico, geração de empregos, melhoria da qualidade de vida da população e preservação de seu patrimônio natural e cultural;
- Dotação dos municípios brasileiros com potencial turístico de condições técnicas e organizacionais para promover o desenvolvimento da atividade turística;

---

<sup>69</sup> Conforme já abordado, o Sistema Oficial de Turismo era constituído pelo MICT (Ministério da Indústria, Comércio e Turismo), EMBRATUR, FONSICT (Fórum Nacional de Secretários de Indústria, Comércio e do Turismo/Sistema Oficial de Turismo), CTIs (Comissões de Turismo Integrado), Órgãos Estaduais, Câmara Setorial, FIT (Fundação da Indústria Turística Nacional).

- Descentralização das ações de planejamento, motivando o município como um todo, transmitindo as técnicas básicas do planejamento turístico, de forma a capacitá-lo a elaborar seus próprios planos de desenvolvimento.

O PNMT, cuja estrutura abrangeu os níveis Federal, Estadual e Municipal, teve um foco central na gestão e no planejamento em nível local. Os municípios foram os principais responsáveis na condução do processo de desenvolvimento do turismo, baseado então, nas premissas de sustentabilidade. Questões de ordem econômica, social, cultural, política e ambiental permeavam todos os objetivos e ações do programa.

No entanto, a proposta de descentralização não se realizou de forma integral. As ações dos municípios estavam condicionadas às normas da EMBRATUR, na época, órgão responsável pela gestão do Turismo no Brasil. Isso porque, para participar do programa, primeiramente o município deveria ser identificado como prioritário para o desenvolvimento do turismo. A EMBRATUR realizava uma pesquisa com todos os municípios brasileiros, através da aplicação de um formulário denominado RINTUR – Roteiro de Informações Turísticas. Após a análise dos dados, este formulário apontava e classificava os municípios em “Turísticos”, aqueles tidos como consolidados, com um turismo efetivo, capaz de gerar deslocamentos e estadas de fluxo permanente, ou “com potencial turístico”, que são aqueles que possuem recursos naturais e culturais expressivos, e poderiam encontrar no turismo, diretrizes para o desenvolvimento sócio-econômico do município.

Após a aprovação do município para participar do programa, este solicitava junto ao Comitê Estadual do PNMT a formação de seus monitores, que participavam de oficinas de sensibilização e capacitação para atuarem junto à comunidade, com o objetivo de criar o Conselho e o Fundo Municipal de Turismo. Concluídas essas etapas, o município recebia da EMBRATUR o “Selo de Município Prioritário para o Turismo”, passando a ter prioridade nos investimentos governamentais (tanto federais quanto estaduais). Nessa direção, a pesquisa indicou que as ações dos municípios estavam, muitas vezes, subordinadas, condicionadas às regras de nível Federal e Estadual. Para Endres (2002 *apud* DIAS 2003:145):

“O PNMT apresentava características contraditórias, pois, ao mesmo tempo em que pregava a descentralização, ele retinha para si a direção e o controle da implementação do programa, seja ao nível federal, estadual ou municipal (...) Embora contasse com órgãos nos três níveis de poder que não possuíam uma hierarquia político-administrativa entre si, a implementação do programa dependia da subordinação dos órgãos às decisões estabelecidas nos níveis federal e estadual. O programa só se viabilizava com a sujeição dos organismos hierarquicamente inferiores às normas da EMBRATUR”.

Dessa maneira, o PNMT propôs, mas não conseguiu implementar uma estrutura de gestão realmente descentralizada, sobretudo do ponto de vista da democratização do processo de tomada de decisão entre todos os níveis governamentais. Somente no âmbito local, uma vez atendidas às “regras do jogo”, os municípios conseguiam adquirir certa autonomia para implementar o processo de desenvolvimento turístico.

Mas, de qualquer forma, é preciso considerar que os avanços conquistados pelo PNMT, até aquele momento, nas políticas de turismo, são inequívocos. Entre eles, a mudança de mentalidade na gestão do turismo, evidenciando a importância do engajamento dos diversos segmentos e atores sociais no processo de desenvolvimento turístico; as ações direcionadas para o município, local onde de fato o turismo se realiza; a dotação técnica para o exercício do planejamento e a adoção dos ideais de sustentabilidade para o setor.

Além do mais, o PNMT foi o único programa de alcance nacional que procurou atuar no sentido da formação cidadã das populações locais. Iniciativas como sensibilização e capacitação para o turismo, foram frequentes nas ações e projetos do PNMT. Os diferentes segmentos do setor passaram a se fazer representar na esfera pública, através da participação nos Conselhos Municipais de Turismo - COMTUR's, órgãos de composição mista (integrados por representantes do setor público, setor privado e sociedade civil), criados a partir do programa, que constituíram espaços efetivos de gestão descentralizada do turismo em nível local.

Os aspectos políticos da Inclusão Social - em especial no que diz respeito à descentralização do poder e das ações por parte dos órgãos governamentais - integraram dois instrumentos legais durante o período de implementação da Política Nacional de Turismo 1996/1999.

O primeira deles referiu-se à instituição da Deliberação Normativa nº. 399/98, que apresentou um enfoque mais voltado para o desenvolvimento do mercado turístico, ao criar o Conselho Consultivo do Turismo Nacional - CCTN, que teve como objetivo “*cooperar na formulação e no acompanhamento da implementação da Política Nacional de Turismo*”. Porém, a sua proposta era a de “*promover a interface do setor público com o setor privado*”, de maneira que todas as entidades de caráter nacional (com exceção da Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo - ABBTUR), integrantes do referido conselho, constituíssem representações de segmentos da iniciativa privada do setor turístico. Dessa forma, vários órgãos e instituições (como por exemplo, as Universidades, ONG’s, etc.), que poderiam contribuir de maneira eficaz para a implementação da PNT, não tiveram qualquer representatividade no CCTN<sup>70</sup>.

O segundo instrumento legal que abordou o aspecto político da inclusão social foi Deliberação Normativa nº 430/02, que criou o Conselho Gestor do “Programa Pólos de Ecoturismo do Brasil”. Este conselho foi criado em virtude da necessidade da definição de uma política para a implementação dos pólos de Ecoturismo e da necessidade do estabelecimento de parcerias entre o setor público, o setor privado e as organizações não-governamentais envolvidas no segmento do ecoturismo. Um ponto primordial, no que tange a tentativa da transformação do turismo em um vetor de inclusão social, foi que a descentralização do processo decisório se deu de maneira mais concreta, expressa tanto nas atribuições<sup>71</sup> quanto na composição<sup>72</sup> do Comitê Gestor do Programa Pólos de Ecoturismo do Brasil. A concepção deste Comitê Gestor se baseou na concepção de três câmaras temáticas, representando o setor público federal, as ONG’s e os pólos de Ecoturismo

---

<sup>70</sup> As Deliberações Normativas nº 402/98 e 403/98 apenas incluíram na composição do Conselho Consultivo do Turismo Nacional, outras representações e/ou entidades do setor privado do turismo do país.

<sup>71</sup> Segundo o Art. 2º, este comitê “*tinha como atribuições atuar junto a órgãos competentes do Governo Federal, ONG’s, institutos de pesquisa e setor privado, no sentido de ampliar a abrangência e eficiência do programa*”.

<sup>72</sup> O Comitê Gestor do Programa Pólos de Ecoturismo do Brasil reuniu um representante de cada um dos seguintes órgãos e/ou instituições: Ministério do Esporte e Turismo; Diretoria de Economia e Fomento da EMBRATUR; Programa Nacional de Municipalização do Turismo; Instituto de Ecoturismo do Brasil - IEB; Fundação SOS Mata Atlântica; WWF-Brasil; Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica; ECO - Associação para Estudos do Ambiente; FUNBIO – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade; IDEIAS – Instituto para o Desenvolvimento da Economia e do Indivíduo do Ambiente e da Sociedade; BrasilConnects; Instituto de Hospitalidade e um representante de cada grupo de pólos dos biomas. Amazonas, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pantanal, Campos, Zona Costeira.

implantados. Também foram convidados a participar do comitê o Ministério do Meio Ambiente (por intermédio do PROECOTUR e da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, e do IBAMA) e o Ministério da Cultura (por intermédio do Programa Monumenta), o que evidenciou a perspectiva da implementação de políticas e ações de maneira integralizada e conjunta, uma questão central em políticas públicas, que tende a contribuir, positivamente, para a transformação do turismo em uma alternativa efetiva de inclusão social.

Para complementar as análises sobre o alcance do PNT 2003/2007, na perspectiva da dimensão política da Inclusão Social, a presente pesquisa também considerou as propostas e o pensamento do atual Governo Federal com relação às projeções de cenários para o setor, nos próximos anos, presentes no Documento: “Turismo no Brasil: 2007/2010”, lançado em junho de 2006, pelo Ministério do Turismo e pelo CNTur.

A descentralização de poder e das ações, por parte dos órgãos governamentais, o acesso ao processo de tomada de decisão por todas as representatividades sociais envolvidas no desenvolvimento do turismo, a criação de espaços efetivos de participação e a articulação interministerial são algumas das questões priorizadas no documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”, que indicam uma preocupação prospectiva, por parte do Ministério do Turismo, com o aprimoramento dos aspectos políticos da inclusão social.

No entanto, o tema referente à formação cidadã de todos os envolvidos na atividade turística, no sentido de que estes adquiram condições efetivas para participar do processo decisório e se fazer representar na esfera pública, não se expressa, de acordo com o documento em questão, em nenhuma das projeções e proposições para o turismo nos próximos anos. Conforme abordado no primeiro capítulo, a promoção da inclusão social está diretamente ligada à formação de uma consciência crítica e cidadã da sociedade, que contemple aspectos relacionados à educação, à ética, à solidariedade, à responsabilidade nas ações e no compromisso com os direitos e interesses coletivos, de forma que o cidadão passe a assumir um papel central e decisivo, ao lado do poder público, no processo de desenvolvimento do setor de turismo do país. Assim, tal temática deve constituir pressuposto para a elaboração e implementação de todos os programas, projetos e ações na área de turismo, como caminho possível para transformar o setor em uma alternativa efetiva de inclusão social.

Uma das primeiras propostas do documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” aponta para a necessidade de aperfeiçoamento do modelo de gestão descentralizado e integrado, adotado pelo PNT 2003/2007, com o objetivo de aprimorar e avançar neste modelo, sobretudo no que se refere à participação das diferentes representações do turismo na sua gestão e à importância dos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo no processo de construção de governança democrática. Segundo o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”, durante a execução do Plano Nacional de Turismo, são verificados alguns impasses na participação dos diversos segmentos do setor, tanto públicos quanto privados, sobretudo pela forma ainda desigual dessa participação, resultante dos diferentes níveis de organização e estruturação social. Para combater essa lacuna, este documento traz uma proposta que prevê que a gestão do turismo funcione como:

“um Sistema Nacional de planejamento, onde fique clara a participação e a responsabilidade de cada nível de administração pública e privada, com as suas respectivas parcerias. Para que isso aconteça é fundamental a definição de referências de planejamento e gestão para o turismo nestas diversas escalas de atuação, tais como planos e programas, de forma articulada” (Turismo no Brasil:2007/2010, pg. 49).

Assim, a consolidação da participação e das responsabilidades dos diversos segmentos da cadeia produtiva do turismo na estrutura de execução da política são fundamentais neste contexto. No entanto, também é preciso que os espaços de participação continuem a abrigar representantes de todos os níveis e segmentos da sociedade, de maneira que o canal de comunicação entre as diferentes esferas governamentais se solidifique, como é o caso dos Fóruns Estaduais. A estrutura destes Fóruns é composta por representantes do MTur, do CNTur, dos governos estaduais, regionais e municipais, congregando todos os níveis do setor do turismo. Não sendo assim, corre-se o risco de que esta descentralização se transforme em “desconcentração”, na qual um núcleo gestor e vários órgãos de execução de tarefas e ações se articulam operacionalmente, mas não estrategicamente, como foi o caso do modelo de gestão implementado pela Política Nacional de Turismo 1996/1999.

As propostas e projeções do documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”, referentes à dimensão política da inclusão social, estão concentradas no **Eixo Temático “Planejamento e Gestão”**. A primeira proposta deste eixo aponta para a necessidade da

continuidade dos programas, projetos e ações, implementados durante o PNT 2003/2007, como forma de consolidar um processo de gestão, planejamento e desenvolvimento do turismo que, segundo o documento em questão, vem apresentando bons resultados. Esta continuidade está atrelada, sobretudo, à ampliação, à consolidação e ao fortalecimento das relações entre o Ministério do Turismo, Conselhos e Fóruns, setor privado e sociedade civil. De fato, a estrutura implementada pelo PNT 2003/2007 realmente maximizou a abrangência do processo de gestão do turismo no Brasil, criando espaços eficazes de participação e maximizando a comunicação entre os diversos segmentos e representatividades do setor e da sociedade em geral.

No eixo temático “Planejamento e Gestão” são apresentadas várias propostas relacionadas à gestão descentralizada e ao planejamento do turismo para o período 2007/2010. Elas estão agrupadas em quatro temas: **Coordenação Institucional, Gestão, Articulação e Descentralização.**

O tema relacionado à “**Coordenação Institucional**” reforça a importância da manutenção do Ministério do Turismo na esfera governamental central. De fato, a criação do MTur reformulou e maximizou toda a estrutura de gestão do turismo no Brasil. O MTur passou a atuar em várias frentes, tornando-se um órgão central, desempenhando, efetivamente, o papel de coordenador de todas as ações do setor. Isso vem sendo comprovado pela sua presença e participação nos diversos órgãos de gestão do turismo (como o CNTur, Fóruns Estaduais, entre outros) e na elaboração e execução de programas, projetos e ações realizados durante o PNT 2003/2007.

Já o tema “**Gestão**” traz recomendações e propostas importantes para a otimização dos modelos de gestão do turismo no Brasil. A primeira proposta nesse sentido sugere que a base de representatividade dos Fóruns, Conselhos e instâncias regionais seja ampliada e que ocorram ações de revitalização das estruturas desses órgãos. Tais iniciativas tendem a contribuir para a ampliação do acesso aos processos decisórios, interferindo diretamente no fortalecimento e consolidação do modelo de gestão descentralizado do turismo no país.

O fortalecimento de parcerias público-privadas é uma proposta mencionada para ser considerada pelo próximo governo recém iniciado. Atualmente, o setor privado tem sido grande parceiro na realização de projetos e ações de turismo. Primeiramente, porque a responsabilidade de explorar a atividade turística nos destinos (empreendimentos



hoteleiros, de alimentação, entretenimento e de lazer, etc.) é do setor privado. O poder público não tem a responsabilidade de explorar comercialmente o setor de turismo. Suas atribuições referem-se, e, geral, ao fomento, coordenação e regulamentação da atividade turística. Além do mais, é preciso considerar que o setor privado é capaz de superar com mais eficiência um grave problema presente na estrutura de funcionamento e administração dos órgãos públicos: a burocracia. Apoiados pelo Estado, eles têm condições de desempenhar, com maior agilidade, projetos e ações de desenvolvimento do turismo.

O tema “Gestão” propõe também, a implementação, em âmbito nacional, do SIGTUR – Sistema Integrado de Gestão do Turismo, para a disponibilização de relatórios periódicos com avaliações dos resultados e impactos no desenvolvimento da atividade, suas políticas e planos. Esta é uma questão ainda incipiente, que demanda novos estudos e interfaces com outros setores governamentais, sobretudo com aqueles ligados às áreas de tecnologia e sistemas de informação. Além do mais, para planejamento, seria interessante que esse Sistema Integrado disponibilizasse informações, não somente sobre os impactos positivos do turismo (especialmente, na economia), mas principalmente, sobre os impactos negativos que o setor exerce nas regiões e atrativos turísticos, sejam eles sociais, culturais, econômicos ou ambientais. Este tipo de informação é ainda inexistente nos órgãos de turismo, em âmbito nacional.

A questão do mapeamento georeferenciado dos programas e ações empreendidos no âmbito das Políticas Públicas de Turismo, com o objetivo de apreender e integrar as realizações, os investimentos públicos e privados e os resultados nos Estados, municípios e regiões turísticas, também é abordada no âmbito do tema “Gestão”. Esta proposta adquire centralidade, ao prever a avaliação dos impactos dos programas e projetos implementados e, também, a identificação de regiões turísticas menos desenvolvidas, subsidiando e direcionando o empreendimento de novos projetos e ações.

O documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” propõe ainda que a comercialização dos destinos só aconteça depois de sua efetiva estruturação quanto à cobertura e qualidade da gestão pública e dos serviços turísticos oferecidos, de forma a minimizar os impactos negativos da atividade. Esta seria a situação ideal: num primeiro momento, o planejamento e estruturação das regiões; e, em seguida, a comercialização do produto já formatado, o que implicaria: a) o envolvimento e engajamento prévios das diversas representatividades do

segmento turístico de uma localidade na gestão e planejamento do setor; b) a estruturação dos atrativos turísticos para receber os turistas, e; c) o suprimento de serviços básicos e turísticos, com qualidade. Porém, esta ainda é uma situação utópica. Grande parte dos municípios, influenciada pelos benefícios econômicos imediatos trazidos pelo turismo, empreendem ações para o seu desenvolvimento sem qualquer planejamento, sob a lógica do mercado, visando o rápido retorno dos investimentos, fato que incide negativamente nos destinos, ocasionando diversos problemas, como a degradação ambiental, a descaracterização da cultura local, a especulação imobiliária, a deteriorização do patrimônio artístico-cultural, entre outros.

No “Eixo Planejamento e Gestão”, que integra o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”, são sugeridas propostas relacionadas especificamente ao tema da “**Descentralização**”, cuja primeira delas se expressa da seguinte maneira:

“Reconhecer o Programa de Regionalização/Roteiros do Brasil e a sua estratégia de ordenamento territorial, e estruturação das regiões e segmentos turísticos, como princípio orientador para priorizar as ações e alocar recursos orçamentários e de emendas, nos demais programas e ações do Ministério do Turismo e dos parceiros” (*op. cit.*).

No entanto, como já abordado anteriormente, apesar de se apresentar como uma proposta relevante em planejamento, ao basear-se na gestão coordenada e descentralizada do turismo, no planejamento integrado e participativo das regiões turísticas e na promoção e apoio à comercialização de produtos turísticos, o Programa de Regionalização não tem seguido, em muitos dos destinos, as etapas de implementação previstas, formatando regiões e produtos turísticos sem a consolidação efetiva de um modelo de gestão descentralizado e participativo. Além disso, este programa também não conta com recursos orçamentários suficientes para subsidiar todas as etapas e ações previstas. Dessa forma, para tornar-se um programa central e norteador de outros programas e ações do MTur no futuro, é necessário que tais deficiências sejam equacionadas, procurando-se estabelecer uma previsão orçamentária para todas as ações previstas, além de se priorizar a execução de todas as etapas metodológicas previstas, em seus prazos reais de implementação. Nessa direção, será possível concretizar um modelo eficaz de gestão descentralizada, capaz de orientar o processo de estruturação e comercialização de produtos turísticos sustentáveis, ampliando a

comunicação e a participação dos setores da cadeia produtiva na gestão do turismo, maximizando os resultados obtidos.

A elaboração de um Plano Estratégico Setorial para o Desenvolvimento do Turismo nas Macrorregiões, pautado no conceito de gestão compartilhada, constitui uma proposta interessante para o aprimoramento do setor, pois prevê a atuação dirigida a cada uma das macrorregiões, o que tenderá a apoiar a formatação de programas e ações voltadas para as especificidades de cada uma delas.

Outra proposta relacionada ao tema da **“Descentralização”** no documento **“Turismo no Brasil: 2007/2010”** evidencia a necessidade do fortalecimento das seguintes estruturas de gestão: Fóruns, Conselhos e Agências Microrregionais, fato que representa também um desafio ao processo de descentralização. Ações que venham a aperfeiçoar as estruturas desses órgãos são consideradas importantes, uma vez que eles atuam como instrumentos de apoio e execução das políticas de turismo. Eles exercem ainda um papel central na descentralização da gestão do turismo no Brasil, atuando como elo entre o Governo Federal e as regiões e municipalidades, além de congregarem os interesses de diversos segmentos e atores em nível local.

Por fim, no tema **“Descentralização”**, o documento **“Turismo no Brasil; 2007/2010”** propõe que a responsabilidade de captação de recursos e da execução nos programas com financiamento externo seja descentralizada para Estados e municípios. O MTur atuaria na orientação técnica e nos trâmites para contratação das operações de crédito, além de conceder aporte de recursos federais a título de contrapartida financeira local. Tal proposta constitui outra importante estratégia, pois tende a permitir que o Governo Federal descentralize ainda o processo decisório, concedendo maior autonomia aos Estados e Municípios no processo de planejamento e desenvolvimento da atividade turística.

#### **5.2.1.2 Articulação Interministerial e Transversalidade**

Outro ponto importante para a análise da gestão do turismo no Brasil refere-se às ações de articulação interministerial, promovidas durante a execução das Políticas Federais de Turismo.

O atual Plano Nacional de Turismo 2003/2007 destaca a importância dessas articulações como fator estratégico para a maximização dos resultados no processo de desenvolvimento do setor.

O documento de referência do PNT 2003/2007 ressalta que um dos principais problemas e/ou deficiências diagnosticados nas políticas anteriores corresponde, justamente, a falta de articulação com outros setores e áreas governamentais, fato que acaba gerando políticas desencontradas, *“fazendo com que os recursos destinados ao setor se percam em ações que se sobrepõem ou que não estão direcionadas a objetivos comuns”* (PNT, 2003:12).

Em função desse cenário, o Ministério do Turismo, cumprindo uma de suas funções especificadas no PNT 2003/2007, vem estabelecendo diversas interfaces com os distintos ministérios e órgãos governamentais dos quais o Turismo depende, direta ou indiretamente. Vale ressaltar, que a criação do MTur, em 2003, representou um avanço real na lógica institucional do setor de turismo, que, pela primeira vez, passou a ter suas demandas e interesses, congregados por um ministério exclusivamente responsável por tratar dos assuntos pertinentes ao desenvolvimento da atividade turística no Brasil.

O resultado mais concreto do PNT 2003/2007, no exercício das articulações interministeriais, configura-se na composição do Conselho Nacional de Turismo, órgão diretamente vinculado ao MTur. Atualmente, o CNTur é composto por 63 membros, sendo 24 instituições públicas e 39 do setor privado e sociedade civil organizada. A seguir, estão relacionados os Ministérios que integram o Conselho Nacional de Turismo:

- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério da Defesa - MD;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA;
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC;
- Ministério da Fazenda – MF;
- Ministério da Integração Nacional – MI;
- Ministério da Cultura – MINC;
- Ministério da Justiça – MJ;
- Ministério do Meio Ambiente - MMA;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG;

- Ministério das Relações Exteriores – MRE;
- Ministério dos Transportes – MT;
- Ministério do Trabalho e Emprego – MTE;
- Ministério do Turismo – MTUR;

A inserção de representantes de outros ministérios no núcleo de gestão estratégica do turismo constituiu-se em uma iniciativa importante, que vem contribuindo para a realização dos objetivos e ações do Governo Federal na área do Turismo, de forma mais ágil, abrangente e estruturada. O CNTur atua em constante parceria com os demais ministérios, no sentido da construção das políticas e implementação do Plano Nacional de Turismo, numa perspectiva de transversalidade, representando um canal efetivo de diálogo e negociações. Diversas iniciativas são empreendidas, visando à elaboração de programas, projetos e ações estratégicas, captação de recursos e formação de capacidade gerencial, além da execução e avaliação dos programas e ações criados, em um trabalho conjunto, no sentido do planejamento e desenvolvimento do turismo no Brasil.

Nos documentos analisados foi possível identificar a implementação, em parceria com outros Ministérios, dos seguintes programas e ações:

- Programa de Acompanhamento do Conselho Nacional de Turismo e Implementação da Política Nacional de Turismo: coordenado pelo MTur, este programa teve a participação dos representantes dos Ministérios integrantes do CNTur;
- Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual Infanto-Juvenil: Ministério da Justiça, em parceria com o MTur;
- Programa de Relações Internacionais: MTur e Ministério das Relações Exteriores;
- Programa de Atração de Investimentos e de Financiamento: Ministérios do Trabalho e Emprego (Gestor do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador), da Integração Nacional (Gestor dos Fundos Constitucionais de Financiamento) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Ministério no qual está vinculado o BNDES);
- Programa de Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial (ações de Apoio a projetos de Infra-estrutura Turística, Sinalização Turística, Implantação de Centros de Informação Turística e de Adequação da Infra-estrutura do Patrimônio Histórico

e Cultural para Utilização Turística): Ministérios da Defesa, dos Transportes e das Cidades;

- Programas de Desenvolvimento Regional: Ministério das Cidades e do Meio Ambiente;
- Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil: Ministérios do Meio Ambiente, da Cultura, da Integração Nacional e dos Transportes;
- Programa de Segmentação do Turismo: Ministérios do Meio Ambiente, Cultura, do Esporte, Desenvolvimento Agrário, EMBRATUR, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria de Pesca e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Programa de Estruturação da produção Associada ao Turismo: Ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Esporte, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, do Trabalho e Emprego, da Integração Nacional e da Cultura;
- Programa de Qualificação Profissional: Ministérios do Trabalho e Emprego e da Educação;
- Programa de Reposicionamento da Imagem do Brasil, programa de Apoio à Comercialização e programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro: Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, da Cultura, das Relações Exteriores, além de parcerias com Representações Diplomáticas.

Nessa direção, a parceria e o apoio de outros ministérios e órgãos institucionais, na implementação de todos esses programas e ações, representam um grande avanço nas políticas públicas do setor, já que possibilitam que diferentes enfoques sejam considerados no momento da elaboração e execução de programas de turismo, numa lógica de complementaridade, contribuindo, portanto, para o empreendimento de iniciativas mais concretas, coerentes e eficazes.

Contudo, é preciso ressaltar que a Política Nacional de Turismo 1996/1999 também mencionou a importância das articulações interministeriais no processo de gestão do turismo. Um de seus objetivos estratégicos: “Articulação Intra e Extra Governamental”, abordou a necessidade de permanente articulação entre os diversos setores públicos e, mesmo, entre os privados, no sentido da agilização das soluções, eliminação de entraves

burocráticos, compartilhamento de decisões e facilitação da participação de todos os envolvidos no processo de crescimento econômico do País.

A função de estabelecer as interfaces com os outros ministérios e órgãos governamentais, dos quais o turismo dependia e tinha relações, direta ou indiretamente, ficou a cargo do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Como resultado desta iniciativa, a execução de diversos programas e projetos de Turismo tiveram o apoio de outros Ministérios. Esta ação repercutiu diretamente na qualidade, na eficiência e nos resultados dos programas implementados, demonstrando que, cada vez mais, as ações interministeriais têm constituído uma questão central em políticas públicas, ainda mais no caso do turismo, setor interdisciplinar, que abrange diversas outras áreas (Transportes, Educação, Infra-estrutura, Desenvolvimento, entre outras) de forma direta ou indireta.

Tendo como base o documento da Política Nacional de Turismo 1996/1999, os programas de turismo que tiveram ações interministeriais estão relacionados a seguir:

- Programa Imagem do Brasil: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, EMBRATUR, Ministério das Relações Exteriores, Ministério das Comunicações;
- Programa “Projeto Visit Brazil”; Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, EMBRATUR, Ministério das Relações Exteriores.
- Programa de Participação em Feiras Internacionais”: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, Ministério das Relações Exteriores;
- Programa de Captação de Eventos Internacionais: EMBRATUR, Ministério das Relações Exteriores;
- Programa de Inserção Competitiva do Brasil em Fóruns Internacionais: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda;
- Programa de Ampliação e Aperfeiçoamento do Programa de Estatísticas Básicas do Turismo: EMBRATUR, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Ministério dos Transportes, Ministério do Trabalho, Ministério da Marinha e Ministério da Aeronáutica;
- Programa de Defesa do Consumidor: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, EMBRATUR, Ministério da Justiça;

- Programa de Qualificação profissional para o Turismo: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, EMBRATUR, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho, Ministério do Meio Ambiente;
- Programa de Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, EMBRATUR, Ministério da Cultura, Ministério do Meio Ambiente;
- Programa para Formação e Capacitação Profissional para o Ecoturismo: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, EMBRATUR, Ministério do Meio Ambiente e IBAMA;
- Programa de Ação para o Desenvolvimento Integrado do Turismo: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, EMBRATUR, Ministério do Planejamento;
- Programa Nacional de Ecoturismo: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, EMBRATUR, Ministério do Meio Ambiente e IBAMA;
- Programa de Pesca Esportiva: EMBRATUR, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura e Reforma Agrária;
- Programa Bolsa de Negócios: EMBRATUR, Ministério das Relações Exteriores;
- Programa de Desenvolvimento da Malha Aérea: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, EMBRATUR, Ministério da Aeronáutica;

Assim, a perspectiva de parceria e articulação, adotada pela Política Nacional de Turismo 1996/1999, já indicou uma mudança de enfoque na condução das políticas públicas de turismo e na consecução e execução de programas e projetos que visavam o desenvolvimento do setor. Esta mudança de mentalidade foi a base para a elaboração e implementação do atual PNT 2003/2007, que ampliou e vem dando continuidade ao enfoque da articulação, já adotado pela PNT 1996/1999, considerando que a atuação conjunta dos ministérios e setores governamentais é um ponto chave no crescimento e desenvolvimento do turismo no país. Contudo, SANSOLO<sup>73</sup> aponta que a perspectiva da integração parece ser enfatizada pelo Governo Federal, muito mais em virtude da tentativa

---

<sup>73</sup> Comunicação oral realizada na banca de defesa da dissertação em questão, no dia 08/03/2007.



de se promover uma eficiência econômica no setor, do que propriamente, a tentativa de se promover a inclusão social a partir do desenvolvimento do turismo.

Num exercício de projeção de cenários, o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” destaca a importância da continuidade e intensificação das ações interministeriais, consideradas como ponto focal para o desenvolvimento do setor. A elaboração e implementação de programas de turismo, com o apoio e parceria de outros ministérios, têm sido um ponto forte da atual gestão política do turismo no Brasil, influenciando positivamente nos resultados alcançados por esta política. Dessa forma, o empreendimento de novas ações, que culminem com a ampliação da integração e parceria com os demais Ministérios, sobretudo com aqueles que estabelecem relações diretas ou indiretas com o turismo, representa um caminho importante para consolidar a lógica da articulação na esfera governamental e contribuir para a promoção da inclusão social pelo turismo.

Nessa direção, o Eixo “**Planejamento e Gestão**”, que integra o documento supracitado, reúne algumas questões relacionadas ao tema da “Articulação”. Neste eixo é reafirmada a necessidade de intensificação das articulações e integrações entre os agentes públicos e privados no âmbito federal, estadual e municipal. Além disso, sugere-se também a ampliação da integração e articulação com outros Ministérios, em especial o das Cidades (saneamento ambiental), dos Transportes (sistema viário), da Cultura (eventos), do Meio Ambiente, da Integração Nacional, da Defesa, das Relações Exteriores, bem como a integração intersetorial do turismo interno nos estados e municípios. Todas essas ações, voltadas para a importância da articulação no setor de turismo, e que já foram abordadas anteriormente, tiveram início, ainda na Política Nacional de Turismo 1996/1999 e foram priorizadas e intensificadas no PNT 2003/2007, e configurando-se também como questão essencial para a gestão e promoção do desenvolvimento do turismo no Brasil, no futuro.

Por fim, no Eixo “Planejamento e Gestão”, uma proposta polêmica é apresentada para o desenvolvimento futuro do setor, quando se sugere a necessidade de “*articulação com o Ministério da Educação e Secretarias Estaduais de Educação, visando a reorganização do calendário escolar, com o objetivo de viabilizar a distribuição mais equilibrada das férias dos trabalhadores, estimulando o hábito de viajar fora da alta temporada*”. A pergunta que se coloca é: Como efetivar esta integração? Como alterar o

calendário escolar, uma vez que as férias acontecem, justamente, no período do verão, época do ano mais propícia para o lazer, entretenimento e viagens? Essa ação implicaria em mudanças nos hábitos culturais da população brasileira. Além do mais, esta proposta parece subentender que grande parte da população brasileira deixa de viajar somente em função dos preços elevados da alta temporada, quando, na verdade, grande parte da população brasileira vive ou “sobrevive” em condições que não permitem sequer investimentos em lazer.

## **5.2 DIMENSÃO CULTURAL**

A análise da dimensão Cultural da Inclusão Social envolve a interpretação de temas relacionados ao reconhecimento, valorização e fortalecimento das tradições, aspectos e costumes culturais das populações residentes nos destinos turísticos; proteção e conservação do patrimônio histórico-artístico-cultural e incentivo ao intercâmbio cultural.

A análise dos documentos oficiais, referentes às Políticas Públicas de Turismo do Brasil, revelou, nesse sentido, que os aspectos culturais no planejamento turístico vêm sendo contemplados pelas políticas do setor, sobretudo a partir de 1996, integrando alguns programas e projetos estratégicos, voltados ao desenvolvimento da atividade turística no país. Porém, o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e a Política Nacional de Turismo 1996/1999 concedem diferentes enfoques às questões culturais, ao considerar o turismo como alternativa de inclusão social.

O Plano Nacional de Turismo 2003/2007 tem um enfoque muito voltado para a lógica do mercado, apontando a diversidade cultural brasileira como um recurso estratégico, capaz de impulsionar o crescimento e o desenvolvimento da atividade turística no país. Essa perspectiva tem direcionado as ações do PNT 2003/2007, sobretudo, para as questões relacionadas à estruturação, diversificação e comercialização da oferta turística. Tal enfoque fica evidente nas palavras do interlocutor do PNT2003/2007:

“Na medida que você está buscando uma diversificação, você está saindo de uma tradição de promoção e comercialização do segmento de ‘sol e mar’ que, tradicionalmente, foi vendido no país e no exterior como produto turístico, atrativo turístico, e você está diversificando, você está exatamente trazendo para a atividade a valorização da dimensão cultural.

Agente busca essa diversificação através da dimensão cultural, seja através da valorização do patrimônio cultural, mas eu não estou falando apenas do patrimônio físico, material, na medida que você fundamentalmente hoje, a nova concepção do turismo se dá pela experimentação do turista, nesse sentido, o patrimônio imaterial assume uma dimensão fundamental na medida que o turista quer exatamente presenciar não só as manifestações artísticas, folclóricas, ele também quer assistir a feitura e a elaboração no caso do artesanato, gastronomia. No turismo rural, as pessoas visitam as pocilgas, alambiques, a feitura de queijos, essa nova perspectiva de experimentação do turista veio ao encontro dessa diversificação que valoriza a diversidade cultural, a dimensão cultural e étnica”.

A perspectiva do mercado também é contemplada em uma das metas do Plano Nacional de Turismo 2003/2007: “*Gerar US\$ 8 bilhões em receita*”, através da qual, este documento ressalta a mudança do foco da promoção, contemplando, a partir deste momento, a diversidade cultural e regional brasileira como um atrativo essencial para aumentar o tempo de permanência do turista estrangeiro, possibilitando o aumento da arrecadação de divisas:

“A disponibilização para o consumo de um número maior de serviços turísticos qualificados, o incremento da produção artesanal, o produto típico com a marca brasileira e a integração destes produtos com o Turismo são ações que se somam para atingirmos os 8 bilhões de dólares de divisas desejadas” (Plano Nacional de Turismo 2003/2007, pg. 16).

Dessa forma, a riqueza da diversidade cultural do país é assinalada como um diferencial estratégico para a formatação de produtos turísticos de qualidade e para a aquisição de diferencial competitivo, sobretudo no cenário internacional. Por um lado, esta mudança de foco no marketing turístico brasileiro representa um avanço nas políticas de turismo, uma vez que, em um mercado cada vez mais competitivo, o Brasil deixa de priorizar o antigo e tradicional segmento “Sol e Praia”, passando a investir na promoção de sua diversidade cultural. Mas, por outro lado, essa perspectiva do mercado, acaba abordando, de maneira periférica, aspectos relacionados à proteção e conservação do patrimônio histórico-artístico-cultural, à valorização e fortalecimento das tradições culturais e ao incentivo ao intercâmbio cultural, considerados pelo PNT 2003/2007, não como questões (ou objetivos) centrais para a efetiva promoção da inclusão social pelo turismo,

mas, apenas, como etapas necessárias num amplo processo de formatação de produtos turísticos. O que se percebe é que o objetivo primeiro do PNT está direcionado para a consolidação do mercado turístico brasileiro e, nessa direção, todas as outras ações devem estar orientadas para esta perspectiva.

Apesar de o Plano reconhecer o Turismo como agente potencializador da *“valorização e conservação do patrimônio ambiental (cultural e natural), sendo capaz de contribuir de forma decisiva para o fortalecimento do princípio da sustentabilidade”* (PNT 2003/2007, pg. 08), nenhum desses temas integram seus objetivos<sup>74</sup>, que se voltam, claramente, para o incremento do mercado turístico.

Os objetivos do PNT 2003/2007 estão concentrados nas questões relacionadas à estruturação, diversificação e aumento da oferta de produtos turísticos brasileiros. Contudo, ações voltadas à valorização e fortalecimento das tradições culturais e à conservação do patrimônio histórico e artístico são essenciais para a promoção da inclusão social, implicando diretamente na valorização da identidade e no resgate da auto-estima e do sentimento de pertencimento das populações residentes nos destinos turísticos. Conforme já abordado no segundo capítulo, é evidente que o turismo gera impactos negativos nas áreas turísticas, dentre os quais pode-se citar: a descaracterização cultural, o abandono dos costumes locais e tradições culturais, a degradação do patrimônio artístico-cultural, entre outros. Para minimizá-los, é fundamental que, não somente programas e projetos isolados sejam implementados, mas que as questões voltadas à conservação e ao fortalecimento dos aspectos culturais dos grupos sociais, residentes nas destinações turísticas, componham as diretrizes e os objetivos centrais das políticas de turismo.

Nessa perspectiva, apenas dois programas do atual PNT 2003/2007 vem desenvolvendo iniciativas que contemplam a conservação, valorização e fortalecimento dos aspectos culturais das populações locais, contribuindo diretamente para a promoção da inclusão social. São eles: “Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo” e o “Programa de Qualificação Profissional”.

O “Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo”, integrante do Macroprograma “Estruturação e Diversificação da Oferta Turística”, é aquele que apresenta

---

<sup>74</sup> Ver quadro 02, página 77.

o conteúdo mais completo do PNT 2003/2007, no que tange a abrangência de todas as dimensões de análise da temática da inclusão social. Segundo o enunciado do programa:

“Fomentar e valorizar a produção associada ao turismo, em especial o artesanato, é dotar a política pública para o desenvolvimento do turismo de atributos que fortalecem os aspectos naturais, culturais e sociais dos destinos turísticos (...) É importante salientar que dos produtos artesanais locais ressurgem as artes, as crenças, os cerimoniais, a linguagem e o patrimônio arquitetônico, que são restituídos ao cotidiano, transformados em atrativos típicos e em roteiros de sabores e fazeres” (11º Relatório de atividades do Ministério do Turismo, 2006:23).

Compreendendo a produção associada ao turismo como qualquer produção artesanal, industrial ou agropecuária integrada a atributos naturais e/ou culturais de uma determinada localidade ou região, capaz de agregar valor ao produto turístico, o programa tem como objetivo principal fomentar os produtos associados ao turismo, com o intuito de agregar valor à oferta turística e possibilitar a ampliação de alternativas de emprego e renda, com base na cultura local.

As principais ações voltam-se para o fomento à diversificação da oferta de produtos associados ao turismo para aumentar a permanência do turista e seus gastos no destino, fortalecendo a produção, a cultura local e a inclusão social; apoio a projetos voltados para melhorar a qualidade e diversificar a oferta de insumos para a cadeia produtiva do turismo; estímulo a projetos de incubadoras de empresas e fomento a iniciativas de desenvolvimento da produção artesanal associada, que preservem e/ou resgatem os valores culturais locais.

Conforme o 11º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo (Brasil, 2006:23), no período 2003/2005, o MTur liberou R\$ 16 milhões para fomentar e desenvolver os produtos artesanais e apoiar sua promoção. Até o final de 2005, 7.424 artesãos receberam cursos para adequação de seus produtos ao mercado turístico. Além disso, as regiões foram apoiadas para participar de 24 eventos nacionais, com o objetivo de agregar valor na apresentação de seus produtos, dentre os quais destaca-se: o Seminário Ibero-americano, realizado durante o II Fórum Mundial de Turismo, que aconteceu no Rio de Janeiro; Salão do Turismo – Roteiros do Brasil e Feira das Américas – ABAV.

No âmbito deste programa, o MTur também vem implementando ações que visam ao desenvolvimento do setor de gastronomia, através da realização de festivais

gastronômicos em cidades como Salvador, Ouro Preto, Rio de Janeiro, que contam com a edição de livros contendo todas as receitas e guias de bares e restaurantes, também um movimento de resgate, valorização e conservação das culturas locais.

Assim, segundo o relatório supracitado, através do fomento à produção associada de produtos locais e da adoção dos princípios de sustentabilidade, este programa vem conseguindo promover a dinamização econômica de algumas comunidades locais, aliando oportunidades de trabalho e geração de renda, distribuição dos benefícios econômicos, culturais e sociais, gerados pelo turismo, com a adoção de pressupostos baseados no reconhecimento, valorização e fortalecimento dos aspectos culturais das populações autóctones.

Já o Programa “Qualificação Profissional”<sup>75</sup>, em uma de suas vertentes, direciona ações ao processo de sensibilização e disseminação da cultura local, da qualidade e da hospitalidade. O programa parte do pressuposto que a qualificação para o turismo não envolve somente aspectos técnicos da atividade e, por isso, busca inserir em seus cursos de capacitação, diversos conteúdos, dentre os quais, aqueles voltados à importância da preservação da cultura das localidades turísticas, como recurso de manutenção das tradições e costumes das populações e como atrativos turísticos singulares. Nessa perspectiva, as iniciativas deste programa também se configuram como caminhos alternativos para a promoção da inclusão social, ao propor a implementação de uma formação abrangente e fundamentada, baseada nos pressupostos da sustentabilidade e na identidade local.

Com exceção dessas ações de base, voltadas à sensibilização e à conscientização dos diversos segmentos e atores sociais para as questões culturais, todos os outros programas<sup>76</sup> com perspectiva cultural, implementados pelo PNT 2003/2007, têm empreendido iniciativas direcionadas à comercialização externa do produto turístico brasileiro, tendo como enfoque a diversidade cultural do país.

Vale ressaltar, que no âmbito do “Programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro”, a realização do “Fórum Mundial de Turismo para a Paz e

---

<sup>75</sup> Integrante do Macroprograma Qualidade do Produto Turístico.

<sup>76</sup> “Programa de Segmentação do Turismo”, “Programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro”, “Reposicionamento da Imagem do Brasil” (Plano de Marketing Nacional – “Cores do Brasil” – e Internacional – “Aquarela”), Programa de “Apoio à Comercialização”, Programa “Caravana Brasil”.

Desenvolvimento Sustentável”<sup>77</sup> tem contribuído, de forma positiva, para o desenvolvimento de conceitos e práticas do turismo que promovem e valorizam a diversidade cultural e étnica, desenvolvimento econômico e social, preservação da biodiversidade e condições para a paz, congregando discussões e experiências de diferentes países e organismos, objetivando a promoção de práticas sustentáveis do turismo, o que contribui para a transformação do setor em uma alternativa de inclusão social.

Assim, apesar de a mudança de foco do marketing turístico representar um avanço do PNT 2003/2007, ao evidenciar e valorizar as manifestações artísticas e culturais do povo brasileiro, como diferencial competitivo do turismo do Brasil, tal fato não implica, de maneira isolada, em nenhuma mudança significativa no sentido de tornar a atividade turística, um mecanismo efetivo de inclusão social. Ao contrário, muitas vezes, essa intensificação do foco de promoção do turismo com base na diversidade cultural brasileira pode também acarretar, indiretamente, sérios problemas nas localidades turísticas, como aculturação, perda do sentimento de pertencimento, desvalorização das tradições culturais, etc., em virtude do aumento excessivo do número de turistas e da falta de preparação e sensibilização das comunidades locais para o turismo. Para que situações como estas sejam evitadas, ações e iniciativas voltadas para à conscientização das populações locais, quanto à importância da valorização e conservação de suas características culturais, precisam compor as diretrizes e estratégias das políticas e programas de turismo.

Em contraste com o PNT 2003/2007, o enfoque da Política Nacional de Turismo 1996/1999 considerou, de maneira mais específica, as questões voltadas à conservação e proteção do patrimônio histórico-artístico-cultural brasileiro e ao intercâmbio cultural das populações residentes nos destinos turísticos. Esta política considerou que estas eram questões centrais para o desenvolvimento do turismo naquele período. Entre seus principais objetivos e metas, podem ser citados:

- A integração socioeconômica e cultural da população e;
- A proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

---

<sup>77</sup> O Fórum Mundial de Turismo, evento de caráter permanente e contínuo, foi instituído em 2003, por iniciativa do MTur e do Instituto de Hospitalidade, em conjunto com outras instituições públicas e privadas, organizações não governamentais brasileiras e estrangeiras e de agências da ONU – OMT, PNUD e UNESCO.

Esta perspectiva esteve presente nas diretrizes que permearam a elaboração e a implementação do Programa “Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo” e do “Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT”.

O Programa “Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo” teve como objetivo a sensibilização de jovens para a preservação do patrimônio cultural, sendo implementado em mais de 1500 municípios turísticos, participantes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo. O PNMT foi um programa estratégico e multifacetado, abrangendo todas as dimensões de análise referentes à inclusão social nas políticas de turismo. Este programa balizou todas as outras ações e iniciativas da PNT 1996/1999, concentrando esforços no sentido da implementação de suas diretrizes e estratégias em todo o território do país.

Com relação à dimensão cultural, o PNMT empreendeu ações de sensibilização e conscientização para a população dos municípios turísticos participantes do programa (cerca de 1570 municípios), destacando a importância da conservação de seus atrativos culturais, primeiro por estes simbolizarem as características e costumes da população e, segundo, por se constituírem em grandes atrativos turísticos. Assim, o turismo foi apresentado no documento referencial desta política, como um instrumento potencial, também para a preservação do patrimônio cultural dessas populações.

Vale ressaltar, que a PNT 1996/1999 também considerou a diversidade cultural como um diferencial para a estruturação e promoção dos destinos turísticos brasileiros. Mas, as ações nesse sentido, diferentemente do PNT 2003/2007, priorizaram, num primeiro momento, a busca da qualidade na prestação dos serviços e o correto gerenciamento dos recursos culturais e naturais, por todos os atores envolvidos nesse processo, fossem eles públicos ou privados. Tal enfoque constituiu um pressuposto para todas as ações desta política de turismo, que procurou traçar estratégias baseadas nos princípios de sustentabilidade, que privilegiassem, nesse caso, a conservação dos recursos e costumes culturais, contribuindo, portanto, para tornar a atividade turística, uma alternativa efetiva de inclusão social.

Dessa maneira, a PNT 1996/1999 priorizou ações de base, voltadas à conscientização e sensibilização das populações quanto à importância da conservação de



seus recursos culturais, ao mesmo tempo em que implementou programas de promoção e comercialização que destacaram a importância da diversidade cultural do Brasil<sup>78</sup>.

Contudo, é preciso ressaltar que os aspectos relacionados à dimensão cultural da inclusão social não tiveram rebatimento significativo no arcabouço legal, correspondente ao período de implementação da PNT 1996/1999 e do PNT 2003/2007. A Legislação do Turismo, nesse período, não envolveu nenhuma norma legal específica, que procurasse evidenciar a importância de ações e condutas, por parte do setor de turismo, voltadas ao reconhecimento, valorização e fortalecimento das tradições, aspectos e costumes culturais das populações residentes nos destinos turísticos, à proteção e conservação do patrimônio histórico-artístico-cultural e ao incentivo ao intercâmbio cultural.

Numa perspectiva de projeção de cenários, o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” também apresenta algumas propostas voltadas à perspectiva cultural da análise. Vale ressaltar, que estas propostas parecem pretender resgatar a importância da dimensão cultural do turismo, em comparação ao enfoque excessivamente mercadológico do PNT 2003/2007.

De maneira geral, este documento considera que todas as propostas e iniciativas direcionadas ao desenvolvimento do turismo nos próximos anos, devem considerar a integração de toda a cadeia produtiva do turismo e a ampliação das estratégias referentes à produção associada do turismo. Esta perspectiva, que está diretamente relacionada ao compromisso de desenvolvimento integrado, em nível local, tenderia a minimizar os impactos negativos ocasionados pelo turismo, em função da priorização de ações de sensibilização, conscientização, engajamento e envolvimento dos diversos segmentos do setor na gestão da atividade turística. Além disso, esta perspectiva ainda possibilitará a inclusão e a participação de cidades e localidades, com suas características específicas de produção e cultura, nos processos regionais de desenvolvimento relacionados ao turismo.

Nesse documento, as propostas relacionadas aos aspectos culturais da inclusão social são apresentadas no âmbito dos seguintes Eixos Temáticos: “Estruturação e Diversificação da Oferta”, “Fomento”, “Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização”, “Qualificação” e “Informação”.

---

<sup>78</sup> Entre esses programas de promoção e comercialização do produto turístico brasileiro, destaca-se o Programa “Imagem Brazil” e o programa “Participação em Feiras Internacionais”.

O tema da Produção Associada ao turismo é evidenciado no contexto do Eixo Temático **“Estruturação e Diversificação da Oferta”**, ao destacar a gastronomia brasileira como um produto diferenciado e representativo das tradições culturais. Neste eixo, propõe-se a criação de mecanismos que permitam aos turistas nacionais e internacionais o entendimento da gastronomia brasileira como elemento do patrimônio cultural, com um diferencial de competitividade. Esta ação, que já contou com algumas realizações no PNT 2003/2007, tem grande relevância no que tange a formatação e diversificação de produtos turísticos, uma vez que a gastronomia do país é rica, diversa e singular, constituindo-se, por si só, um atrativo turístico, capaz de contribuir para um movimento de resgate, valorização e conservação das tradições culturais do país. Um exemplo é o crescente número de Festivais Gastronômicos realizados em todo o Brasil, atraindo turistas nacionais (e até internacionais), que têm contribuído para o desenvolvimento das regiões e localidades turísticas e para o fortalecimento de suas características culturais, além de se constituírem em alternativas importantes para o combate dos efeitos negativos da sazonalidade do turismo.

No Eixo Temático **“Fomento”**, que reúne propostas e ações voltadas à *“disponibilidade e acessibilidade de créditos cada vez maiores para micro, pequenos, médios e grandes empreendedores do setor turístico”*, faz-se alusão a algumas questões de cunho cultural, é sugerido o desenvolvimento de mecanismos que facilitem o financiamento de projetos de turismo de base comunitária em regiões carentes, mas de grande potencial cultural e natural. Esta proposta está especificamente voltada para a promoção da inclusão social nos destinos turísticos, prevendo que não somente regiões desenvolvidas sejam contempladas por linhas de financiamento, mas que todas e, em especial, aquelas menos favorecidas, possam dispor de financiamento para a implementação de projetos na área de turismo. Como resultado, essas ações tendem a contribuir para a minimização das desigualdades e problemas sociais, através da ampliação de oportunidades de emprego e renda, e para a promoção do desenvolvimento dessas regiões, com base na valorização do patrimônio cultural local.

Já as propostas contidas no Eixo Temático **“Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização”** sugerem que questões ambientais, econômicas e sócio-culturais integrem as ações de promoção dos roteiros turísticos, proporcionando a valorização da

diversidade cultural e regional do Brasil, para a difusão e promoção de um turismo seguro, qualificado e sustentável. Como já abordado, isoladamente, as ações de promoção e comercialização pouco repercutem no sentido da promoção da inclusão social nas localidades turísticas. Elas somente poderão contribuir nessa direção, caso sejam implementadas ações de base, previamente voltadas à sensibilização das populações locais para a necessidade da conservação e fortalecimento de suas características e tradições culturais e, para a estruturação dos destinos turísticos, de maneira que estes, estejam preparados para receber turistas, com o objetivo de obtenção de qualidade e sustentabilidade na prática do turismo, com base na valorização da identidade local.

No Eixo Temático “**Qualificação**”, uma das propostas se vincula à necessidade da execução de ações educativas na área de turismo que venham a focar, no âmbito dos atrativos turísticos, a proteção e conservação de patrimônio histórico e natural e a promoção e valorização das manifestações artísticas e culturais como patrimônio das populações locais. Este é um pressuposto básico para a efetiva promoção da Inclusão Social por meio do desenvolvimento do turismo. Ações nesse sentido, evidenciam a importância e a necessidade da conservação e valorização dos recursos e tradições culturais, entendidos como uma forma de despertar o sentimento de pertencimento da população, ao mesmo tempo em que se apresentam como uma garantia de manutenção da atratividade turística.

Por fim, o último Eixo Temático do documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” a fazer projeções referentes às questões culturais é o eixo da “**Informação**”. A informação é considerada um recurso estratégico para o turismo:

“tanto no que se refere à gestão programática e orçamentária para a decisão dos investimentos junto aos destinos e mercados internos nacionais e internacionais, como também no que se refere ao próprio funcionamento da cadeia produtiva, no âmbito das informações e dados diversificados sobre as ações envolvidas na atividade, da produção à comercialização”

Nessa lógica, o documento propõe a criação de um programa contínuo que não só pesquise a estruturação dos destinos na ótica da oferta e da demanda, mas que apóie a estruturação de um sistema que possibilite a avaliação dos impactos socioeconômico, cultural e ambiental da atividade, e auxilie no processo de tomada de decisões, criando condições para o fortalecimento da sustentabilidade do setor. Esse conjunto de informações

e dados deve ser subsidiado ainda, por uma coleta de dados de forma contínua, permitindo a construção de gráficos e modelos retrospectivos sobre o comportamento da atividade. Essa ação permitirá uma avaliação muito mais específica e aprofundada sobre o desenvolvimento do turismo ao longo dos anos, além da realização de estudos prospectivos, voltados à expansão do setor.

A ausência de indicadores de âmbito nacional, capazes de mensurar os impactos sociais, culturais e ambientais provenientes da atividade turística, tem sido alvo de críticas e reivindicações, sobretudo por parte da academia. Algumas instituições e grupos de pesquisa já vêm desenvolvendo pesquisas nessa área, mas ainda de forma incipiente e regionalizada. Informações dessa natureza e com esse grau de especificidade forneceriam as bases necessárias para a efetiva compreensão do turismo, de suas especificidades e de seus impactos, contribuindo decisivamente, para o planejamento e desenvolvimento sustentável do setor turístico no Brasil.

### **5.3 DIMENSÃO AMBIENTAL**

A análise da dimensão ambiental incorpora temas como: incentivo à adoção de práticas sustentáveis no desenvolvimento da atividade turística; conservação dos recursos renováveis e não-renováveis e acesso à visão (noção) coletiva de patrimônio natural.

O Plano Nacional de Turismo 2003/2007 vem empreendendo iniciativas importantes no sentido da inserção dos pressupostos da sustentabilidade ambiental em seus programas, projetos e ações, com o objetivo de transformar o turismo em agente de valorização e de conservação do patrimônio natural e de subsidiar a formatação de produtos turísticos com qualidade, competitividade e responsabilidade socioambiental. O PNT 2003/2007 considera o “respeito ao meio ambiente” como um de seus pilares para a construção de um novo padrão de desenvolvimento turístico no Brasil

Ações relacionadas à conscientização e à sensibilização das populações dos destinos turísticos sobre a importância da conservação do patrimônio natural, no desenvolvimento do turismo, têm sido implementadas no âmbito do Programa de “Estruturação da Produção Associada ao Turismo”. Este programa tem uma grande abrangência com relação aos aspectos ambientais, na medida em que procura fomentar e valorizar a produção local com

reconhecida atratividade turística, através do fortalecimento dos aspectos relacionados ao patrimônio natural e aos aspectos ambientais dos destinos, pautados nos princípios da sustentabilidade. Nessa lógica, o programa congrega a geração de emprego e renda, a valorização das características culturais das populações tradicionais, a conservação dos recursos naturais e a adoção de práticas e condutas responsáveis e sustentáveis, apontando-os como fatores interdependentes e indispensáveis no processo de desenvolvimento do turismo.

Ainda em relação às ações de conscientização sobre a importância da sustentabilidade ambiental nas práticas turísticas, o PNT 2003/2007 está executando três importantes projetos de base<sup>79</sup>: “Brasil: Meu Negócio é o Turismo”, que até 2007 tem a meta de formação de 25.000 agentes locais de turismo; “Caminhos do Futuro”, que tem como meta a formação de 700 professores da rede pública, que deverão formar até 2007, cerca de 140.000 alunos do ensino fundamental e médio; e o “Empreendetur”, que tem como meta a sensibilização para o empreendedorismo de 14.500 professores e alunos dos cursos de graduação em turismo. Todas essas iniciativas, de base educacional, têm a proposta de formar, conscientizar e sensibilizar trabalhadores da área de turismo, alunos e futuros profissionais, para a importância da noção de patrimônio natural coletivo e para a centralidade da adoção e implementação de práticas sustentáveis na condução da atividade turística, contribuindo nesse sentido, para a transformação do setor em uma alternativa de inclusão social.

A disseminação e implementação dos princípios da sustentabilidade ambiental também têm constituído os objetivos do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia – PROECOTUR/ Fase II, na Amazônia Legal, cuja responsabilidade de execução está a cargo, conjuntamente, dos Ministérios do Turismo e do Meio Ambiente (MMA). Segundo dados obtidos pelo último relatório de atividades do Ministério do Turismo, divulgado em 2006<sup>80</sup>, o PROECOTUR/Fase II<sup>81</sup> encontra-se em fase final de

---

<sup>79</sup> Vale ressaltar que esses projetos de cunho educacional abrangem as diferentes dimensões de inclusão social na perspectiva do turismo.

<sup>80</sup> 11º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo (capturado em [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)).

<sup>81</sup> Não é objetivo desta investigação avaliar os programas implementados no âmbito do Ministério do Turismo. Assim, para maiores informações sobre o Proecotur Fase II, ver: SANSOLO (2005), BID (s/d).

reestruturação e preparação, compreendendo estudos voltados à orientação da aplicação de investimentos.

Segundo Sansolo (2005), a Fase II deste programa é composta por dois subprogramas: “Subprograma Turismo Sustentável”, cuja responsabilidade de coordenação e execução está a cargo do Ministério do Turismo, e “Subprograma Meio Ambiente e Sustentabilidade”, sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente. Ainda segundo este autor:

“A nova concepção em dois subprogramas tem um objetivo geral comum a ambos: que ações transversais e integradoras possam ser norteadoras para a conservação do patrimônio natural e cultural, a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas, a otimização de ações estratégicas nos pólos turísticos, a inserção de produtos turísticos sustentáveis no mercado e a atração de investimentos para a Amazônia visando avanços sócio-econômicos e ambientais na região” (SANSOLO, 2005:36).

O Subprograma de Turismo Sustentável buscará a criação de bases e condições para assegurar a contribuição da atividade turística ao desenvolvimento sustentável da região Amazônica. Já o Subprograma de Meio Ambiente e Sustentabilidade, tem como objetivo aliar o desenvolvimento do turismo com a conservação e desenvolvimento das florestas tropicais, proteção da biodiversidade, com foco nas comunidades locais, para auxiliar e promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia, através de estratégias voltadas à valorização do conhecimento e cultura e preparação para atuar na atividade turística (SANSOLO, 2005). Assim, na segunda fase, o PROECOTUR tem a proposta de congregar ações voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável em toda região atendida pelo programa, constituindo-se, em tese, num vetor potencial de inclusão social, ao visar à melhoria da qualidade de vida e à conscientização das populações locais envolvidas para a importância da conservação dos recursos naturais, a geração de oportunidades de emprego e renda, a atração de investimentos e a capacitação para o ecoturismo.

A adoção de práticas e princípios sustentáveis ainda norteia as diretrizes e objetivos dos Programas de “Segmentação do Turismo” e de “Normatização da Atividade Turística”. O primeiro tem procurado fomentar a estruturação dos diversos segmentos turísticos, entre os quais, o ecoturismo. Cartilhas contendo os marcos conceituais, manuais de orientações

básicas de desenvolvimento e diretrizes para o desenvolvimento do ecoturismo tem sido elaboradas, constituindo ações fundamentais para a correta utilização e conservação dos atrativos turísticos.

Já o “Programa de Normatização da Atividade Turística” procura instituir um maior controle sobre a qualidade dos produtos turísticos brasileiros. Além de ações concernentes ao cadastramento e classificação de empresas turísticas, este programa atua na certificação, tanto de profissionais quanto de empreendimentos, equipamentos e produtos do segmento do turismo. Esta é uma ação inédita, cuja idéia central reside na criação de normas de sustentabilidade que possam abranger requisitos econômicos, ambientais e sociais para todos os segmentos supracitados, objetivando a minimização dos impactos negativos gerados e o incremento da competitividade do turismo brasileiro.

Nessa perspectiva, o PNT 2003/2007 vem empreendendo diversas ações relacionadas aos aspectos ambientais, que contribuem positivamente para a consolidação do turismo como alternativa efetiva de inclusão social. Segundo a entrevista realizada com o interlocutor do Plano Nacional de Turismo:

“No PNT 2003/2007, o turismo tem uma perspectiva de desenvolvimento absolutamente articulado com a perspectiva da preservação ambiental. Daí que nossa ação toda é integrada com o MMA (Ministério do Meio Ambiente). Este é uma das representações do CNTur, eles estão presentes em todos os fóruns estaduais, as representações estaduais, participando das discussões para a elaboração do PNT, participando das discussões e elaboração do documento Turismo no Brasil:2007/2010. Nesse sentido, é fundamental que agente trabalhe com essa perspectiva da preservação e da sustentabilidade ambiental dos atrativos turísticos. O turismo é uma atividade econômica absolutamente compatível com o desenvolvimento sustentável do ponto de vista ambiental. Então, nesse sentido, ele é uma alternativa para a sustentabilidade do patrimônio natural do país”.

Contudo, é preciso ressaltar que o PNT 2003/2007 reconhece também o alto valor agregado dos recursos ambientais para a formatação de produtos turísticos. Esta perspectiva, que segundo SANSOLO (2005), “parece um tanto óbvia, sendo a natureza um dos principais valores associados ao turismo”, exige certa cautela e atenção no âmbito das políticas públicas, já que ela pode repercutir, em certos momentos, em uma superestimação e/ou priorização dos aspectos mercadológicos do turismo, passando a considerar temas

como a conscientização das populações locais para a importância da conservação dos recursos naturais e a adoção dos princípios de sustentabilidade, muito mais como recursos ou meios para a formatação de produtos turísticos de qualidade, do que como pressupostos indispensáveis para a inclusão social. Tal visão fica evidente nas considerações do interlocutor do PNT 2003/2007:

“Na realidade, o turismo tem como um dos principais atrativos turísticos os recursos naturais. Portanto, se você não tem uma perspectiva de proteção e preservação ambiental do desenvolvimento da atividade, você está matando a galinha dos ovos de ouro”.

Mas, é preciso ressaltar que ações direcionadas à valorização ambiental e à adoção dos princípios da sustentabilidade ambiental pelo turismo não foram questões priorizadas apenas pelo PNT 2003/2007. A Política Nacional de Turismo 1996/1999 também já havia incorporado, em seu conjunto de diretrizes, estratégias, objetivos e ações, a idéia de que o turismo poderia cooperar de maneira substantiva para o desenvolvimento regional sustentável, como instrumento potencial de conservação ambiental.

Mas, de certa forma, tanto o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 quanto a Política Nacional de Turismo 1996/1999 empreenderam programas e iniciativas muito semelhantes quanto às temáticas e enfoques trabalhados. Assim como o PNT 2003/2007, a Política Nacional de Turismo 1996/1999 também apresentou uma perspectiva mais voltada para a consolidação do mercado turístico, de maneira que, muitas das ações propostas no sentido da valorização dos aspectos ambientais da atividade turística, tinham como objetivo final a contribuição e/ou complementação do processo de formatação de produtos turísticos competitivos e bem estruturados.

Nessa lógica, as ações da PNT 1996/1999 “*congregaram esforços no sentido da busca de qualidade na prestação de serviços e no correto e eficiente gerenciamento dos recursos naturais por todos os atores, públicos e privados, envolvidos direta e indiretamente neste processo*” (PNT, 1996/1999, pg. 11), visando o desenvolvimento do turismo e a consolidação do produto turístico brasileiro a nível internacional.

Diversos programas e projetos na área ambiental foram executados desde então, abrangendo ações voltadas à conscientização, sensibilização e capacitação dos diferentes atores sociais do turismo, quanto à centralidade da conservação dos recursos naturais.



Foram empreendidas também iniciativas direcionadas à promoção de produtos turísticos com relevantes características ambientais, que representassem a identidade da população brasileira e revelassem a riqueza do patrimônio natural do país.

A perspectiva ambiental, sobretudo sob o prisma educacional, esteve presente nas diretrizes e objetivos de alguns programas como o “Programa Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo” e o “Programa Nacional de Municipalização do Turismo”. O primeiro, desenvolveu importantes iniciativas voltadas à sensibilização, sobretudo de jovens, para a necessidade da conservação do patrimônio natural e para a adoção de práticas sustentáveis no desenvolvimento da atividade turística. Por sua vez, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, em uma de suas vertentes, também apoiou iniciativas nos municípios participantes do programa, relacionadas à conscientização sobre a utilização dos recursos naturais de maneira sustentável, por todos os atores envolvidos, como forma de sensibiliza-los para o compromisso de conservação do patrimônio ambiental coletivo, no sentido de garantir a conservação dos recursos renováveis e maximizar a qualidade dos produtos e serviços ofertados aos turistas. Ações de base, como as apoiadas por estes programas, foram essenciais, ao possibilitar que as populações residentes nas localidades turísticas conhecessem e compreendessem a dinâmica da atividade, seus riscos e benefícios, e a importância para a adoção de uma conduta correta, baseada nos princípios da sustentabilidade ambiental no desenvolvimento do turismo.

A Política Nacional de Turismo 1996/1999 também implementou ações que objetivaram o desenvolvimento do Ecoturismo no Brasil, por considerar que este segmento se configurava como uma importante alternativa de desenvolvimento econômico sustentável, capaz de proporcionar a melhoria da qualidade de vida nas regiões em que se desenvolve. Segundo o documento:

“O Ecoturismo surge como um dos mais inteligentes instrumentos de viabilização econômica para o gerenciamento correto dos recursos naturais, oferecendo aos brasileiros uma alternativa digna de conquistar seu sustento e uma vida melhor, ao mesmo tempo em que assegura às gerações futuras o acesso aos legados da natureza” (Política Nacional de Turismo 1996/1999, pg. 38).

Nessa direção, a PNT implementou dois programas direcionados ao Ecoturismo: o PROECOTUR/Fase I e o Programa de Formação e Capacitação Profissional para o

Ecoturismo. O primeiro teve como objetivo principal proporcionar o aproveitamento das potencialidades naturais de cada região, com vistas ao seu desenvolvimento, compatibilizando as atividades de ecoturismo com a conservação ambiental, possibilitando a participação efetiva das comunidades e dos segmentos da sociedade que atuam no setor. Segundo SANSOLO (2005:35), o propósito do PROECOTUR/FASE I foi:

“(...) estabelecer a estrutura apropriada e implementar as condições necessárias para os estados se prepararem para administrar suas áreas selecionadas para o ecoturismo, com a finalidade de induzi-lo e gerar benefícios sociais, econômicos e ambientais para a população das áreas selecionadas”.

Para alcançar seu objetivo, o Programa implementou ações que procuraram articular e integrar os órgãos governamentais e também os setores público e privado; promover o desenvolvimento de novas tecnologias; implantar infra-estrutura nos destinos ecoturísticos prioritários e realizar cursos voltados à conscientização dos turistas para a adoção de práticas corretas nos destinos ecoturísticos, constituindo-se, nesse sentido, em uma iniciativa com grande enfoque para a inclusão social.

Já o Programa de Formação e Capacitação Profissional para o Ecoturismo teve a proposta de fomentar a qualificação das pessoas que trabalhavam diretamente no setor, procurando conscientizá-las sobre as singularidades e exigências do segmento do ecoturismo e sobre a importância da conservação do patrimônio ambiental. Juntos, o PROECOTUR/Fase I e o Programa de Formação e Capacitação Profissional para o Ecoturismo empreenderam iniciativas fundamentais para o desenvolvimento do segmento de Ecoturismo no Brasil, congregando ações de capacitação e conscientização, com ações de infraestruturação dos destinos, que permitiram a formatação de produtos turísticos estruturados, competitivos e sustentáveis, contribuindo nesse sentido, para a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nas áreas abrangidas.

Por fim, as questões ambientais também foram contempladas pelo Programa “Imagem do Brasil”, que procurou criar uma imagem positiva do Brasil no exterior, pautada em sua grande variedade de atrativos e recursos naturais. Dentre as iniciativas do programa, merecem destaque àquelas direcionadas à veiculação das referências ambientais e turísticas associadas à identidade e à riqueza do patrimônio natural do país, além da

divulgação de ações que visavam ao desenvolvimento sustentável e à exploração racional e não-predatória dos recursos naturais do Brasil. Este programa, apesar de ter sido um programa de promoção e comercialização da imagem do Brasil, não se limitou a empreender ações especificamente com esse foco, concedendo também importância para a questão da conscientização e sensibilização dos turistas sobre a importância da conservação e valorização ambiental dos atrativos turísticos do país, contribuindo assim, para a disseminação de práticas mais responsáveis e sustentáveis.

Vale ressaltar ainda que, nesta análise, a perspectiva territorial representa um tema central, uma vez que o turismo exerce inúmeros impactos sobre o território, imprimindo sua lógica de organização espacial, constituindo-se, também por esta ótica, em um instrumento potencial para a geração de processos de exclusão/inclusão social.

Contudo, no âmbito das políticas públicas de turismo no Brasil, o território tem recebido enfoque secundário, sendo considerado apenas como mercadoria, um recurso indispensável para a formatação de produtos turísticos. Esta visão economicista, enfatizada, em especial, pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007, acaba desconsiderando a centralidade do planejamento do turismo com enfoque no território, já que é sobre os territórios e sobre as populações que incidem os impactos do desenvolvimento do turismo. SANSOLO (2005:30) aponta que “ao se reduzir o significado de território a sua dimensão econômica, mais uma vez se despolitiza o território, retira-se dele seu conteúdo maior, o poder que nele se instala e que a partir dele se constitui. A ênfase econômica sobre o território, talvez seja o maior equívoco que as políticas públicas de turismo tem cometido, pois paradoxalmente, o turismo é uma atividade eminentemente territorial e, assim sendo, denotando o território a lógica pura e simples do mercado, deixa de ser possível para aqueles que não têm condições de usufruir do turismo, seja para o lazer seja para o trabalho”.

Nesse sentido, emerge a discussão sobre o acesso à terra, como condição de sobrevivência/reprodução, e à porções do território dotadas de materialidades necessárias a uma vida digna. Para Cruz (2007)<sup>82</sup>, os programas territoriais das políticas de turismo são seletivos do ponto de vista espacial e vão incidir sobre determinadas porções escolhidas do território. Neste caso, os excluídos territoriais, habitantes das periferias e favelas,

continuarão na mesma situação. Por outro lado, esses programas tendem a valorizar os espaços sobre os quais incidem, tornando o acesso à terra ou ao solo urbano ainda mais difícil para moradores das localidades turísticas. Em muitos casos, o turismo tem sido um elemento desterritorializador de grupos sociais, levando-os, muitas vezes, a outras formas de exclusão, além da exclusão territorial.

De certa forma, grande parte desses problemas está atrelada à falta de um planejamento governamental do turismo com enfoque no território. Segundo Cruz (2000:09):

“O modo como se dá a apropriação de uma determinada parte do espaço geográfico pelo turismo depende da política pública de turismo que se leva a cabo no lugar. À política pública de turismo cabe o estabelecimento de metas e diretrizes que orientem o desenvolvimento socioespacial da atividade, tanto no que tange à esfera pública como no que se refere à iniciativa privada. Na ausência da política pública, o turismo se dá à revelia, ou seja, ao sabor de iniciativas e interesses particulares”.

Portanto, a visão sobre território em planejamento turístico tende a contribuir para a reversão de inúmeros equívocos que acompanham a história de implementação de políticas públicas de turismo no Brasil, já que procura considerar as complexas relações entre a sociedade e a natureza e a construção do espaço decorrente, além de buscar entender a especialidade dos fenômenos naturais, sociais, culturais e reconhecer as potencialidades locais que possam constituir fontes de recursos.

A abordagem ambiental integrou também, mesmo que de forma periférica, a Legislação do Turismo, referente ao período de implementação da PNT 1996/1999. A Deliberação Normativa nº 430/02 abordou a dimensão ambiental no turismo, ao criar o Conselho Gestor do “Programa Pólos de Ecoturismo do Brasil”. Este conselho, como abordado anteriormente, foi criado em virtude da necessidade da definição de uma política para a implementação dos pólos de Ecoturismo e da necessidade do estabelecimento de parcerias entre o setor público, o setor privado e as organizações não-governamentais envolvidas no segmento do ecoturismo. A política, bem como as ações e decisões no âmbito deste conselho, deveriam estar pautadas nos princípios do turismo sustentável,

---

<sup>82</sup> Comunicação Oral na banca de defesa desta dissertação de mestrado, em 08 de março de 2007.

essencial para a identificação e a formatação de produtos e serviços ecoturísticos, com qualidade e competitividade, e tende a interferir, positivamente, na melhoria da qualidade de vida das populações residentes nesses pólos de ecoturismo. No entanto, nenhum instrumento ou ação legal, estabelecidos no período referente ao PNT 2003/2007, ressaltou especificamente a dimensão ambiental.

Pensando a projeção de cenários, o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” teceu algumas recomendações, voltadas para a dimensão ambiental no desenvolvimento turístico.

De maneira geral, este documento ressalta que todas as ações voltadas ao desenvolvimento do turismo devem ter como referência os pressupostos básicos e os princípios orientadores relacionados à ética e à sustentabilidade ambiental. Assim, a incorporação de práticas sustentáveis por todas as ações futuras do Ministério do Turismo representa um grande avanço no sentido da possibilidade de transformar a atividade turística em um mecanismo efetivo de inclusão social e conservação de patrimônio natural.

O documento se refere aos aspectos ambientais da inclusão social nos seguintes Eixos Temáticos: “Planejamento e Gestão”, “Estruturação e Diversificação da Oferta”, “Fomento”, “Infraestrutura”, “Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização”, “Qualificação” e “Informação”.

As propostas que integram o Eixo Temático “**Planejamento e Gestão**” apontam para a evidente inter-relação entre turismo e meio ambiente, destacando a importância de uma maior integração e articulação entre esses temas, no processo de planejamento e gestão da atividade turística. Estas propostas prevêm: a) o fomento ao planejamento turístico junto aos estados e instâncias de governança regionais, estimulando a adoção de padrões básicos de Planos Diretores de Turismo em consonância com os instrumentos de planejamento ambiental e; b) a implementação de uma Agenda Ambiental para o Turismo, com um Plano de Ação Conjunta entre os Ministérios do Turismo e do Meio Ambiente, para a inserção da dimensão ambiental nos processos de planejamento e gestão da atividade turística.

A inquestionável inter-relação entre turismo e meio ambiente demanda, necessariamente, ações compartilhadas e transversais entre os órgãos públicos responsáveis, bem como a disseminação de práticas sustentáveis no planejamento e

desenvolvimento da atividade turística, constituindo este, um enfoque decisivo para se maximizar os ganhos do setor, aumentar a qualidade e competitividade do produto turístico brasileiro e minimizar os processos exclusivos.

Além disso, no Eixo Temático “Planejamento e Gestão” também se destaca a necessidade de se garantir o enquadramento de uma ótica pré-negociada, entre o setor ambiental e empresarial, como um fator de recuperação, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável. Esta é uma questão essencial em planejamento, uma vez que a exploração dos atrativos turísticos, inclusive daqueles de alto valor ambiental, fica a cargo do setor privado, que deve ser um dos principais responsáveis por implementar ações em prol da conservação do patrimônio natural, através da adoção de práticas sustentáveis no gerenciamento dos recursos naturais, qualificação dos funcionários, conscientização dos turistas, etc.

Por fim, neste Eixo Temático ainda se propõe que sejam implementados, em parceria com entidades científicas e órgãos públicos competentes, mecanismos de monitoramento e controle dos impactos ambientais decorrentes da atividade<sup>83</sup>. A partir de uma visão integrada e abrangente, as iniciativas nesse sentido tendem a fornecer orientações importantes sobre os modelos de planejamento e projetos implementados, auxiliando na (re) adequação das ações e na conseqüente minimização dos impactos ambientais.

Já no Eixo Temático “**Estruturação e Diversificação da Oferta**” há um problema de interpretação quando se propõe “o apoio à *implementação do uso público nas Unidades de Conservação Ambiental* [grifo nosso], a fim de ampliar a oferta do segmento do ecoturismo, através de parcerias público privadas”. Nesse caso, é preciso ressaltar que o termo “Unidade de Conservação” é amplo<sup>84</sup>, abrangendo diferentes tipos de categorias de

---

<sup>83</sup> Vale ressaltar que esta ação já está sendo desenvolvida no âmbito Projeto “Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza”. Este projeto será abordado com maior profundidade e especificidade no item correspondente à dimensão humana da Inclusão social, haja vista que ele está inserido dentro do Macroprograma de Infraestrutura.

<sup>84</sup>O Termo Unidade de Conservação corresponde a todo espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (SNUC, 2005). As UC's são divididas em dois grandes grupos:  
a) Unidades de Proteção Integral, que têm por objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos em lei. É composta pelas seguintes

manejo de áreas protegidas, com objetivos de conservação diversos, que, em alguns casos, não permitem sua utilização para fins turísticos (como é o caso das Estações Ecológicas e Reservas Biológicas). Mas, ainda sim, o processo de proteção da natureza, associado às Unidades de Conservação (que permitem a visita de turistas) têm no turismo, um aliado e, ações com este objetivo, podem contribuir para: a) a geração de recursos financeiros, necessários à gestão das UC's; b) a implementação e disseminação de práticas de educação ambiental para os visitantes; c) a conservação dos recursos renováveis; d) a valorização do patrimônio natural, e; e) a indução da melhoria da qualidade de vida das populações ligadas, direta ou indiretamente, às áreas protegidas. Nessa perspectiva, o desenvolvimento do ecoturismo no âmbito das áreas protegidas, pode constituir-se em uma alternativa importante para a inclusão social.

No Eixo Temático “**Fomento**” há uma proposta interessante, no sentido da conservação dos recursos naturais e da adoção de práticas sustentáveis no desenvolvimento do turismo, voltada à:

“criação de mecanismos de incentivo aos empreendimentos turísticos sustentáveis que promovam a conservação ambiental, por meio da adoção de tecnologias limpas, de energias renováveis e da recuperação de áreas degradadas de interesse turístico, com financiamento, crédito, incentivos fiscais e assistência técnica”.

Esta iniciativa tenderá a incentivar e, em alguns casos, até a obrigar os empreendimentos turísticos que desejarem adquirir créditos e financiamentos, a se adequar às normas de estruturação, capacitação e funcionamento sustentáveis, o que pode contribuir para a conservação do patrimônio ambiental do Brasil, em sentido amplo.

No âmbito do Eixo “**Infraestrutura**”, foi ressaltada a importância do desenvolvimento de ações de conservação e de recuperação dos atrativos turísticos, como forma de se criar condições apropriadas, sob o ponto de vista ambiental, para a implantação

---

tipos de Unidades de Conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.

b) Unidades de Uso Sustentável, que têm por objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. É composta pelas seguintes tipos de Unidades de Conservação: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva da Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

e/ou manutenção dos equipamentos turísticos e, também, para a ampliação e qualificação da oferta turística. Este enfoque representa uma visão estratégica, pois envolverá, numa primeira etapa, a recuperação e conservação dos atrativos para o turismo. Atendidas essas exigências, o processo de infraestruturação e adequação passam a ser executados. Tal procedimento tenderá a possibilitar a conservação e a manutenção dos atrativos ao longo dos anos, além de assegurar a qualidade dos produtos turísticos.

As proposições do Eixo Temático **“Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização”** consideram a importância de se promover comercialmente, somente aqueles destinos turísticos que já possuam infra-estrutura adequada e capacidade de planejamento e gestão ambiental para o receptivo turístico, com o objetivo de evitar a degradação dessas localidades. Esta concepção, além de garantir nivelamento e qualidade dos produtos turísticos priorizados para a promoção, tende ainda, a reduzir as possibilidades de regiões, sem quaisquer planejamento e estrutura de receptivo, de empreenderem ações de marketing voltadas à atração de turistas, minimizando assim, os impactos ambientais negativos.

No Eixo Temático **“Qualificação”** se discute a necessidade da execução de ações educativas na área de turismo, que venham a considerar a proteção e conservação de patrimônio histórico e natural e, a implementação/adoção de normas de sustentabilidade para todos os segmentos, atores sociais e empreendimentos envolvidos, direta e indiretamente, na atividade turística. Estas ações, já desenvolvidas no âmbito da Política Nacional de Turismo 1996/1999 e do PNT 2003/2007, são fundamentais para a disseminação e consolidação dos princípios de sustentabilidade ambiental, cultural e social no turismo, devendo ser fortalecidas por campanhas de conscientização e sensibilização permanentes, como alternativa para a redução de problemas como degradação dos recursos naturais, poluição, acúmulo de lixo, etc., e para a promoção da inclusão social.

A temática ambiental também é abordada no âmbito do Eixo Temático **“Informação”**, quando neste, se propõe a realização de estudos sobre os impactos da atividade turística, não apenas na economia, mas na dimensão ambiental dos territórios, com o objetivo de auxiliar o processo decisório e criar condições para o fortalecimento da sustentabilidade ambiental do turismo. Contudo, apesar da centralidade desta questão,

---



nenhuma proposta concreta, no sentido de apontar os meios para a implementação dessas ações, é apresentada.

De qualquer forma, fica claro que a sustentabilidade ambiental no turismo, compõe o arcabouço atual das políticas públicas. No entanto, a avaliação e compreensão dos impactos ambientais reais decorrentes do desenvolvimento do turismo não são ainda considerados de maneira concreta, pelas políticas do setor, talvez pela dificuldade de se aferir os impactos ambientais provocados pelo turismo nos núcleos receptores. Mas, o importante, é perceber que a efetiva consolidação dos estudos e análises nesse sentido depende, indiscutivelmente, da mobilização dos diversos segmentos do turismo: órgãos públicos, iniciativa privada, instituições de capacitação e qualificação profissional, conselhos estaduais e municipais de turismo e Academia. Somente assim, será possível elaborar instrumentos de avaliação eficientes, que congreguem o maior número de situações e impactos, e que sejam capazes de subsidiar o processo de tomada de decisão em políticas de turismo, contribuindo nesse sentido, para o desenvolvimento de uma atividade turística mais sustentável e incluyente.

#### **5.4 DIMENSÃO SOCIAL**

Os temas de análise correspondentes à dimensão social da inclusão referem-se ao fortalecimento/melhoria das relações sociais, através do desenvolvimento do turismo; prevenção/combate aos problemas sociais gerados e/ou agravados pelo turismo (violência, tráfico de drogas, prostituição, exploração sexual infantil, etc.) e prevenção contra a exploração de turistas.

O Plano Nacional de Turismo 2003/2007, num movimento de continuidade à visão empreendida pela PNT 1996/1999, dá grande destaque à questão social, a partir de sua integração ao conjunto de princípios orientadores para o desenvolvimento do turismo, sendo esta considerada prioridade de governo. Segundo o PNT 2003/2007, o turismo *“cumprirá um papel fundamental no desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades sociais do país (...) tornando-se um instrumento de organização e valorização da sociedade, articulando seus interesses econômicos, técnicos, científicos e sociais, com o lazer, a realização de eventos, feiras e outras atividades afins”* (PNT

2003/2007, pg. 06). Além do mais, o setor, “*ao contribuir para a geração de emprego, passará a interferir positivamente no âmbito da violência urbana, fortalecendo a segurança da população*” (op. cit., 2006:06). Nessa lógica, o Plano propõe a implementação de um modelo de desenvolvimento turístico para o país, baseado nos princípios de sustentabilidade, priorizando a integração de soluções nos campos econômico, social, político e ambiental.

Contudo, apesar do discurso político expressar uma visão otimista e comprometida sobre o potencial do turismo para a minimização das desigualdades sociais, a investigação realizada indicou que os aspectos sociais ainda não são abordados de maneira objetiva, integrando a base de todas as ações empreendidas pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Tal inferência decorre, sobretudo, do fato do PNT 2003/2007 apresentar uma perspectiva direcionada ao mercado, o que acaba privilegiando os aspectos econômicos, em detrimento dos sociais, considerados por esta política, muito mais como o “fim” ou resultado, do que como a base do processo de planejamento e desenvolvimento do turismo.

Nessa perspectiva, o PNT 2003/2007 vem empreendendo alguns programas e projetos pontuais na área social, mas que não deixam de ser importantes para a tentativa de se promover a inclusão social nas regiões turísticas do país. Estas iniciativas estão direcionadas, principalmente, ao combate dos problemas sociais gerados pelo setor; à estruturação de produtos turísticos e à normatização da atividade turística.

O combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, um grave problema social, que se amplifica com a prática do turismo, constitui objetivo de diversos programas e ações do Ministério do Turismo, entre os quais, merecem destaque:

- “Ação de Publicidade de Utilidade Pública”, vinculada ao Programa do Ministério da Justiça de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual Infanto-Juvenil, que tem contado com o apoio do MTur em sua execução.
- Programa “Turismo Sustentável e Infância”<sup>85</sup>, implementado pelo Ministério do Turismo, que tem enfoque “*no compromisso de implementação das suas atividades de acordo com os princípios de responsabilidade social e de práticas sustentáveis*”

---

<sup>85</sup> Implementado durante a realização do I Fórum Mundial de Turismo para a Paz e Desenvolvimento Sustentável, realizado na cidade de Salvador, BA em 2004.

*no turismo, em benefício da proteção dos Direitos da Criança*” (11º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo, 2006:11).

- Seminário “Turismo Sustentável e Infância”, que tem periodicidade anual, com o objetivo de reunir especialistas de diversos países para subsidiar e referendar as políticas adotadas pelo MTur, para a prevenção da exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo.
- Programa “Brasil: Quem Ama Protege”, implementado pelo Conselho Nacional de Turismo, na perspectiva de trabalhar o tema Turismo Sustentável e Infância. Segundo o relatório supracitado, “*o conceito da campanha tem sido reconhecido internacionalmente pela sua abordagem eficiente e positiva em torno da valorização dos direitos da infância e da promoção de destinos de turismo sustentável*”.
- Campanha de conscientização e mobilização da sociedade para a proteção da infância no exercício das atividades turísticas, veiculada no verão e carnaval de 2005, no Estado do Rio de Janeiro e nas cidades de Belém, Fortaleza, Aracaju e Salvador.

Todas essas iniciativas demonstram a relevância que o tema “exploração sexual de crianças e adolescentes” assume no contexto do PNT 2003/2007, que tem trabalhado no sentido de transformar o turismo em uma atividade indutora de inclusão social. Esta postura inovadora do MTur, pode ser ainda disseminada se for ampliada aos pólos de turismo do Brasil, envolvendo e estimulando as pessoas que trabalham no setor a se transformar em agentes no processo de transformação social. Ao mesmo tempo, a intensificação de campanhas de conscientização e prevenção, voltadas ao combate da exploração sexual de crianças e adolescentes, com enfoque nos turistas constitui importante estratégia de minimização da exclusão social nesse caso específico, num movimento amplo de toda a sociedade, em favor da prevenção e combate desses graves problemas sociais, que, em muitos casos, são gerados e/ou potencializados pelo desenvolvimento inadequado e desordenado do turismo.

As questões sociais também têm sido priorizadas nos processos de infraestruturação das regiões turísticas. O projeto intitulado “Turismo Sustentável e Alívio à Pobreza no

Brasil” procura aperfeiçoar os Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR’s, realizando estudos de avaliação dos impactos sociais gerados pela instalação de infra-estrutura-básica (construção de rodovias, sistema de água e esgoto, iluminação, comunicação, etc) e turística (principalmente grandes hotéis e *resorts*), além de incorporar uma visão e uma proposta baseada na sustentabilidade social<sup>86</sup>, evidenciando a importância da valorização e do engajamento das populações residentes nas regiões beneficiadas pelo projeto. Esta é uma iniciativa importante, que pode contribuir para a minimização dos inúmeros impactos negativos que, normalmente, acompanham o processo de implementação dos mega empreendimentos turísticos, responsáveis, na maioria dos casos, por elevar os índices de exclusão e segregação social nas regiões onde estes se instalam.

Outra iniciativa de grande relevância social do PNT 2003/2007 foi a instituição do “Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar”, que conta com a atuação conjunta e integrada dos Ministérios do Turismo e do Desenvolvimento Agrário, no sentido da promoção da inclusão social por meio do turismo no meio rural. Este programa tem contribuído para o desenvolvimento rural sustentável, mediante implantação e fortalecimento, pelos agricultores familiares, das atividades turísticas integradas aos arranjos produtivos locais, com geração de renda e trabalho no meio rural e, conseqüente melhoria das condições de vida. Os seus princípios norteadores são<sup>87</sup>:

- Prática do associativismo;
- Valorização e resgate do patrimônio cultural e natural dos agricultores familiares, suas organizações e territórios;
- Inclusão dos agricultores familiares e suas organizações como atores sociais, respeitando as relações de gênero, geração, raça e etnia;
- Gestão local da atividade, com prioridade para interação dos agricultores familiares e suas organizações;
- Estabelecimento de parcerias institucionais;

---

<sup>86</sup> Vale ressaltar que, além da dimensão social, este projeto também aborda as dimensões ambiental, cultural, econômica, espacial e política, apresentando-se como um importante projeto que pode contribuir para a transformação do turismo em uma alternativa de inclusão social.

<sup>87</sup> Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar – Ministério do Turismo e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

- Manutenção do caráter complementar dos produtos e serviços do turismo rural na Agricultura Familiar em relação às demais atividades típicas da mesma;
- Comprometimento com a produção agropecuária de qualidade e com os processos agroecológicos;
- Compreensão da multifuncionalidade da Agricultura Familiar, respeitando os valores e especificidades regionais;
- Descentralização do planejamento e gestão do programa.

Esta perspectiva evidencia a abrangência e enfoque na promoção da inclusão social das famílias rurais<sup>88</sup>. Este é um programa que tem desenvolvido uma série de ações estruturais, fundamentais para a inserção dos agricultores familiares no mercado turístico. Entre elas, pode-se destacar: a) Formação e Capacitação Continuada que, através da potencialização dos valores e das capacidades da Agricultura Familiar, visa à auto-estima da família rural e à apropriação da geração de renda pelo aumento da qualidade dos produtos e serviços do turismo rural; b) Financiamento para Infra-estrutura, voltado à disponibilização de recursos para adequação e implantação de infra-estrutura básica pública e turística, destinada à atividade de turismo rural na Agricultura Familiar, de modo sustentável e integrado, considerando as diferenças sociais, culturais, ambientais e territoriais; c) Legislação, através da identificação, promoção da criação e da consolidação de leis e regulamentos técnicos que viabilizem o desenvolvimento das atividades de turismo rural na Agricultura Familiar; d) Mercado, a partir da criação de um ambiente favorável para a inserção dos produtos e serviços da Agricultura Familiar no mercado turístico; e) Gestão, visando à prática de um modelo de gestão que priorize a articulação, a participação e a solidariedade no turismo rural na Agricultura Familiar, tendo como estratégia de implementação do programa, o estabelecimento de parcerias intra e interinstitucionais; f) Instrumentos de Apoio ao Turismo Rural, de maneira que, para desenvolver a atividade turística em suas propriedades, os agricultores familiares poderão contar com modalidades

---

<sup>88</sup> Os beneficiários do Programa são assentados da reforma agrária, extrativistas florestais, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, povos da floresta e seringueiros, além de outros públicos definidos como beneficiários do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

de crédito<sup>89</sup> e de assistência técnica voltadas para o turismo rural; g) PRONAF Capacitação, que apóia projetos voltados ao planejamento turístico: inventário dos potenciais turísticos da região e das propriedades dos agricultores familiares, criação de produtos turísticos e circuitos intermunicipais, controle, planejamento e gestão, além de conceitos, imagem, marcas, embalagem e certificação.

Para o interlocutor entrevistado do PNT 2003/2007, as ações e resultados do “Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar” concretizam o potencial do turismo, como alternativa para promover a melhoria das relações sociais e a minimização dos problemas e desigualdades sociais nas destinações turísticas. Segundo o seu depoimento:

“Algumas regiões do país que começaram a trabalhar o segmento do turismo rural viram a perspectiva de reversão de um quadro de êxodo rural em boa parte dos núcleos familiares, a partir da potencialidade que teve a produção agrícola dessas unidades (propriedades rurais) de potencializar a agregação de valor aos produtos que são comercializados. A partir de um trabalho de potencialização da produção de qualidade de café, cachaça, embutidos, queijos, etc., os membros que tinham saído da família, retornaram e, hoje, todos eles estão em torno desta atividade, produzindo, e eu não estou me referindo a meios de hospedagem. Esses postos de produção relacionados ao turismo rural, na realidade são atividades simplesmente de comercialização de produtos com agregação de valor daquela unidade para a comercialização para os fluxos turísticos que visitam aquela localidade. Elas recebem uma enorme visitação, tem-se um ponto de degustação e ali toda a produção é vendida a um valor, reagregando todo aquele núcleo familiar em torno daquela atividade produtiva. Exemplo emblemático de Inclusão Social, assim como ela se dá no turismo social, ela se dará em outros segmentos na medida que se busca potencializa-los nas diversas regiões do país”.

Portanto, o “Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar” engloba as principais premissas que, no discurso das políticas públicas, são consideradas essenciais para a efetiva promoção da inclusão social através do desenvolvimento do turismo.

Ações semelhantes às empreendidas no “Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar” têm sido implementadas no âmbito do “Programa de Estruturação da

---

<sup>89</sup> Os recursos financeiros a ser utilizados têm origem no Orçamento Geral da União alocados no MDA, mais especificamente da ação “Capacitação de Agricultores Familiares”. Vale ressaltar que outras fontes de

Produção Associada ao Turismo”. Os objetivos deste programa voltam-se para a adequação e divulgação da produção local de diversas destinações turísticas do Brasil, tendo por base o desenvolvimento de atributos que possam fortalecer os aspectos naturais, culturais e sociais das populações residentes nessas localidades. Essa estratégia, que congrega fortalecimento e valorização dos aspectos sociais das comunidades participantes e geração de emprego e renda, tem valorizado os aspectos locais, no sentido de potencializar a democratização dos benefícios do turismo e o estímulo ao desenvolvimento de diversas regiões, através da exposição e comercialização de seus produtos em Feiras e Eventos de turismo.

Outro importante programa que tem contribuído para a promoção da inclusão social nos destinos turísticos está voltado para a “Estruturação do Turismo em Áreas Priorizadas”<sup>90</sup>, áreas consideradas menos dinâmicas, mas com rico potencial turístico. Segundo o MTur (2006), a idéia central foi a de apoiar a formulação e implementação de projetos que valorizam identidades culturais e, também, o capital social, para a promoção do desenvolvimento sustentável. O programa tem, como objetivos, a geração de novas alternativas de desenvolvimento local e de inclusão social, além da viabilização de articulações com o setor público (federal, estadual e municipal), setor privado e terceiro setor, visando o empreendimento de programas, projetos e ações voltados ao incremento do turismo. Suas ações estão divididas em duas grandes frentes: a) Desenvolvimento Econômico e Social, que busca apoiar as ações para o fortalecimento de arranjos produtivos locais turísticos; fomentar projetos de desenvolvimento integrado e sustentável em regiões de menor desenvolvimento socioeconômico e com baixo IDH; incentivar a implementação de unidades produtivas e incubadoras em arranjos produtivos locais e apoiar o desenvolvimento de metodologias para a formulação de projetos estratégicos em regiões com previsão de investimentos privados do setor turístico; b) Desenvolvimento Comunitário e Inclusão Social, que procura estimular projetos de estruturação do turismo em regiões de baixo dinamismo econômico e com potencial turístico ainda não explorado; apoiar ações de desenvolvimento do capital social, associativismo, cooperativismo e

---

recursos poderão ser utilizadas.

<sup>90</sup> Este programa está vinculado ao Departamento de Qualificação e Certificação e de Produção Associada ao Turismo.

empreendedorismo e; estabelecer parcerias com o setor privado para o apoio a projetos de aproveitamento de alimentos a ser transformados em novos produtos.

Assim, as iniciativas deste programa tendem a contribuir para a promoção da inclusão social por meio do turismo, uma vez que estas, estão voltadas à estruturação de produtos turísticos de maneira sustentável, baseados em ações democráticas e equitativas, que privilegiam a base local, a valorização e conservação dos recursos naturais e o fortalecimento das tradições socioculturais. Tal perspectiva tende a permitir que as famílias participantes do programa adquiram condições dignas, através do turismo, para se sustentar, fato que interfere diretamente na melhoria de suas condições de vida e no processo de auto-estima.

Vale ressaltar que os aspectos sociais também integram a base do Programa de Normatização e Certificação da Atividade Turística, que, em um primeiro momento, abrange apenas os meios de hospedagem. Este programa tem desenvolvido, ainda como parte de um projeto piloto, normas de sustentabilidade para o setor hoteleiro, que abrigam requisitos econômicos, ambientais e sociais. Da mesma forma, outra iniciativa deste programa estabelece normas e padrões para garantir a confiabilidade e a qualidade nas relações entre os prestadores de serviços turísticos e os consumidores turistas, considerando a qualificação dos serviços prestados e o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização, primordiais para se evitar a prática de abusos, tanto nas relações internas do setor quanto na venda ao consumidor. Tais práticas, certamente contribuirão para a minimização dos impactos negativos gerados pelo turismo. O principal é que essas iniciativas sejam testadas e implementadas em todos os outros ramos e áreas do segmento turístico, contribuindo para que os princípios de sustentabilidade e a boa conduta dos prestadores de serviços turísticos constituam pré-requisitos para o desenvolvimento do turismo em todo o Brasil.

Por fim, a realização do Fórum Mundial de Turismo para a Paz e Desenvolvimento Sustentável também tende a contribuir para a inserção da temática social na pauta das discussões do setor de turismo. Em sua terceira edição, o FMT reuniu organizações públicas e privadas, representantes do terceiro setor e indivíduos de todas as partes do mundo, com o objetivo de aprofundar as discussões, práticas e conceitos em torno de modelos sustentáveis de desenvolvimento por meio do turismo, baseados na valorização e no fortalecimento da diversidade cultural, social e étnica das populações residentes nos



destinos turísticos, na conservação da biodiversidade, na geração de trabalho e renda e na promoção de condições para a paz.

Assim, todos esses programas e projetos, em conjunto, procuraram direcionar as ações para as questões sociais do turismo, representando alternativas importantes no sentido de transformar o turismo em um mecanismo efetivo de inclusão social. Porém, é preciso ressaltar que a Política Nacional de Turismo de 1996/1999 foi responsável por concretizar uma mudança de paradigma nas políticas do setor, ao priorizar, de maneira inédita, os aspectos sócio-culturais e ambientais, em conjunto com a perspectiva econômica, no desenvolvimento do turismo.

A PNT 1996/1999 teve como finalidade *“a promoção e o incremento do turismo como fonte de renda, de geração de emprego e desenvolvimento sócio-econômico do país”* (PNT 1996/1999, pg. 09). O turismo foi considerado, à época, um instrumento capaz de proporcionar o desenvolvimento harmônico do Brasil e de promover o bem-estar social e a integração sócio-econômica da população brasileira<sup>91</sup>.

Nessa lógica, a questão social passou a se constituir em um dos pressupostos básicos dessa política, orientando todos os programas e ações voltados ao desenvolvimento do turismo. No entanto, a centralidade adquirida pela dimensão social no discurso político não se traduziu, na prática, em ações concretas de maior impacto. A PNT implementou apenas alguns programas que incorporaram os aspectos sociais do turismo: “Programa Nacional de Municipalização do Turismo”, “Conscientização e Iniciação para o Turismo” e “Defesa do Consumidor”.

A perspectiva social constituiu um dos pressupostos para a implementação do “Programa Nacional de Municipalização do Turismo”. O PNMT empreendeu ações que procuraram priorizar a democratização dos benefícios gerados pelo turismo, a geração de emprego e renda, a melhoria da qualidade de vida da população e preservação de seu patrimônio natural e cultural. Por reunir todos esses elementos, este programa caracterizou-se por possuir um alcance social significativo, sendo apontado como o programa de maior relevância e abrangência da PNT 1996/1999, na perspectiva da Inclusão Social.

---

<sup>91</sup> Vale ressaltar que, apesar do reconhecido potencial do setor para interferir positivamente nas áreas sociais, culturais, econômicas e ambientais, tal fato somente se concretizará se o turismo atuar de maneira integrada a outras áreas estratégicas do Governo Federal, sendo, portanto, um equívoco conferir à atividade o papel de indutor de desenvolvimento sócio-econômico do país.

Nas iniciativas empreendidas pelo “Programa de Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo”, cujo objetivo principal foi “*conscientizar sobre a importância sócio-econômica da atividade turística, como fator gerador de emprego e renda*” (PNT 1996/1999, pg. 37), o olhar dirigido às questões sociais restringiu-se somente à importância do respeito ao turista, deixando de considerar os inúmeros e graves problemas sociais decorrentes da má implementação do turismo. Vale ressaltar, que o desenvolvimento de processos que visem à inclusão social, deve estar atrelado à implementação de programas de conscientização e qualificação para o turismo que destaquem, não somente seus aspectos positivos, mas também o seu potencial para proporcionar o aumento da violência, do tráfico de drogas, da prostituição e da exploração sexual de crianças e adolescentes, problemas que só podem ser minimizados a partir da internalização dos princípios de sustentabilidade por todos os agentes (públicos e privados) e atores sociais envolvidos no desenvolvimento da atividade turística.

O Programa de Defesa do Consumidor realizou ações para intensificar os esforços concernentes à fiscalização do cumprimento das normas relativas à segurança física, aos bens e aos direitos do turista. Para isso, duas frentes de atuação foram elencadas: nível de mercado, na qual foram realizadas campanhas de informação e conscientização; e nível de controle do produto, tanto no âmbito institucional, através da modernização da legislação e da habilitação dos PROCON’s e das Secretarias de Turismo Estaduais e Municipais, quanto no âmbito dos clientes, através da disponibilização de canais de comunicação que lhes permitissem exercer uma atividade direta de fiscalização e controle, fazendo valer também, seus direitos (PNT 1996/1999). Essa iniciativa inédita demonstrou a necessidade da organização e planejamento do setor para o atendimento eficaz dos turistas, questão chave, que pode reforçar a importância da relação entre turistas e populações autóctones, como uma relação de respeito e aprendizado mútuos, permeada por trocas sociais, de conhecimentos e de tradições culturais, além de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Os aspectos sociais do turismo foram abordados, mesmo que ainda de forma incipiente e periférica, por alguns dos instrumentos legais instituídos durante o período de

implementação da Política Nacional de Turismo 1996/1999<sup>92</sup>. No âmbito das Deliberações Normativas relacionadas à fiscalização, cadastramento e classificação de empreendimentos turísticos, alguns de seus artigos abordaram a dimensão social, ao se referir à importância do combate à exploração dos turistas, através da melhoria da prestação de serviços, da maximização da qualidade do produto turístico e da busca pela satisfação dos consumidores. A Deliberação Normativa nº 346/95, por exemplo, determinou que o cadastramento e a classificação das empresas turísticas (conferidos pela EMBRATUR) deveriam ser condicionados à assinatura, pelo prestador de serviços requerente, de um termo de compromisso que evidenciasse seu interesse e comprometimento em observar as normas e padrões de proteção ao consumidor (pautadas no Código de Defesa do Consumidor em vigor). Este termo de compromisso reuniu temas referentes à responsabilidade pelos serviços turísticos; ao respeito aos direitos básicos do consumidor; à ética no relacionamento comercial e ao combate à propaganda enganosa e abusiva. Estas ações são centrais para a promoção da inclusão social, pois tendem a promover uma maior conscientização do setor para a importância da correta conduta na prestação dos serviços, evidenciando a necessidade do combate à exploração dos turistas (um dos temas de análise da dimensão social da Inclusão nas Políticas de Turismo), fato que prejudica e compromete a imagem dos produtos e destinos turísticos brasileiros<sup>93</sup>.

Na realidade, as iniciativas empreendidas pela PNT 1996/1999 representaram as primeiras ações com enfoque nas questões sociais do turismo. Contudo, apesar das inquestionáveis inovações (sobretudo na visão estratégica de governo), o que se verificou na prática, foi que os aspectos sociais foram interpretados muito mais como resultados do que como base para todo o processo de planejamento para o desenvolvimento sustentável do turismo naquele período.

---

<sup>92</sup> Vale ressaltar, que a Legislação de Turismo, correspondente ao período de implementação do PNT 2003/2007, não abordou os aspectos sociais da inclusão social.

<sup>93</sup> É preciso destacar que o parágrafo II, do Art. 1º da Deliberação supracitada, previa “a perda do credenciamento, pela suspensão ou pelo cancelamento da classificação, prevista nesta Deliberação Normativa, não impedirá o funcionamento da empresa, empreendimento ou equipamento turístico, salvo por ocorrência de processo ou ação, administrativa ou judicial, complementar e competente”, o que demonstra que não houve uma postura ditatorial por parte da EMBRATUR, já que a não adesão a este termo de compromisso não impedia o funcionamento de um determinado empreendimento turístico. O que a EMBRATUR observava é que esta atitude acabava comprometendo a imagem e credibilidade desses empreendimentos perante os turistas.

Nesse sentido, novas ações precisam ser empreendidas e intensificadas na área social, uma das bases estratégicas para o desenvolvimento sustentado do turismo no Brasil. Nessa direção o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” traz alguns caminhos possíveis para o aprofundamento e consolidação das questões sociais no âmbito da atividade turística. Tais proposições estão agrupadas nos seguintes Eixos Temáticos: “Estruturação e Diversificação da Oferta”, “Infra-estrutura”, “Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização”, “Qualificação” e “Informação”.

A integração de toda a cadeia produtiva no desenvolvimento do turismo, com enfoque na produção associada, constitui uma importante proposta do Eixo Temático **“Estruturação e Diversificação da Oferta”**. Tal iniciativa possui um alcance social significativo, uma vez que, segundo o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” (pg. 92), esta, se encontra *“intimamente relacionada ao desenvolvimento local, potencializando de forma positiva os impactos da atividade nos ambientes onde ela se implanta, possibilitando a inclusão de territórios, com suas características específicas de produção e cultura, nos processos regionais de desenvolvimento do turismo”* (Turismo no Brasil: 2007/2010, pg. 92). Nessa lógica, a proposta em questão tende a resultar, diretamente, na melhoria da qualidade de vida das comunidades locais, ao estimular o desenvolvimento de parcerias entre os diferentes atores e segmentos ligados ao turismo, representando uma alternativa para a geração de trabalho e renda e para o fortalecimento das relações sociais. Assim, essa visão tende a valorizar as produções locais, contribuindo decisivamente para a democratização dos benefícios socioeconômicos gerados pelo turismo e para a promoção da inclusão social.

Nas propostas do Eixo Temático **“Infra-estrutura”** está expressa a necessidade da realização de estudos prévios à implementação de grandes projetos e empreendimentos turísticos (em especial, os Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, conhecidos como PRODETUR’s), com o objetivo de se minimizar os impactos de ordem social (cultural e ambiental) que, normalmente, acompanham tais processos. O “Projeto de Aperfeiçoamento dos Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, visando o Alívio à Pobreza”, que foi criado e vem sendo implementado no âmbito do PNT 2003/2007, representa a principal iniciativa nesse sentido. Baseado em um processo participativo e nos parâmetros e paradigmas da sustentabilidade no turismo, este projeto

prevê a realização de um diagnóstico da área a ser abrangida pelos programas de desenvolvimento, com o objetivo de aperfeiçoar seus processos de concepção e execução e de delinear ações estruturantes, que resultarão na minimização dos impactos negativos e no fortalecimento institucional e da infra-estrutura para o desenvolvimento da atividade turística. Segundo o documento “Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza no Brasil: Reflexões e Perspectivas”:

“O projeto pretende oferecer aos atores envolvidos no setor uma nova visão de desenvolvimento sustentável do turismo, valorizando a população proprietária dos ativos turísticos e considerando a grande dependência do planejamento do turismo do capital natural e cultural, bem como a manutenção da paisagem e da atratividade característica, que é mantida e conservada por essas populações” (2005:03).

A realização de projetos e estudos, nesse sentido, representa um avanço considerável em políticas públicas de turismo, tendendo a minimizar os processos exclusivos nas regiões atendidas por estes programas. A continuidade e intensificação dessas iniciativas constituem pré-requisito indispensável para a realização de qualquer projeto na área de turismo, como alternativa para a concretização dos pressupostos de sustentabilidade no setor, para a democratização dos benefícios gerados pelo turismo e para a melhoria da qualidade de vida das comunidades locais.

A continuidade e o fortalecimento do Fórum Mundial do Turismo para Paz e Desenvolvimento Sustentável é tema do Eixo Temático “**Promoção, Marketing e Apoio à Comercialização**”. As ações do FMT têm contribuído para agregar valor às discussões relacionadas ao desenvolvimento do turismo, ressaltando a centralidade da adoção dos ideais de sustentabilidade como o caminho mais viável para a promoção do turismo responsável, capaz de congregiar crescimento econômico com distribuição e democratização de benefícios, minimizar a degradação do meio ambiente e valorizar os aspectos socioculturais das populações tradicionais. Nesse sentido, o fortalecimento do espaço de discussão criado a partir da realização do FMT pode representar uma alternativa para a busca de modelos de desenvolvimento turístico mais sustentáveis, responsáveis e inclusivos.

Neste eixo, foi apontada também a necessidade de intensificação da promoção e comercialização dos *resorts* no mercado externo. É preciso considerar que a concepção e

execução desses mega empreendimentos, bem como seu funcionamento, têm que estar baseados em processos rigorosos de fiscalização e avaliação dos impactos sócio-ambientais, haja vista que esses meios de hospedagem são responsáveis pela geração de inúmeros problemas sociais nas regiões onde são construídos. Dessa forma, somente após a efetivação de um processo de planejamento turístico, baseado nos princípios de sustentabilidade, poderá se pensar na ampliação de estratégias de promoção desses empreendimentos.

No Eixo de **“Qualificação”** é ressaltada a importância da realização de ações educativas na área de turismo, que procurem promover o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes. A intensificação e disseminação dessas ações, que vêm sendo implementadas pelo PNT 2003/2007, pode representar uma alternativa efetiva de internalização da problemática social, no combate desse tipo de prática, um sério problema para as populações dos destinos turísticos, que tem prejudicado sensivelmente a imagem do Brasil no exterior.

Uma outra proposta que tende a contribuir para a minimização desses problemas reside na ampliação da formação dos professores do ensino fundamental e médio, com conhecimentos técnicos em turismo. A educação de base, certamente, é o melhor caminho para contribuir para a formação cidadã de crianças e jovens residentes em regiões que, têm no turismo, uma fonte alternativa de emprego e renda. O turismo, em função de seu alcance multidimensional (considerando diversas áreas: social, espacial, política, econômica, cultural, ambiental, etc.), possui potencial evidente para influenciar positivamente a melhoria da qualidade de vida das populações, interferindo na qualidade do relacionamento entre os indivíduos das comunidades dos destinos e, entre estes e os turistas, proporcionando intercâmbio cultural, aprendizado constante e valorização e fortalecimento das características socioculturais.

No entanto, ações sem planejamento e organização, baseadas no capital, no rápido retorno dos investimentos e em iniciativas de interesses individuais, têm sido uma constante em grande parte dos destinos turísticos no Brasil e no mundo, transformando o turismo em um mecanismo de exclusão e segregação social. A discussão em torno de uma mudança efetiva de paradigma na atividade turística só poderá acontecer se estiver atrelada a uma série de mudanças de concepção em planejamento, entre as quais: a) sua transformação em

uma alternativa capaz de provocar uma mudança qualitativa nas regiões onde esta se desenvolve; b) realização de iniciativas de base, voltadas à conscientização e à formação de todos os grupos sociais envolvidos no setor; c) o empreendimento de ações integradas, no âmbito das políticas públicas e; d) o planejamento do turismo, com enfoque nos pressupostos de desenvolvimento sustentável.

O documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” ainda propõe uma forma de se instituir obrigatoriedade de abordagem do tema Turismo Sustentável e Infância nos projetos de qualificação profissional apoiados pelo MTur e EMBRATUR. Talvez essa medida possa ser facilmente concretizada a partir de uma exigência do MTur e EMBRATUR quanto à adequação dos currículos dos cursos profissionalizantes de turismo a essa nova abordagem, sob condição de não reconhecimento e/ou certificação, caso tal medida não seja adotada. Esta pode ser uma alternativa relativamente simples que, além de conscientizar e estimular os profissionais do setor de turismo a fiscalizar e denunciar a prática do turismo sexual infantil, certamente contribuirá para o aperfeiçoamento do setor, incidindo diretamente no combate aos problemas sociais gerados, repercutindo de maneira decisiva no desenvolvimento sustentável das regiões turísticas e na promoção da inclusão social.

Por fim, é sugerido, no âmbito do Eixo Temático **“Informação”**, a criação de um programa contínuo, que realize pesquisas e avaliações sobre os impactos socioeconômicos, culturais e ambientais da atividade turística. Essa iniciativa certamente criará condições para o fortalecimento da sustentabilidade do setor, permitindo um maior conhecimento dos impactos negativos ocasionados na grande maioria dos destinos turísticos, o que subsidiará o processo de tomada de decisões, auxiliando os gestores no encaminhamento de estratégias e ações. Contudo, novamente, o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” não aponta os meios para a construção deste instrumento de identificação e avaliação dos impactos do turismo, nem mesmo indica os indicadores que poderiam subsidiar tal estudo. Vale ressaltar, que este processo só terá êxito se for conduzido por uma equipe multisetorial, reunindo representantes dos órgãos públicos de turismo de todas as esferas governamentais, Instituições de Ensino e Pesquisa e iniciativa privada, e por uma equipe interdisciplinar, que reúna profissionais do turismo e de todas as áreas de conhecimento integradas direta e indiretamente à interpretação do fenômeno turístico.

## **5.5 DIMENSÃO HUMANA**

A dimensão humana da Inclusão Social abrange temas como: acesso a oportunidades de se fazer turismo; educação como meio de inserção no mercado de trabalho; acessibilidade a novas tecnologias; acesso aos meios de crédito e investimentos na melhoria das infra-estruturas básica e turística.

Com exceção do investimento em novas tecnologias (as ações nesse sentido foram intensificadas apenas no âmbito do PNT 2003/2007), todos os outros temas foram bastante priorizados, tanto pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007, quanto pela Política Nacional de Turismo 1996/1999, por serem considerados essenciais para a promoção do desenvolvimento nas regiões turísticas. Estas políticas empreenderam diversas iniciativas voltadas à promoção e/ou maximização do acesso ao turismo por camadas menos favorecidas da população brasileira, qualificação e capacitação dos recursos humanos ligados ao setor, disponibilização de acesso ao crédito para micro e pequenos empreendedores e grandes investimentos na construção e/ou melhoria das infra-estruturas básica e turística.

### **a) Acesso à oportunidade de se fazer turismo**

O Plano Nacional Turismo 2003/2007 tem como um de seus pressupostos o investimento no incremento do turismo interno, com o objetivo de fomentar o mercado, sobretudo no período de baixa temporada, e *“permitir a todos o acesso ao lazer e às férias, respondendo a uma aspiração legítima da população brasileira, tendo no turismo, um fator de construção de cidadania e de integração social”* (PNT 2003/2007, pg. 07).

Nessa direção, o Ministério do Turismo criou em 2005, o programa “Vai Brasil”, em parceria com a BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo – e com a ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens. O objetivo principal deste programa é a comercialização de pacotes turísticos com preços mais acessíveis, em períodos de baixa ocupação turística. Além deste, o “Vai Brasil” visa também: a) aumentar a oferta e a demanda na baixa temporada, minimizando os efeitos da sazonalidade; b) estimular a articulação entre as empresas do *trade* turístico e seu comprometimento com as



ações do Projeto; c) manter os empregos atuais, reduzir a rotatividade e ampliar a oferta de vagas; d) dar oportunidades a todos os integrantes da cadeia produtiva do turismo de divulgar seus produtos em escala nacional e; e) fortalecer o papel do setor turístico como gerador de renda e desenvolvimento social.

Segundo o interlocutor entrevistado do PNT 2003/2007, do ponto de vista do acesso ao turismo, para os países que não integram o grupo das economias mais desenvolvidas do mundo, é preciso que se trabalhe o receptivo do turismo e a oferta de produtos, para que estes possam coadunar com o poder de consumo de determinadas parcelas da sociedade:

“O que a gente percebe no Brasil, é que hoje o brasileiro vem incluindo uma série de produtos novos na sua pauta de consumo que não tinha até a um tempo atrás. Ao lado dos produtos manufaturados (eletrodomésticos, telefonia), o turismo também passou a figurar como um produto cada vez mais acessível à população brasileira e isso pode ter sido resultado primeiramente, em virtude de uma maior estabilização da economia do país. Mas é preciso ressaltar, como resultado de ações mais específicas nesse sentido, a criação do programa “Vai Brasil”, um grande projeto implementado pelo PNT 2003/2007, que busca mapear as ofertas das destinações turísticas nas baixas estações em diversas localidades oferecendo pacotes com menores preços de mercado, possibilitando com isso, a inclusão de novas parcelas de consumidores no mercado turístico”.

Apesar de possuir enfoque na ampliação e fortalecimento do mercado de turismo (seguindo a tendência geral dos programas e ações implementados pelo atual PNT 2003/2007), tal programa congrega questões importantes, no sentido da promoção da inclusão social pelo turismo, ao propor a criação de condições alternativas de inserção de camadas menos favorecidas no mercado turístico e, ao visar o aumento da geração de emprego e renda nos destinos, o que tende a resultar diretamente na melhoria das condições de vida de suas populações.

Outra ação, nesse sentido, resulta na disponibilização de linhas de financiamento para os consumidores do país que têm o interesse em fazer turismo. O PNT 2003/2007 lançou o Cartão do Turismo (Cartão de Crédito), pela Caixa Econômica Federal, visando ao fortalecimento do mercado interno e à democratização do acesso ao turismo, oferecendo condições para que novas camadas sociais se integrem à realização de viagens. De acordo com o interlocutor do PNT 2003/2007:

“É importante que você possa oferecer oportunidades de que o produto turístico possa ser financiado para o consumidor. Nesse sentido, esses cartões foram criados e, com isso, você tem a possibilidade de os agentes de viagens e os agentes de turismo oferecer seus produtos com perspectivas de financiamento. E isso tem contribuído positivamente para a inclusão de novas parcelas de consumidores à atividades turísticas, já que estes têm a possibilidade de parcelar suas viagens. E aí o turismo passa a competir com outros produtos que já têm esse tipo de facilidade pelas próprias atividades comerciais que colocam esses produtos no mercado. Portanto, a disponibilidade desse cartão de crédito facilita a competitividade no mercado interno”.

Assim, o Cartão Turismo possibilita ao cliente programar suas férias e usufruir de linhas de crédito para utilização em estabelecimentos de turismo como: hotéis e pousadas, cias. aéreas, locadoras de veículos, cias. terrestres, agências de viagem/operadora de turismo, restaurantes e parques temáticos. As taxas de juros para o crédito rotativo seguem os parâmetros daquelas praticadas pelo mercado e são informadas na fatura mensal. O parcelamento com juros é utilizado exclusivamente em estabelecimentos voltados ao turismo nacional, com limite financiável, conforme a análise de crédito, tendo como base, as informações constantes dos formulários de adesão (Prazos de até 24 vezes). Contudo, é importante ressaltar que, se por um lado, a criação deste cartão tende a representar um mecanismo capaz de facilitar o acesso ao turismo, fornecendo condições mais favoráveis (parcelamento da viagem em, por exemplo, 24 vezes no Cartão de Crédito do Turismo) para segmentos da população que não têm condições de viajar, por outro, pode ser um risco e, até um problema, levando as pessoas a assumir dívidas, com juros elevados, que, em muitos dos casos, não serão salgadas.

Todavia, a perspectiva da democratização do turismo interno, empreendida no âmbito do PNT 2003/2007, não é inédita. A Política Nacional de Turismo 1996/1999 também implementou ações que procuraram ampliar o acesso ao turismo por classes sociais, até então, excluídas. Entre os programas desenvolvidos por aquela política, pode-se destacar: “Albergues da Juventude”, que visou possibilitar aos jovens o conhecimento e valorização do país, através da realização de viagens a baixo custo; o “Calendário Nacional dos Dias Azuis – Baixa Estação”, que esteve voltado ao combate da sazonalidade, através do incremento do turismo doméstico em períodos de baixa temporada, que objetivou: a)

aumentar os fluxos turísticos internos; b) difundir pontos e regiões turísticas, beneficiando o seu desenvolvimento e; c) estimular viagens ao aposentados, idosos e pessoas que têm condições de viajar na época de baixa estação. Um programa específico para a terceira idade foi instituído com a designação: “Programa Clube da Maior Idade”, por considerar tal público uma importante parcela da população com grande potencial para viajar, sobretudo em épocas de baixa temporada. Entre as ações deste programa, foram propostas: a) a criação e congregação dos Clubes da Maior Idade nos Estados; b) a promoção do conagraçamento dos Clubes filiados; c) o incentivo aos seus associados a participar das atividades ocupacionais como: viagens, seminários, espetáculos, etc; c) o empenho junto ao Órgão Oficial de Turismo estadual para obtenção de descontos, através de convênios, e; d) o fomento ao intercâmbio entre os clubes.

De maneira geral, todas as ações da Política Nacional de Turismo 1996/1999 nesse sentido (assim como aquelas empreendidas pelo PNT 2003/2007), visaram à ampliação do mercado turístico brasileiro e à incorporação de novas camadas populacionais ao setor de viagens e turismo. Tal estratégia contribuiu para que o turismo se constitua em alternativa para a inclusão social, ao estimular o conhecimento e valorização do Brasil e, ainda, ao promover a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nas destinações turísticas, através do aumento da geração de emprego e renda e do intercâmbio cultural.

Mas, é preciso ressaltar, que as iniciativas do PNT 2003/2007 e da PNT 1996/1999, voltadas à democratização do turismo, também trazem, inerente às suas propostas, um conteúdo sutil de exclusão social, ao condicionar a venda de pacotes turísticos mais baratos a épocas que, muitas vezes, não são tão propícias à viagem (em função do clima, períodos escolares, etc), além de contribuir para a separação das diferentes camadas sociais, levadas a consumir o mesmo destino turístico, em diferentes épocas do ano.

Em termos de projeção de cenários, o documento Turismo no Brasil: 2007/2010 propõe, basicamente, a continuidade e ampliação das ações empreendidas pelo PNT 2003/2007, no sentido da democratização do acesso ao turismo. Nenhum novo programa ou ação concreta foram definidos. A sugestão se dirige, de maneira geral, à expansão das linhas de financiamento aos consumidores finais e à ampliação do programa “Vai Brasil”, como caminhos para incrementar o mercado turístico, possibilitar que um maior número de pessoas passem a viajar e combater os efeitos da sazonalidade, em períodos de baixa

ocupação. Além disso, o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” ainda ressalta que, o chamado Turismo Social, sobretudo sob o ponto de vista da inserção de parcelas da sociedade no consumo do turismo no país, deverá identificar “*os diversos segmentos com potencial a ser trabalhado, sendo visto como uma política transversal para promover a inclusão, a igualdade de oportunidades, a solidariedade, a equidade e o exercício da cidadania*” (Turismo no Brasil: 2007/2010, pg. 50).

No entanto, é problemático afirmar que, a democratização ou a concessão de facilidades e programas, que permitam o acesso ao turismo por camadas menos favorecidas da sociedade, por si só, irão promover “a igualdade de oportunidades, a cidadania, a equidade”. Como afirmar a igualdade de oportunidades, quando as populações desfavorecidas têm que viajar em períodos de baixa estação e, portanto, fora dos calendários oficiais, por não poderem arcar com os altos custos dos demais períodos (em grande parte das vezes, as melhores épocas para o exercício das viagens)? Na verdade, esta proposta não traz opção de escolha, nem igualdade de oportunidades, mas sim a criação de uma alternativa, talvez a única, para a grande maioria da população brasileira que não tem condições de viajar. Nesse sentido sim, é possível apontar que tais programas tendem a se constituir em instrumentos de inclusão social. Mas conceder a eles o papel de “*promotores da igualdade de oportunidades*”, é no mínimo equivocado.

#### **b) Educação como meio de inserção no mercado de trabalho**

O PNT 2003/2007 vem conquistado avanços significativos na área de qualificação profissional para o turismo com relação às políticas anteriores. Além de direcionar grandes investimentos nesse sentido, o Plano também tem conseguido superar a visão de que a capacitação da mão-de-obra do setor de turismo representa apenas uma ação essencial à formação de produtos turísticos com qualidade e competitividade. O Plano também aponta que ações de qualificação repercutem decisivamente na minimização dos processos exclusivos, pois permitem a inserção e/ou re-inserção de trabalhadores no mercado e promovem a conscientização sobre a importância da adoção de práticas sustentáveis no desenvolvimento do turismo, interferindo diretamente na melhoria do atendimento aos

turistas, na valorização dos aspectos e tradições culturais das populações autóctones e na conservação dos recursos naturais.

O PNT 2003/2007 reconheceu que, até o início de suas ações (em 2003), a qualificação dos recursos humanos do turismo estava ainda deficitária, tanto no âmbito gerencial quanto nas habilidades específicas operacionais, prejudicando a qualidade dos produtos turísticos, demandando assim, novos investimentos.

Nessa perspectiva, o plano instituiu, em 2003, o Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo, que se destina a promover:

“a capacitação, qualificação e a requalificação dos agentes atuantes em toda a cadeia produtiva do Turismo, nos diversos níveis hierárquicos, tanto do setor público quanto do setor privado, visando ocupar os novos postos de trabalho gerados e melhorar a qualidade e segurança dos serviços prestados aos turistas” (PNT 2003/2007, pg. 23).

Este programa<sup>94</sup> apresenta um caráter abrangente e inclusivo, destinando-se a atender:

- Empresas cadastradas no MTur, preferencialmente, de micro e pequeno porte;
- Trabalhadores empregados, preferencialmente, em micro e pequenas empresas de turismo, que atuam na prestação direta de serviços ao turista;
- Trabalhadores que exercem atividades agregadoras de valor ao produto turístico (artesãos, roteiros, bugueiros, taxistas, etc.);
- Trabalhadores residentes, preferencialmente, em locais onde estão ocorrendo investimentos de impacto no setor turístico ou em que o desenvolvimento do turismo esteja acarretado exclusão social;
- Jovens em situação de risco, candidatos ao primeiro emprego ou à reinserção no mercado de trabalho.

Além disso, as ações de qualificação têm um enfoque orientado para a demanda local, o que tem possibilitado a ampliação dos resultados no desenvolvimento do turismo.

---

<sup>94</sup> Segundo o “Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo” (BRASIL, 2006).

Também são realizadas ações de educação e sensibilização das comunidades dos destinos e de segmentos populacionais para o desenvolvimento profissional do turismo<sup>95</sup>.

Nesse sentido, o interlocutor do PNT 2003/2007 entrevistado na pesquisa ressaltou a centralidade e a importância da implementação de ações de qualificação profissional em função da demanda do mercado nos núcleos receptores, como caminho viável para que o mercado turístico possa absorver os trabalhadores locais, conforme depoimento a seguir:

“O que o Ministério quer fazer hoje é, a partir das demandas de mercado, oferecer cursos, de maneira que você possa aliar essa demanda de mercado e a oferta de uma mão de obra mais qualificada, de uma maneira que você possa qualificar a população local de forma que ela possa ser absorvida por esses mercados, impactando positivamente o desenvolvimento local. Isso é uma questão importante que impede que determinados setores turísticos importem mão-de-obra de outras regiões do país”.

Essa perspectiva empreendida pelo PNT 2003/2007, tende a interferir diretamente na promoção da inclusão social nos destinos e na maximização da qualidade dos produtos e serviços turísticos, uma vez que esta, procura agregar às ações de qualificação e capacitação profissional, estratégias de educação, com forte enfoque no desenvolvimento social das regiões turísticas, privilegiando pessoas e setores até então excluídos dos processos de formação educacional e de acesso a oportunidades de emprego.

Além do “Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo”, o PNT 2003/2007 vem empreendendo outras iniciativas direcionadas à capacitação e qualificação profissional do turismo.

O “Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo” também realiza ações voltadas à formação da mão-de-obra para o turismo. Este programa tem sido responsável pela estruturação de “Escolas de Gastronomia” nas cidades de Recife,

---

<sup>95</sup> Segundo o “Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo” (BRASIL, 2006:06), somente no período 2003/2005, o MTur investiu R\$ 32 milhões de seu Orçamento em ações de qualificação profissional e empresarial. Vale ressaltar que 80% de todas as vagas disponibilizadas pelo programa foram destinadas à micro e pequenas empresas turísticas e que os recursos foram alocados prioritariamente em “projetos de localidades com investimentos impactantes na área turística e que contemplassem iniciativas de inclusão social da população local. A previsão é que até 2007, 150.000 pessoas participem dos programas de qualificação do Mtur”. Para obter informações detalhadas sobre a alocação de

Fortaleza e Manaus, que passaram a prestar serviços de qualificação profissional ao setor. Tal iniciativa, também inédita, tende a contribuir positivamente para a promoção da inclusão social pelo turismo, pois representa uma oportunidade para que as populações residentes nessas regiões adquiram capacitação para se inserir (e/ou se re-inserir) no mercado turístico, além de proporcionar uma elevação do nível de mão-de-obra, implicando diretamente na maximização dos serviços prestados e no bom atendimento aos turistas.

Por fim, três projetos de grande abrangência, na área de educação para o turismo, estão sendo implementados pelo PNT 2003/2007. Eles têm grande relevância no desenvolvimento do setor e no processo de transformação do turismo em uma alternativa efetiva de inclusão social, por se destinarem a promover uma mudança de cultura no exercício da atividade turística, procurando estimular e disseminar práticas sustentáveis, voltadas à formação cidadã dos atores sociais inseridos na cadeia produtiva do turismo. Esses projetos, já abordados anteriormente, são: Brasil: Meu Negócio é Turismo, com a meta de formar 25.000 agentes locais de turismo; Caminhos do Futuro, com meta de formação de 700 professores da rede pública, que deverão formar cerca de 140.000 alunos no ensino fundamental e médio, e o Empreendetur, com o objetivo de sensibilizar para o empreendedorismo 14.500 professores e alunos dos cursos de graduação em Turismo.

No entanto, é preciso destacar que a Política Nacional de Turismo 1996/1999 também empreendeu inúmeras ações, programas e projetos voltados à capacitação de recursos humanos, constituindo um marco nas políticas de turismo até aquele momento. O tema da qualificação e re-qualificação, tanto dos trabalhadores que já estavam inseridos na área quanto daqueles que não possuíam qualquer capacitação, compôs uma das quatro grandes Macroestratégias da PNT 1996/1999, servindo de pressuposto para o desenvolvimento da atividade.

Contudo, vale ressaltar que as iniciativas nessa direção foram consideradas centrais, muito mais em virtude de seu impacto na formatação de produtos turísticos com qualidade e competitividade, do que propriamente, por se constituírem em ações estratégicas para a promoção da inclusão social pelo turismo.

---

todos os investimentos do programa nos Estados brasileiros, ver Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo, BRASIL (2006).

De qualquer forma, em função da crescente competitividade entre os destinos turísticos, a PNT 1996/1999 concentrou esforços na melhoria da infra-estrutura básica e turística dos destinos e na capacitação dos recursos humanos e dos órgãos e empresas atuantes no setor, visando à maximização da qualidade dos produtos ofertados aos turistas. Para alcançar tal objetivo, vários programas foram desenvolvidos. O “Programa de Formação e Capacitação Profissional para o Ecoturismo” procurou fomentar a qualificação profissional para o desempenho de diversas funções relacionadas ao Ecoturismo, ressaltando a importância de uma conduta responsável, baseada nas práticas e nos princípios da sustentabilidade ambiental, social, cultural e econômica. Os “PRODETUR’s”, programas essencialmente voltados à infraestruturação dos destinos turísticos, também envolveram cursos de capacitação da mão-de-obra, objetivando o aumento das oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Por fim, o “Programa Nacional de Municipalização do Turismo”, que teve uma grande abrangência sob o ponto de vista da inclusão social, desempenhou ações voltadas à formação dos profissionais que prestavam serviços para o turismo, visando o aumento da qualidade e produtividade.

Outra ação estratégica desta política direcionou-se para a “Busca da Qualidade de Serviços”, considerando que a excelência do produto turístico brasileiro estava totalmente condicionada aos investimentos na melhoria da qualidade dos serviços ofertados. Nessa lógica, a capacitação dos recursos humanos adquiriu centralidade, sendo firmadas parcerias para o oferecimento de cursos e programas de qualificação profissional. Estes programas foram destinados tanto para a mão-de-obra que já trabalhava no setor de turismo (e precisava de cursos de reciclagem e adequação às novas normas, técnicas e padrões de serviços), quanto para pessoas que tinham interesse em conhecer e se capacitar, para ter condições de se inserir no mercado de trabalho turístico. Além disso, nesses cursos, procurou-se superar uma formação estritamente técnica, e inclusão na programação de temas concernentes à sustentabilidade do turismo e à importância da valorização e conservação dos aspectos socioculturais e naturais dos destinos.

As ações e investimentos da PNT 1996/1999, voltados à qualificação da mão-de-obra, contribuíram decisivamente para uma mudança de paradigma nas políticas de turismo, já que consideraram, pela primeira vez, a necessidade da adoção de pressupostos



da sustentabilidade por todos os envolvidos no processo de desenvolvimento da atividade turística do Brasil.

Vale ressaltar, que a questão da educação, como meio de inserção no mercado de trabalho, foi abordada no âmbito da Legislação do Turismo, no período referente à PNT 1999/1996. Vários Decretos, Deliberações Normativas e, até uma Lei, foram instituídos, com o objetivo de regulamentar a profissão de Guia de Turismo<sup>96</sup>. Esta, contribuiu para a profissionalização das atividades de condução de turistas nos vários destinos e atrativos turísticos do país, uma questão central no âmbito dos temas de análise da inclusão social pelo turismo. Contudo, é preciso considerar ainda, que iniciativas amplas e abrangentes, voltadas à capacitação e qualificação dos recursos humanos em geral, envolvidos na prestação dos diversos serviços turísticos, não são considerados em nenhum dos instrumentos legais naquele período.

Já as Deliberações Normativas nº 390/98; nº 423/2001 e nº 431/2002 instituíram a obrigatoriedade da inclusão de pareceres técnicos – que deveriam ser emitidos por profissionais com o Curso Superior de Bacharel em Turismo – no encaminhamento de projetos de financiamento, apoio ou incentivo de empreendimentos turísticos à EMBRATUR, e ainda recomendaram às Prefeituras Municipais que a indicação para que cargos em comissão fossem ocupados por profissionais egressos de cursos superiores de Bacharel em Turismo. Esta foi uma medida importante em planejamento turístico que, de certa forma, acabou contribuindo para uma maior profissionalização e para uma mudança de mentalidade do setor (em tese, tais profissionais teriam capacitação para coordenar ações, iniciativas e projetos que privilegiassem o desenvolvimento sustentável da atividade turística, por exemplo), tanto no planejamento em nível local quanto na implementação e gestão dos empreendimentos e projetos ligados ao turismo. No entanto, é preciso ressaltar que até hoje, a profissão de Bacharel em Turismo ou de “Turismólogo” não foi regulamentada<sup>97</sup> e que o turismo, como fenômeno complexo, exige uma leitura mais

---

<sup>96</sup> Decreto nº 946/93; Deliberação Normativa nº 326/94; Deliberação Normativa nº 425/01; Deliberação Normativa nº 426/01; Deliberação Normativa nº 427/01 e Lei nº 8.623/93.

<sup>97</sup> O tema da educação, como meio de inserção no mercado de trabalho turístico, não integrou nenhum instrumento legal, no âmbito da Legislação do Turismo, referente ao período de implementação do PNT 2003/2007.

interdisciplinar, adequada à dinâmica socioeconômica, ambiental e política dos destinos turísticos.

Apesar das bases criadas pela PNT 1996/1999, no sentido da inserção dos princípios de sustentabilidade no processo de qualificação profissional para o turismo, e dos avanços consideráveis alcançados pelo PNT 2003/2007, o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”, identificou alguns problemas que têm prejudicado o desenvolvimento de produtos turísticos com qualidade e competitividade, influenciados pela baixa capacitação profissional do setor. Tal fato tem ocorrido, muitas vezes, pela falta de articulação e integração das instituições de ensino e formação para o turismo. Além disso, o documento também indicou a inexistência da definição de padrões mínimos para os cursos oferecidos em todo o país e a falta de pesquisas que pudessem apontar as necessidades de ações de qualificação profissional e empresarial para o turismo. Segundo o documento:

“o setor se recente de uma política objetiva e unificada de qualificação dos recursos humanos em turismo, que se aproprie de toda a capacidade instalada para a oferta de qualificação profissional e empresarial no País, seja na educação formal, seja na área de qualificação, e que se desenvolva em parceria com diversas entidades que atuam na área e com as diversas categorias de empresas e profissionais prestadores de serviços turísticos” (Turismo no Brasil: 2007/2010, pg. 55)

Portanto, a partir dessa análise, o documento traçou inúmeras estratégias e propostas futuras para a área da qualificação e educação profissional para o turismo, concentradas no Eixo Temático “**Qualificação**”.

Uma primeira proposta reforça a centralidade e a importância do conteúdo educativo nas práticas turísticas que privilegiam o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes<sup>98</sup>, a necessidade da higiene urbana, a proteção e conservação de patrimônio histórico e natural, a promoção e valorização das manifestações artísticas e culturais como patrimônio das populações locais e, a hospitalidade e acolhida ao turista. Essa abordagem é estratégica para o desenvolvimento do turismo no Brasil, devendo permear e orientar todas as ações na área, e não somente em setores específicos (como na área de qualificação

---

<sup>98</sup> O documento também propõe um estudo que imprima uma obrigatoriedade de abordagem do tema Turismo Sustentável e Infância nos projetos de qualificação profissional apoiados pelo Ministério do Turismo/EMBRATUR.

profissional), constituindo a base para quaisquer programas, projetos ou ações de desenvolvimento, caminhando nesse sentido, para a transformação do turismo em uma alternativa efetiva de inclusão social.

No Eixo Temático “Qualificação” sugere-se também o empreendimento de ações voltadas à qualificação e ampliação da formação de professores do ensino fundamental e médio, investimentos em ensino técnico e ensino superior de turismo. Tal proposta tende a representar um avanço significativo para o desenvolvimento do turismo no país, uma vez que investimentos em educação podem repercutir, não somente na qualificação da mão-de-obra do setor, mas, principalmente, na formação cidadã da população. Nesse sentido, além da expansão do ensino do turismo no país e de padronização com relação à formação técnica e gerencial, há que se considerar a importância da abordagem de temas centrais como sustentabilidade, impactos positivos e negativos gerados pelo desenvolvimento do turismo, o papel dos diferentes atores sociais na gestão da atividade, direitos e deveres de cidadão, entre outros.

Neste eixo se propõe também o desenvolvimento e implementação de mecanismos de qualificação *on line* para agentes de viagem e outros prestadores de serviços turísticos. Esta iniciativa tende ampliar o alcance do processo de qualificação profissional. Mas, para que tenha êxito, ela tem que ser empreendida com base em metodologia consistente, que incorpore os pré-requisitos e conteúdos já implementados em cursos tradicionais em todo o Brasil. Além do mais, não se pode esquecer da importância do aprendizado prático, questão de difícil abordagem nesse sistema, fato que demanda a viabilização de parcerias com instituições locais que possam complementar tais cursos com a parte prática da formação na área de turismo.

A proposta voltada à criação de um programa de qualificação para a gestão pública do turismo, com enfoque na descentralização e em práticas ambientais, envolvendo o maior número possível de gestores nacionais, regionais, estaduais e municipais também é fundamental para o desenvolvimento abrangente do turismo no Brasil, pois reforça a idéia de que, não somente os profissionais e prestadores de serviços turísticos precisam receber qualificação necessária para exercer suas atividades, mas principalmente, os responsáveis por elaborar as políticas que irão orientar e conduzir o setor. Como já abordado, a política de turismo (que deve estar baseada no Planejamento Estratégico em nível Federal) é o

principal instrumento norteador do desenvolvimento do turismo, estabelecendo diretrizes, estratégias, programas e projetos. A responsabilidade por sua elaboração e execução é do Ministério do Turismo, que conta com o apoio de Órgãos e Instituições (como o Conselho Nacional de Turismo, Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, entre outros), bem como dos Estados e Municípios para a gestão efetiva do turismo.

Nesse sentido, através de investimentos na formação de gestores e técnicos do setor público, bem como profissionais da área privada seria possível empreender um processo de gestão do turismo que tende a alcançar resultados expressivos, sobretudo sob a ótica da promoção da inclusão social e do desenvolvimento das diversas regiões turísticas do país.

No Eixo Temático “Qualificação” sugere-se ainda que sejam implementadas ações de qualificação e re-qualificação profissional e empresarial (em especial para as micro e pequenas empresas) para o segmento de turismo. A atualização freqüente da mão-de-obra turística é essencial para a promoção e manutenção da qualidade dos serviços turísticos, além de ser uma medida que interfere diretamente na diminuição do desemprego, impedindo que a qualidade dos recursos humanos se torne obsoleta e ultrapassada. Além disso, esta medida tende a contribuir para o aperfeiçoamento e para a continuidade do Programa Nacional de Qualificação Empresarial, implementado pelo PNT 2003/2007, que vem proporcionando uma mudança qualitativa no setor privado, ao ressaltar a necessidade da adoção de práticas sustentáveis no exercício e na exploração da atividade turística.

Por fim, neste eixo temático faz-se referências à necessidade da sensibilização dos atores sociais quanto à importância de qualidade para o atendimento diferenciado aos portadores de necessidades especiais. Além de treinamento específico de todos os profissionais do setor, tal proposta reforça a necessidade de adequação de toda a infraestrutura básica e turística nos destinos a este segmento, normalmente excluído e impossibilitado de fazer turismo, em virtude da falta de formação apropriada dos profissionais da área e de infra-estrutura adequada.

### **c) Acessibilidade a novas tecnologias**

A análise dos documentos referentes ao atual Plano Nacional de Turismo 2003/2007 indicou que as questões relacionadas ao acesso a novas tecnologias estão sendo muito

priorizadas nesta política. Segundo o interlocutor entrevistado do PNT 2003/2007, estas ações são fundamentais, uma vez que:

O turismo é uma atividade peculiar, cuja comercialização acontece antes da experiência propriamente dita. Diferentemente de outros produtos, muitas vezes essa comercialização se dá de maneira virtual, por isso, as tecnologias de informação e comunicação são fundamentais para a atividade. Nesse sentido, os empresários que não dispõem de tecnologias avançadas acabam deixando de vender, perdendo competitividade.

Por esse motivo, o Ministério do Turismo tem empreendido ações importantes voltadas à disponibilização de linhas de financiamento para a aquisição e/ou modernização de equipamentos de uso turístico. Vale ressaltar que grande parte dessas linhas de crédito, voltadas à aquisição de novas tecnologias, é destinada aos micro e pequenos empreendimentos, com condições, prazos e carências especiais, evidenciando o caráter inclusivo e democrático do PNT, sob o ponto de vista da acessibilidade a novas tecnologias. Entre as linhas de financiamento destinadas à aquisição e /ou modernização de utensílios e equipamentos para a atividade turística, pode-se destacar<sup>99</sup>:

- **FCO Empresarial - Turismo Regional:** Financiamento a projetos de modernização de empreendimentos turísticos, com ou sem capital de giro associado, na região Centro-Oeste. Público-Alvo: Pessoas jurídicas de direito privado, que desenvolvam atividade turística, tais como meios de hospedagem, acampamento turístico, restaurante, agência de turismo e organizadoras de congressos, convenções, seminários e eventos congêneres.
- **Cartão BNDES:** Cartão de acesso a financiamento de máquinas e equipamentos industriais, com recursos do BNDES, exclusivamente via internet no endereço [www.cartaobndes.org.br](http://www.cartaobndes.org.br). Público-Alvo Micro, pequenas e médias empresas com faturamento bruto anual de até R\$60 milhões, mediante preenchimento de formulário de adesão, disponível no Portal Cartão BNDES.

---

<sup>99</sup> Para informações mais aprofundadas, ver [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

- **BNDES Automático:** Financiamentos de até R\$10 milhões para a realização de projetos de implantação, expansão e modernização, incluída a aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados pelo BNDES, e capital de giro associado, por intermédio de instituições financeiras credenciadas. Público-Alvo: Micro, pequenas, médias e grandes empresas.
- **Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos (Finame):** Financiamentos, sem limite de valor, para aquisição isolada de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados pelo BNDES, e capital de giro associado para micro, pequenas e médias empresas, por intermédio de instituições financeiras credenciadas.
- **Financiamento a Empreendimentos (Finem):** Nos empreendimentos relacionados ao setor de turismo, refere-se a financiamentos de valor superior a R\$ 3 milhões para a realização de projetos de implantação, expansão e modernização, incluída a aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados pelo BNDES.
- **FUNGETUR - Fundo Geral de Turismo:** Tem como finalidade fomentar e prover recursos para o financiamento de atividades turísticas, assim compreendidas: obras para modernização, reforma e ampliação de empreendimentos; aquisição de máquinas e equipamentos novos; e serviços de finalidade e/ou de interesse do turismo nacional, assim definidos pelo Ministério do Turismo. O público-alvo deste programa é constituído por Pessoas jurídicas que atuam no segmento de turismo.
- **PROGER Turismo:** Financiamento, utilizando recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, de máquinas e equipamentos usados, exceto os de informática. Público-Alvo São beneficiárias as micro e pequenas empresas, legalmente constituídas e estabelecidas, com faturamento fiscal bruto anual limitado a R\$5 milhões.

- **Programas de financiamento ao turismo sustentável:** Tem como objetivo contribuir para o crescimento do turismo regional desenvolvido em bases sustentáveis, financiando todos os bens e serviços necessários à implantação, ampliação, modernização, reforma, realocização e adequação ambiental de empreendimentos turísticos.
- **Programa de Apoio ao Turismo Regional (Proatur):** Implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos do setor turístico, mediante o financiamento de investimentos e capital de giro associado ao investimento. Público-Alvo Empresas privadas (empresários registrados na junta comercial e pessoas jurídicas) cadastradas pelo Ministério do Turismo.
- **Programa de Financiamento à Aquisição Isolada de Matérias-Primas, Insumos e Mercadorias (Capital de Giro Insumos):** Financiamento da aquisição isolada de insumos utilizados por empresas turísticas e de prestação de serviços. Público-Alvo Empresas privadas (empresários registrados na junta comercial e pessoas jurídicas) cadastradas pelo Ministério do Turismo.

Além da disponibilização dessas linhas de financiamento, o PNT 2003/2007 também vem empreendendo iniciativas voltadas à estruturação da produção associada ao turismo, mais especificamente, nos projetos “Viajar pelo Brasil é Moda”, “Os Caminhos do Brasil aos seus Pés” e “Caminho das Pedras para a Integração da Cadeia Produtiva de Gemas e Jóias com as Atividades Turísticas”. Nesses projetos, estão sendo adotadas e implementadas novas tecnologias na formatação de produtos turísticos, visando “*associar a imagem do Brasil e de seus destinos à imagem de produtos que incorporam estilo, qualidade, inovação tecnológica e diferenciação*” (11º Relatório de Atividades do MTur, 2006:24).

Todos esses programas e ações tendem a permitir que um maior número de empresas turísticas, além de cooperativas e associações, possa adquirir, com condições favoráveis, os incentivos necessários a sua estruturação e modernização, fato que repercute

diretamente na promoção de inclusão social e na melhoria da prestação de serviços aos turistas.

Vale ressaltar que a Política Nacional de Turismo 1996/1999 também já havia implementado ações voltadas à acessibilidade a novas tecnologias no turismo, direcionando algumas facilidades e investimentos aos setores interessados, mesmo que de forma incipiente. No “Programa Nacional de Financiamento do Turismo”, que teve como objetivo central “*prover os agentes econômicos dos recursos financeiros necessários para seu desenvolvimento*” (PNT 1996/1999, pg. 46), foram empreendidas duas importantes ações que procuraram facilitar o acesso a novas tecnologias para uso no turismo. Foram instituídas linhas de crédito para a modernização e revitalização de hotéis já existentes, além da regulamentação da concessão de operações de “leasing” para veículos e equipamentos de uso em atividade turística. E o Programa Nacional de Ecoturismo também apoiou iniciativas que procuraram promover e estimular a criação e adequação de incentivos para o aprimoramento de tecnologias e de serviços ligados aos empreendimentos ecoturísticos. Este programa tem sido importante sob o ponto de vista do desenvolvimento sustentável das localidades turísticas, visto que tais empreendimentos utilizam equipamentos e tecnologias que, teoricamente, não degradam o meio ambiente, contribuindo para a minimização dos impactos negativos sobre as áreas naturais.

Apesar de incipientes e do alcance limitado em termos de segmentos e empreendimentos do setor de turismo beneficiados (sobretudo com relação aos micro e pequenos empresários), as iniciativas implementadas pela PNT 1996/1999 deram início a um processo, até então inexistente, nas políticas públicas de turismo do Brasil, processo que foi intensificado pelo PNT 2003/2007 e, que é atualmente, priorizado nas propostas para o período 2007/2010.

O documento Turismo no Brasil: 2007/2010 (2006) teceu algumas considerações e projeções para o tema da acessibilidade a novas tecnologias, que foram abordadas por dois Eixos Temáticos: “**Qualificação**” e “**Fomento**”.

No Eixo Temático “**Fomento**” se destaca a importância da promoção de parcerias com a iniciativa privada para a melhoria de equipamentos existentes ou implantação de novos equipamentos turísticos, por meio do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, dos Fundos Constitucionais e outras fontes. Esta proposta também é fundamental para o



desenvolvimento do turismo no Brasil, pois possibilita que todos os segmentos da cadeia produtiva de turismo possam ser beneficiados por esta linha de financiamento, fornecendo condições acessíveis para a modernização dos utensílios e equipamentos de uso turístico, fato que influencia positivamente a prestação de serviços, conferindo maior satisfação aos turistas e, maior confiabilidade, qualidade e vantagem competitiva aos produtos e destinos turísticos do país.

Já no Eixo Temático “**Qualificação**”, se ressalta a importância da promoção de ações para o desenvolvimento tecnológico de empresas e profissionais do turismo, por meio das ferramentas da Tecnologia da Informação e Comunicação, e Tecnologia Industrial Básica. A parceria com essas áreas de conhecimento pode representar um grande avanço para o setor de turismo, contribuindo para o aperfeiçoamento tecnológico de seus equipamentos, além de interferir diretamente na maximização da qualidade dos serviços prestados nas regiões e estabelecimentos turísticos. Tal perspectiva implica na realização de convênios e parcerias com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com outras instituições públicas e/ou privadas, a fim de viabilizar programas, projetos, linhas de financiamento e cursos de capacitação profissional transversais e interdisciplinares, que certamente, contribuirão para o aprimoramento dos serviços no setor de turismo. Nessa direção, o eixo temático em questão propõe ainda “*a realização de seminários técnicos de gestão e reciclagem dos avanços universais da ciência e tecnologia de equipamentos, utensílios e insumos*” (Turismo no Brasil: 2007/2010, pg. 95), o que também pode contribuir para esse processo de modernização dos serviços e produtos turísticos.

#### **d) Acesso aos meios de crédito**

O acesso ao crédito é considerado pelo PNT 2003/2007 uma questão central para o crescimento do setor turístico. Para atender à iniciativa privada, principal responsável pela exploração da atividade turística, o plano considera fundamental “*a revisão e ampliação de linhas de crédito e financiamentos adequados à realidade de cada segmento, atendendo principalmente à pequena e média empresa, que não têm tido facilidade de acesso ao crédito*” (PNT 2003/2007, pg. 19).

Nessa direção, o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 tem empreendido ações que revitalizaram e impulsionaram o setor de crédito para a atividade turística. A Câmara Temática de Financiamento e Promoção de Investimentos, integrante da estrutura gestora do Mtur, e composta por representantes do setor público, do setor privado, dos setores produtivos, bancos e sociedades de classe, trabalha no sentido de articular esforços e parcerias entre os órgãos de fomento e os empreendimentos turísticos, para a adequação de financiamentos e linhas de crédito para o setor, priorizando os micro e pequenos empreendedores. Segundo o documento Turismo no Brasil: 2007/2010 (2006:51) “*os membros da Câmara Temática de Financiamento para o setor de Turismo envidaram esforços para melhorar o conhecimento dos agentes de fomento federais em relação aos diversos segmentos do turismo*”. Tal fato resultou em parcerias com o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, que somente no período 2003/2005, direcionaram ao setor R\$ 4.502.559 em investimentos e linhas de crédito para o financiamento do turismo no Brasil<sup>100</sup>.

Diversos programas e fundos de financiamento são disponibilizados para o turismo. É importante ressaltar que, apesar de o interlocutor do PNT 2003/2007 entrevistado pela pesquisa ter afirmado que “*não há a necessidade de se fazer distinção entre micro, pequenos, médios e grandes empresário, quando se trata da concessão de linhas de crédito, uma vez que o mercado tem espaço pra todos*”, a grande maioria dos programas de financiamento, disponibilizados no âmbito do PNT 2003/2007, volta-se para os micro e pequenos empresários, oferecendo condições favoráveis (juros baixos, prazos maiores e período de carência) para que eles possam se estruturar e/ou implantar um empreendimento no setor de turismo. Dentre esses programas<sup>101</sup>, merecem destaque:

### **1. Com relação à Parceria entre o Ministério do Turismo e Banco do Brasil**

- **PROGER Turismo Investimento:** Financiamento a projetos do setor turístico para investimento com capital de giro associado, mediante abertura de crédito fixo, que proporcionem geração ou manutenção de emprego e renda. Público-Alvo: Micro e

---

<sup>100</sup> De acordo com o Programa de Financiamento e Promoção de Investimentos (BRASIL, 2006).

<sup>101</sup> Para adquirir informações mais aprofundadas sobre esses programas, ver [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

pequenas empresas, com faturamento bruto anual de até R\$5 milhões, da cadeia produtiva do setor de turismo, inclusive do enoturismo (uva + vinho + gastronomia + turismo).

- **BNDES Automático<sup>102</sup>**: Financiamento a projetos de investimento nos setores de turismo, indústria, de infra-estrutura, de comércio e serviços, de tecnologia e de treinamento. Público-Alvo: Pessoas jurídicas sediadas no País.
- **Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) – Turismo Rural**: com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de projetos turísticos em propriedades familiares, tais como pousadas, restaurantes, locais de “pesque e pague” e cafés coloniais. Público-Alvo: Produtores rurais, inclusive os remanescentes de quilombos e indígenas.
- **Banco do Brasil - BB Giro Rápido**: Capital de giro composto de modalidade de crédito fixo reutilizável e de crédito rotativo (cheque especial). Público-Alvo: Micro e pequenas empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões.
- **Banco do Brasil - BB Giro Automático**: Capital de giro. Público-Alvo: Micro e pequenas empresas com faturamento bruto anual de até R\$500 mil e com no mínimo 1 ano de atividade econômica.
- **Antecipação de Crédito ao Lojista (ACL) com Recursos do FAT**: Capital de giro, mediante antecipação do valor líquido das vendas com cartões de crédito Visa. Público-Alvo: Micro e pequenas empresas, com faturamento bruto anual de até R\$5 milhões, afiliadas à Visanet.

## 2. Na Parceria entre o Ministério do Turismo e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

- **BNDES Automático**: Financiamentos de até R\$10 milhões para a realização de projetos de implantação, expansão e modernização, incluída a aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados pelo

---

<sup>102</sup> Encaminhamentos feitos pelo Banco do Brasil.

BNDES, e capital de giro associado, por intermédio de instituições financeiras credenciadas. Público-Alvo: Micro, pequenas, médias e grandes empresas.

- **Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos (FINAME):** Financiamentos, sem limite de valor, para aquisição isolada de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados pelo BNDES, e capital de giro associado para micro, pequenas e médias empresas, por intermédio de instituições financeiras credenciadas.
- **Financiamento a Empreendimentos (FINEM):** Nos empreendimentos relacionados ao setor de turismo, considera financiamentos de valor superior a R\$3 milhões para a realização de projetos de implantação, expansão e modernização, incluída a aquisição de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, credenciados pelo BNDES, e capital de giro associado, realizados diretamente com o BNDES, ou por intermédio das instituições financeiras credenciadas.
- **Cartão BNDES:** Crédito rotativo, pré-aprovado, de até R\$100.000,00, para aquisição de produtos credenciados no BNDES, pelo Portal de Operações do Cartão BNDES. Público-Alvo: Micro, pequena e média empresa, admitidos inclusive associações, sindicatos, clubes, condomínios e assemelhados que não exerçam atividade produtiva: somente para aquisição de equipamentos e itens passíveis de aquisição por meio do Cartão BNDES.

### 3. Na Parceria entre o Ministério do Turismo e a Caixa Econômica Federal

- **FUNGETUR - Fundo Geral de Turismo:** Tem como finalidade fomentar e prover recursos para o financiamento de atividades turísticas, assim compreendidas: obras para modernização, reforma e ampliação de empreendimentos; aquisição de máquinas e equipamentos novos; e serviços de finalidade ou de interesse do turismo nacional, assim definidos pelo Ministério do Turismo. Público-Alvo: Pessoas jurídicas que atuam no segmento de turismo.
- **BNDES Automático<sup>103</sup>:** Já mencionado anteriormente.

---

<sup>103</sup> Encaminhamentos feitos pela Caixa Econômica Federal.

- **FINAME:** Já mencionado anteriormente.
- **PROGER Turismo:** Tem como objetivo financiar, utilizando recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), projetos de investimentos com capital de giro associado. Admite-se o financiamento de máquinas e equipamentos usados, exceto os de informática. Público-Alvo São beneficiárias as micro e pequenas empresas, legalmente constituídas e estabelecidas, com faturamento fiscal bruto anual limitado a R\$ 5 milhões.
- **Giro Caixa Instantâneo Múltiplo:** Crédito Rotativo com Limites Flutuantes para antecipação dos recebíveis. Público-Alvo Micro, pequenas e médias empresas com faturamento fiscal de até R\$ 7 milhões.
- **Desconto de Títulos:** Desconto de duplicatas e cheques para suprir necessidade de capital de giro. Público-Alvo: Empresas de todos os portes.

#### 4. Na Parceria entre o Ministério do Turismo e o Banco da Amazônia

- **Programa de Financiamento ao Turismo Sustentável:** Tem como objetivo contribuir para o crescimento do turismo regional desenvolvido em bases sustentáveis, financiando todos os bens e serviços necessários à implantação, ampliação, modernização, reforma, re-localização e adequação ambiental de empreendimentos turísticos. O programa abriga os seguintes Fundos:
  - **Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) Programa de Financiamento ao Turismo Sustentável:** tem como finalidade o investimento em ativo fixo ou misto (com capital de giro associado). Público-Alvo: Microempresas e empresas de pequeno, médio e grande porte; Associações e cooperativas de produção.
  - **Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) Programa de Financiamento ao Turismo Especial:** Investimento em ativo fixo ou misto (com capital de giro associado), com condições especiais quanto às garantias. Público-Alvo: Micro e pequenas empresas; Associações e cooperativas de produção. Vale ressaltar que este programa apresenta Condições especiais para Turismo Sustentável de Base Comunitária,

abrangendo associações e cooperativas de produção, para aquisição de bens de uso comum.

- **Amazônia Turismo Empresarial:** Capital de giro para o empreendimento turístico. Público-Alvo: Empresas/agências de turismo cadastradas, devidamente registradas na Embratur.
- **Amazônia Turismo Pessoal:** Incentivar o turismo doméstico na/para a Amazônia. Público-Alvo: Todos os clientes com limite de crédito aprovado, inclusive empregados do Banco da Amazônia.
- **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) Turismo Investimento:** Financiar investimento fixo com ou sem capital de giro associado em projetos que proporcionam a geração de emprego e renda. Público-Alvo: Pessoas jurídicas de direito privado, da cadeia produtiva do setor de turismo, com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões, em projetos que proporcionem a geração de emprego e renda e que atuem nos segmentos turísticos definidos, conjuntamente, pelo Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério do Turismo.

## 5. Na Parceria entre o Ministério do Turismo e Banco do Nordeste

- **Programa de Apoio ao Turismo Regional (Proatur):** Implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos do setor turístico, mediante o financiamento de investimentos e capital de giro associado ao investimento. Público-Alvo Empresas privadas (empresários registrados na junta comercial e pessoas jurídicas) cadastradas pelo Ministério do Turismo.
- **Programa de Financiamento à Aquisição Isolada de Matérias-Primas, Insumos e Mercadorias (Capital de Giro Insumos):** Financiamento da aquisição isolada de insumos utilizados por empresas turísticas e de prestação de serviços. Público-Alvo Empresas privadas (empresários registrados na junta comercial e pessoas jurídicas) cadastradas pelo Ministério do Turismo.

Em suma, todos esses programas e fundos têm um grande enfoque para a inclusão social, adequando linhas de crédito para cada segmento, constituindo-se em caminhos viáveis para todos os empreendedores interessados em implantar e/ou modernizar seus estabelecimentos turísticos, sobretudo, os micro e pequenos empresários de turismo.

Através dessas iniciativas, o “Programa de Financiamento e Promoção de Investimentos” tem procurado promover a implementação de novos postos de trabalho, por meio do aquecimento da atividade e da construção de novos equipamentos turísticos; incentivar a pequena e média empresa do segmento turístico, facilitando o acesso ao crédito; propiciar a geração de divisas, promovendo a captação de investidores para o Brasil e promover a realização de investimentos em projetos turísticos localizados em regiões com potencial para desenvolvimento (Programa de Financiamento e Promoção de Investimentos, 2006) <sup>104</sup>.

Vale ressaltar, que a Política Nacional de Turismo anterior (1996/1999) empreendeu também ações direcionadas à disponibilização de crédito para o segmento turístico. Tal perspectiva foi abordada pela Legislação de Turismo nesse período (1996/1999), mais especificamente, através da Deliberação Normativa nº 372, de 15 de janeiro de 1997, que aprovou o regulamento que passou a reger o funcionamento e as operações do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR, criado pelo Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971. Os recursos do FUNGETUR poderiam assim ser aplicados no financiamento de estudos e projetos, no financiamento de capital fixo e em empréstimos a órgãos de administração direta ou indireta de governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinados a empreendimentos, obras e serviços considerados de interesse turístico. Um fato importante no que tange à dimensão humana da inclusão social foi que este fundo de financiamento previu condições especiais e diferenciadas para os pequenos e médios

---

<sup>104</sup> Vale ressaltar que o “Programa de Financiamento e Promoção de Investimentos” atua também nas áreas de captação de investimentos, tanto do Brasil quanto do exterior, no financiamento de projetos infraestruturais de grande porte, como os PRODETUR’s (ação que também foi incorporada pela Política Nacional de Turismo 1996/1999) e na concessão de créditos especiais para os consumidores finais, interessados em viajar. Além disso, este programa trabalha ainda de maneira articulada com os Ministérios do Trabalho e Emprego, Ministério da Integração Nacional e agentes financeiros oficiais. Também foi realizada uma parceria com o Ministério da Cultura, no âmbito do programa “Monumenta”, que está voltado à restauração de monumentos históricos e sua utilização como atrativo turístico.

empresários do setor (6% de Juros ao ano), ampliando o acesso ao crédito por esses segmentos<sup>105</sup>.

Com base nas ações da PNT 1996/1999 e do PNT 2003/2007, relacionadas às iniciativas voltadas a disponibilização de crédito para o setor de turismo, o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” aponta que, apesar dos reconhecidos avanços conquistados na área da concessão de financiamentos e linhas de crédito para o setor de turismo, sobretudo pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007:

“ainda existe muito a fazer para que as instituições financeiras conheçam melhor as potencialidades de seus clientes do trade turístico. Ao mesmo tempo, para estas instituições, o empresariado nacional não apresenta, de uma maneira geral, as condições ideais requeridas pelo sistema financeiro, que permitam o acesso ao crédito de forma ágil, em resposta as demandas do mercado. É fundamental continuar aproximando estes dois extremos da visão do problema, para chegar a uma solução que promova, efetivamente, de maneira clara e simplificada, a disponibilidade de recursos e de investimentos para o desenvolvimento da atividade no país” (Turismo no Brasil: 2007/2010, 2006:52).

Em parte, tal situação decorre do fato de que os empreendedores da área de turismo, que encontram ainda dificuldades em aprovar financiamentos e linhas de crédito por falta de projeto ou estudo de viabilidade econômica, que englobe dados sobre a oferta e demanda, projeções de cenário e que explicitem as possibilidades de êxito e de retorno dos investimentos do empreendimento. Por outro lado, as instituições de financiamento têm sido caracterizadas pelo excesso de burocracia na liberação de capital. Assim, esta é uma situação complexa, que precisa ser ainda ser equacionada, a fim de atender ambas as partes, de maneira satisfatória.

Pensando nisso, o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” traçou uma série de projeções e propostas para a área de financiamento e acesso ao crédito por parte dos empreendedores do turismo, concentradas no **Eixo Temático “Financiamento”**. A primeira delas consiste em dar continuidade à identificação e implantação de linhas específicas de financiamento para os diversos tipos, tamanhos, categorias de atividades e

---

<sup>105</sup> Vale ressaltar que o tema do acesso ao crédito, não integrou nenhum instrumento legal, no âmbito da Legislação do Turismo, referente ao período de implementação do PNT 2003/2007.



equipamentos do setor de turismo. As ações implementadas pelo PNT 2003/2007 ampliaram, de forma significativa, o número e os tipos de empreendimentos contemplados pelos financiamentos para a área de turismo, atingindo um volume recorde de capital disponibilizado, de maneira que a continuidade e intensificação dessas iniciativas, sobretudo aquelas voltadas aos micro e pequenos empreendedores, são essenciais para o desenvolvimento do turismo no Brasil e para a consolidação deste setor em uma alternativa efetiva de inclusão social.

No Eixo Temático de “Financiamento” aponta-se também para a necessidade do desenvolvimento de mecanismos que facilitem o financiamento de projetos de turismo de base comunitária em regiões carentes, mas de grande potencial natural e cultural. Essas regiões têm encontrado muitas dificuldades para combater os processos exclusivos e minimizar as desigualdades regionais e os problemas sociais. Assim, a adequação e a concessão de linhas de crédito, com condições diferenciadas, pode representar uma alternativa capaz de contribuir para a promoção da inclusão social, através do turismo.

Outra proposta contida neste eixo temático sugere a criação de mecanismos especiais de financiamento, crédito, incentivos fiscais e assistência técnica aos empreendimentos turísticos sustentáveis, que prezam pela conservação ambiental, por meio da adoção de tecnologias limpas, de energias renováveis e da recuperação de áreas degradadas de interesse turístico. Esta proposta constitui uma forma eficaz de incentivo que tende a motivar os empresários do segmento turístico a optar pela construção de empreendimentos que adotem práticas responsáveis e comprometidas com o desenvolvimento sustentável, contribuindo para a minimização dos impactos negativos sobre o meio ambiente e para a promoção da inclusão social.

Por fim, no Eixo Temático de “Financiamento” sugere-se ainda a criação de setores específicos dirigidos ao turismo nos bancos oficiais de financiamento do setor. Essa iniciativa poderá contribuir para a personalização do atendimento aos pretendentes às linhas de crédito, além de poder constituir um mecanismo de disponibilização permanente e atualizada sobre informações referentes a financiamentos do turismo. Contudo, é preciso ressaltar a importância da realização de cursos de capacitação e atualização dirigidos aos funcionários desses bancos, objetivando a adequada orientação de todos os interessados na aquisição de créditos e financiamentos.

### e) Investimento na melhoria da Infra-estrutura básica e turística

Os investimentos e as ações destinados à implantação, revitalização e modernização da infra-estrutura básica e turística das regiões brasileiras vêm sendo priorizados por todas as políticas públicas de turismo, isso porque o desenvolvimento e/ou o consumo dos espaços e dos atrativos pelo turista, exige um conjunto mínimo de infra-estrutura que lhe permita ter acesso, bem como permanecer e se deslocar no destino turístico.

Dessa forma, tanto o atual Plano Nacional de Turismo 2003/2007 quanto a Política Nacional de Turismo 1996/1999 consideram o investimento na infraestruturação dos destinos turísticos como mecanismo para se promover a qualificação da oferta turística, a geração de emprego e renda, a melhoria da qualidade de vida nas cidades turísticas e a minimização dos “desequilíbrios regionais”.

Contudo, é preciso considerar que, freqüentemente, as políticas públicas de turismo pressupõem que este setor seja mecanismo capaz de “proporcionar o equilíbrio das regiões brasileiras”. A tese dos desequilíbrios regionais já vem sendo contestada desde a década de 70. Segundo Benevides (*apud* CRUZ, 2000:60), na verdade, não existe um desequilíbrio entre as regiões do Brasil. O modo de crescimento e acumulação da economia brasileira proporcionou uma divisão inter-regional do trabalho e uma integração econômica do espaço nacional, concorrente para que as regiões tivessem, e continuam tendo, papéis desiguais na geração e repartição da renda nacional. Assim, em planejamento, o que se deve considerar são as diferenças, as desigualdades, e não, os desequilíbrios entre as diversas regiões brasileiras<sup>106</sup>.

De qualquer forma, o PNT 2003/2007 tem intensificado os investimentos e ações na área de infra-estrutura básica e turística, considerando que tal área ainda apresentava, em 2003, “deficiência crônica tanto na sua gestão quanto da sua operacionalização” (PNT 2003/2007, pg. 12), fato que impedia o crescimento da atividade turística no País. Nessa lógica, o Plano institui o Macroprograma “Infra-estrutura”, que busca “melhorar a

---

<sup>106</sup> Conforme OLIVEIRA (1977), não há desequilíbrio regional no Brasil, pois o quadro socioeconômico que se nos apresenta é resultado, na verdade, da forma que a divisão regional do trabalho assume no país. Para um maior aprofundamento dessa discussão, ver CRUZ (2000) e BENEVIDES (1994).

*qualidade de vida nas cidades turísticas; criar condições para a implantação de equipamentos turísticos; facilitar o acesso ao fluxo de turistas e equilibrar [grifo nosso] o desenvolvimento das regiões brasileiras*<sup>107</sup>” (op. cit., 2003/2007:12).

Este Macroprograma vem empreendendo ações em dois programas prioritários. O primeiro deles, intitulado “Programa de Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial”, integra ações em apoio a projetos de infra-estrutura turística, sinalização turística, implantação de centros de informação turística e adequação da infra-estrutura do patrimônio histórico e cultural para utilização turística. Segundo o 11º Relatório de Atividades do MTur (2006:15), somente em 2005, o MTur investiu R\$ 406,7 milhões (117% a mais do que em 2004) em infra-estrutura de turismo (excluindo os investimentos no âmbito do Prodetur), que foram aplicados em obras de saneamento básico e mini-estações de esgoto, melhorias de marinas e pontos náuticos, reurbanização de orlas marítimas e fluviais, melhoria do acesso ferroviário e rodoviário, recuperação de mercados e feiras, construção, reforma e ampliação de centro de eventos, parques de exposição, parques ecológicos, terminais de turismo, centros de cultura, teleféricos e mirantes, além de escolas destinadas à qualificação para os setores de hotelaria. Todas essas ações visam a estruturação dos municípios turísticos, a fim de permitir a expansão do setor de turismo e a maximização da qualidade dos produtos e serviços voltados aos turistas, além de interferir na melhoria da qualidade de vida das populações residentes nas destinações turísticas, o que tende a contribuir para a promoção da inclusão social.

Além do “Programa de Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial”, o PNT 2003/2007 também deu continuidade aos “Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo”, conhecidos como PRODETUR’s. Integram esses programas, as ações relativas à conclusão do PROECOTUR - FASE I e estruturação do PROECOTUR - FASE II, aos estudos para elaboração do PRODETUR JK (que abrangerá a região central e sudeste do Brasil), a participação da União em projetos de infra-estrutura turística no âmbito do PRODETUR NE - FASE II e à elaboração, execução e acompanhamento do PRODETUR SUL<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Como já abordado, tal análise concorda com o argumento de que não existem desequilíbrios, mas desigualdades, diferenças entre as regiões brasileiras. Além disso, mais uma vez a política nacional de turismo confere ao setor o papel de minimizador das desigualdades sócio-econômicas das regiões do Brasil.

<sup>108</sup> Para informações mais detalhadas sobre esses programas, acessar [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

De acordo com o último relatório de atividades do MTur, divulgado em 2006<sup>109</sup>, o PROECOTUR – FASE I abrangeu estudos básicos sobre os pólos inicialmente selecionados e uma estratégia conjunta para o desenvolvimento do turismo em toda a região, compreendendo os Estado do Mato Grosso, Tocantins, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá, Amazonas, Pará e Maranhão, em fase final de conclusão. Por sua vez, o PROECOTUR FASE II, congrega a fase de investimentos do programa, cuja responsabilidade de implementação está a cargo do Ministério do Turismo, do Meio Ambiente e dos Estados que integram o programa.

Como abordado anteriormente, a segunda fase do PROECOTUR tem a proposta de congregar ações voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável em toda a região atendida pelo programa, visando à melhoria da qualidade de vida e à conscientização das populações locais envolvidas, para a importância da conservação dos recursos naturais, a geração de oportunidades de emprego e renda, a atração de investimentos e a capacitação para o ecoturismo, constituindo-se, em tese, num vetor potencial de inclusão social.

O PRODETUR SUL, que abrange os três estados da região sul do país, além do estado de Mato Grosso do Sul, também prevê ações voltadas a infraestruturação de 4 pólos turísticos integrados por 39 municípios. Ações em infra-estrutura e a elaboração de bases cartográficas, planos, estudos e projetos (como planos diretores municipais, projetos de fortalecimento da gestão em turismo em âmbito estadual e municipal, projetos executivos de obras, entre outros) já foram executadas no âmbito do Programa. Já o PRODETUR JK encontra-se em fase de estudos e abrangerá o Distrito Federal e os Estados de Goiás, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais.

O PRODETUR NE II, que está dando continuidade aos avanços e resultados obtidos com a implementação do PRODETUR I, encontra-se em plena execução, com previsão de aplicação de US\$ 400 milhões nos nove estados da região nordeste e na região norte de Minas Gerais e Espírito Santo. O PRODETUR NE II compreende 14 pólos turísticos, envolvendo 113 municípios. Segundo o 11º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo (2005), diversos investimentos têm sido empreendidos na construção de rodovias, urbanização de orlas, construção de aeroportos (cerca de R\$ 12 milhões); planos, estudos e projetos, como Planos Diretores Municipais, projetos de capacitação, projetos executivos

---

<sup>109</sup> 11º Relatório de Atividades do MTur (BRASIL, 2006:16).

de obras (cerca de R\$ 5 milhões) e em bases cartográficas, insumos fundamentais ao processo de planejamento turístico (cerca de R\$ 6,5 milhões).

Todos esses programas têm recebido do MTur aporte financeiro, técnico e logístico, contribuindo decisivamente para a estruturação dos pólos e municípios turísticos. Porém, a grande inovação do PNT 2003/2007, na área de investimentos em infra-estrutura, reside no fato da implementação prévia dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDTIS<sup>110</sup>. Através de um processo participativo, os PDTIS prevêm a realização de um diagnóstico da área a ser beneficiada pelos programas de desenvolvimento e, com base em estratégias específicas e negociadas, são identificadas as ações estruturantes que resultarão no fortalecimento institucional e da infra-estrutura para o desenvolvimento da atividade turística.

Segundo o Projeto de Aperfeiçoamento do Processo de Concepção e Implementação de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, objetivando o Alívio da Pobreza, (BRASIL, 2005:05), a implementação desses planos traduz-se em uma oportunidade para se aperfeiçoar o processo de concepção e execução dos programas de desenvolvimento do turismo, buscando atender a parâmetros e paradigmas conceituais cada vez mais atualizados, aí compreendidos uma sólida base conceitual que considere a sustentabilidade do desenvolvimento turístico e o alcance da política nacional que o direciona. Esse aperfeiçoamento será desenvolvido considerando três premissas principais, a saber:

- Visar uma efetiva contribuição dos programas para o alívio da pobreza, novo paradigma estabelecido para o turismo, como desdobramento natural da busca de alcance das “Metas do Milênio”, conforme decidido nos mais recentes encontros promovidos pelas Nações Unidas;
- Superar as deficiências já constatadas durante o período de implantação do PRODETUR NE e formatação do PRODETUR NE II e do PRODETUR SUL, que revela a escassa prática de avaliação dos impactos sociais dos programas, o que requer reflexão, conceituação e identificação de indicadores e, respectivas metodologias, para mensurar o efetivo alcance de seus objetivos, sendo o necessário o desenvolvimento de conhecimentos e implantação de práticas requeridas para a

---

<sup>110</sup> SANZOLO ressalta que a execução dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDTIS, neste momento, estão interrompidos (comunicação oral, no dia 08/03/2007).

avaliação de sua contribuição ao desenvolvimento sustentável e ao alívio da pobreza;

- Considerar a extrema dependência da efetivação desses programas ao envolvimento, capacidade institucional e competência gerencial dos órgãos estaduais e municipais, responsáveis tanto pela elaboração dos PDITS correspondentes a cada área ou pólo turístico atendido, como pela execução das ações neles identificadas.

Com essa perspectiva, este projeto passa a constituir em um importante instrumento para a promoção da inclusão social pelo turismo. Ele se propõe a oferecer aos atores envolvidos no setor uma nova visão de desenvolvimento sustentável do turismo, valorizando a população proprietária dos ativos e considerando a grande dependência do planejamento do turismo ao capital natural e cultural, bem como à manutenção da paisagem e da atratividade característica, que são mantidas e conservadas por essas populações (Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza do Brasil, 2005).

Essa iniciativa, até então inédita, representa um considerável progresso na concepção e na visão de planejamento turístico, pois adota como pressuposto para a elaboração de projetos os princípios de sustentabilidade, incluindo e abordando, efetivamente, todas as suas dimensões: ambiental, social, cultural, econômica e política.

“O projeto congrega estudos que abordam desde a formulação conceitual do que seja turismo sustentável e seu potencial de contribuição para o alívio à pobreza até sua validação operacional, a partir de aplicações desses conceitos em áreas piloto, e a verificação das condições requeridas para sua implementação institucional entre os agentes envolvidos na concepção e na implementação dos PRDT” (Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza do Brasil, 2005:06).

Em plena execução, o projeto foi concebido para ser desenvolvido em cinco etapas principais:

- Conceituação de Turismo Sustentável e o Alívio à Pobreza;
- Estabelecimento de indicadores e de metodologias para a sua mensuração – concepção de indicadores sobre as diversas dimensões da sustentabilidade na atividade turística e suas respectivas metodologias de mensuração;

- Aplicação dos instrumentos – teste de aplicabilidade e viabilidade da utilização dos indicadores e suas respectivas metodologias de mensuração;
- Institucionalização dos novos paradigmas – identificação dos requerimentos para a institucionalização da nova abordagem concebida mediante experiências estruturadas e monitoradas dessa implementação em UF beneficiadas pelos PRDT e que assim o desejarem;
- Revisão dos conceitos e indicadores.

Os estudos realizados ressaltam que a proposição de se utilizar o turismo como meio de alívio da pobreza requer a explicitação de políticas e o estabelecimento de mecanismos operacionais para a sua consecução. No texto deste projeto é explicitado que as políticas:

“devem produzir um aumento dos ativos das populações pobres, favorecendo o aumento de seu capital físico – infra-estruturas públicas e privadas e ativos financeiros; potenciação de seu capital humano pela educação e pela capacitação profissional; e dinamização de seu capital social – propiciando o fortalecimento dos vínculos sociais internos a suas comunidades, de seus mecanismos de participação política na gestão de sua vida pública e de seu acesso a créditos financeiros” (Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza do Brasil, 2005:17)

Nessa lógica, a concepção da sustentabilidade no turismo requer práticas direcionadas à conservação e valorização do patrimônio natural e cultural e à sensibilização, qualificação e envolvimento dos diferentes atores sociais na gestão do setor. Só assim, o turismo poderá ser efetivamente considerado como alternativa de inclusão social, de maneira que os benefícios, sobretudo econômicos, constituam os resultados finais de um processo coerente, estruturado e sustentável de desenvolvimento.

Talvez, a maior contribuição deste projeto nesse sentido, seja a indicação da necessidade da mudança de paradigmas na gestão pública do turismo, que segundo o documento, deve considerar:

- A valorização político-institucional do turismo, como campo de oportunidade para o desenvolvimento sustentável, com as conseqüentes medidas de qualificação e adequação quantitativa dos meios então demandados e, também, a participação das representações do turismo nas decisões que o afetem;

- O planejamento do desenvolvimento dos destinos turísticos, sob a ótica do desenvolvimento local, tendo o turismo como um dos seus vetores, com estruturação/fortalecimento das localidades turísticas e estruturação de produtos previamente à sua comercialização;
- Nesse processo de planejamento, a abordagem interdisciplinar, dada a necessária integração transversal das ações turísticas com ações mais amplas de planejamento territorial, gestão ambiental, combate à pobreza, educação, saúde, entre outras que incidem no mesmo território (integração horizontal) e, por outro, a mobilização multiinstitucional dos municípios, tanto entre os três governos (integração vertical), como deste com o trade turístico, a Academia e a ativa e efetiva participação das representações da população residente nas decisões;
- A estruturação de mecanismos institucionais para a garantia do controle social da validação e da execução dos planos elaborados, via conselhos, câmaras etc.;
- Estabelecimento de indicadores e respectivos mecanismos para monitoramento das ações e avaliação de resultados e impactos desses planos.

Assim, essa proposta incide diretamente no atual modelo de desenvolvimento do turismo no Brasil, e tende a afetar positivamente a potencialidade deste setor como mecanismo efetivo de inclusão social.

Todavia, o ideal seria que essa percepção integrasse a visão do setor como um todo, sendo internalizada pelos diferentes programas, projetos e ações implementados pelas políticas de turismo, mobilizando e engajando todos os atores sociais e segmentos do setor, no sentido do desenvolvimento do turismo no país, de maneira mais sustentável e incluyente.

A Política Nacional de Turismo 1996/1999 também realizou importantes ações na área de infraestrutura. Segundo o documento referencial desta política a implantação de infra-estrutura básica e turística adequadas às potencialidades regionais se constituiu em uma de suas quatro grandes Macroestratégias, e foi tratada como uma questão chave para a formatação do produto turístico nacional. Nesse sentido, esta política empreendeu ações importantes, que se destinaram à construção de postos de informações turísticas em todo o território nacional e ao incremento da malha aérea, ferroviária e rodoviária, à estruturação



dos municípios e regiões turísticas, através da implementação e/ou revitalização de portos e marinas, museus e patrimônios históricos com relevância para o turismo, centros de convenção, etc., enfim, uma série de empreendimentos que buscaram provir os destinos das condições necessárias para o desenvolvimento da atividade turística.

Neste contexto, diversos programas e projetos, centrados no fomento à Infra-estrutura Básica e Turística, foram implementados. A construção de pontos de informações turísticas em todos os Estados do Brasil integrou uma das ações do Programa “Internet/Sistemas de Informações Turísticas”, que procurou enfatizar nesse caso, a centralidade da informação como instrumento de atração, qualificação e promoção das regiões e destinos turísticos.

O Plano Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa Nacional de Ecoturismo também empreenderam iniciativas voltadas à melhoria da infra-estrutura nos municípios e regiões com potencial para o turismo. Essas foram consideradas ações importantes para fornecer as bases para a estruturação e formatação de produtos turísticos com qualidade, competitividade e produtividade.

Outro programa na área de Infra-estrutura se dirigiu ao tema “Desenvolvimento da Malha Aérea no Brasil”. Este, procurou dotar “os destinos turísticos de condições de acesso aéreo com capacidade adequada de transporte e preços compatíveis com a atividade turística, além de tornar possível o transporte aéreo a segmentos de consumo alijados do mercado” (PNT 1996/1999, pg. 49). Para isso, o programa empreendeu ações destinadas à implantação do transporte sub-regional, à flexibilização da regulamentação dos vôos chartes internacionais e domésticos como estímulo ao desenvolvimento do subsetor, ao incremento da capacidade dos vôos regulares e à redução do custo operacional do subsetor.

Uma oferta de vôos que atenda à demanda nacional e internacional e uma infra-estrutura aeroportuária de qualidade, capaz de atender e suportar o fluxo de vôos domésticos e internacionais, também são fundamentais para conferir qualidade e competitividade aos produtos turísticos e para estimular o crescimento do setor de turismo. A questão do transporte aéreo regular no país ainda é muito controvertida, principalmente em função das altas tarifas cobradas aos consumidores. Apesar de já existir estratégias, por parte das empresas aéreas, no sentido de oferecer tarifas promocionais e formas de pagamento mais acessíveis, talvez um dos grandes condicionantes para a cobrança ainda

elevada das tarifas, seja ainda uma visão restritiva, por parte dos órgãos regulamentadores da aviação civil brasileira, da livre concorrência entre as companhias aéreas (fato que já ocorre em diversos países como os EUA). A liberação ou maior flexibilização com este objetivo, certamente contribuiria para ampliar o acesso ao transporte aéreo no Brasil, que ainda é muito limitado e caro.

Os investimentos na construção e modernização de aeroportos nas regiões turísticas foram priorizados pelos Programas de Ação para o Desenvolvimento do Turismo, conhecidos como PRODETUR. Estes programas foram criados em 1991 e incorporados pela PNT 1996/1999 com programas de infra-estrutura básica e turística. Com vigência até 2017 (compreendendo 3 fases de execução), eles abrangem as regiões Nordeste (Prodetur-NE), Norte/ Centro-Oeste (Proecotur – Programa de Desenvolvimento do Turismo Ecológico na Amazônia e Prodetur Amazônia Legal/Centro-Oeste) e Sul (Prodetur Sul), além do Estado de São Paulo (Hidrovia Tietê-Paraná e região do Vale do Rio Ribeira).

Na primeira fase, o PRODETUR NE visou combater as deficientes condições de infra-estrutura básica que impediam o desenvolvimento do turismo e interferiam nos resultados econômicos e sociais advindos com o incremento desta atividade. Para isso, foram investidos recursos na criação de infra-estrutura básica e serviços públicos, envolvendo: estradas, saneamento, aeroportos, urbanização de áreas turísticas, sinalização turística, recuperação de patrimônio histórico, preservação ambiental, capacitação, etc. nos destinos selecionados. Segundo o Projeto de Aperfeiçoamento do Processo de Concepção e Implementação de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, objetivando o Alívio da Pobreza (BRASIL, 2005:04), “esperava-se que tais investimentos beneficiassem a população de baixa renda, além de alavancar investimentos de grupos privados”.

No entanto, a criação e a execução do PRODETUR têm sido acompanhadas de uma intensa discussão sobre seu alcance, seus impactos e seu papel como indutor de desenvolvimento da atividade turística e como instrumento para a promoção da inclusão social. Primeiramente, é preciso ressaltar que o PRODETUR constituiu, sobretudo em sua primeira fase, muito mais uma política urbana do que uma política de turismo, já que este implementou (e ainda tem implementado, na atual fase) ações e obras de infra-estrutura básica e de acesso, voltadas à urbanização dos espaços considerados turísticos ou com potencial para o desenvolvimento do turismo. Nesse sentido, conforme CRUZ (2000:142),

“ele urbaniza, mas não turistifica. É uma política urbana que faz as vezes de uma política de turismo”.

Além disso, o objetivo do Prodetur, assim como a postura das políticas públicas de turismo, de modo geral, tem se voltado para a minimização das desigualdades entre as regiões do Brasil<sup>111</sup>. O PRODETUR-NE FASE I, por exemplo, teve como objetivo “reforçar a capacidade da região Nordeste do Brasil em sustentar o crescimento da atividade turística, contribuindo para o desenvolvimento sócio-econômico da região” (Projeto de Aperfeiçoamento do Processo de Concepção e Implementação de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, objetivando o Alívio da Pobreza, BRASIL, 2005:04).

Contudo, é um equívoco conferir ao turismo o papel de indutor de desenvolvimento sócio-econômico e agente de minimização das desigualdades intrínsecas às regiões brasileiras, haja vista que nenhuma atividade econômica tem condições de, isoladamente, atingir tal intento. Além disso, a concepção do Prodetur baseou-se na implementação de ações de urbanização (e não ações de formatação e promoção de destinos e produtos turísticos). Assim, o alcance dos objetivos macro-estratégicos mencionados não poderia ser assegurado pela sua simples execução, sem contar com outras políticas e programas integrados.

Também é preciso considerar que o modelo de urbanização implementado em grande parte das áreas atendidas pelo Prodetur caracterizou-se por privilegiar à internacionalização dos serviços hoteleiros e por gerar alto grau de segregação e exclusão social das comunidades locais. Isso se deve à priorização de empreendimentos hoteleiros do tipo *resort* e *village*<sup>112</sup>, verdadeiros complexos turísticos, com padrão de serviço internacional, quase que independentes do meio externo às suas delimitações,

---

<sup>111</sup> Segundo CRUZ (2000:64): “a eleição das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia Legal como áreas prioritárias pelos mecanismos de fomento da PNT demonstra, mais uma vez na história das políticas nacionais de turismo, a intenção de se fazer da atividade um mecanismo de atenuação dos desníveis econômicos inter-regionais”.

<sup>112</sup> Segundo Cruz (2000:136), esses complexos de hospedagem e de lazer são como “pequenos mundos turísticos”, exemplos didáticos do que Augé (1994) chama de não-lugares, ou os enclaves, de que falam Pearce (1990) e Lozato-Giotart (1994), ou ainda, “bolhas”, nos dizeres de Urry (1996). São microcosmos nos quais tudo funciona a contento de seus moradores temporários, ao contrário, muitas vezes, do que se passa do lado de fora.

desconsiderando as demandas e especificidades dos atores sociais residentes em seu entorno.

Mas, é preciso ressaltar que os programas de ação para desenvolvimento regional também tiveram aspectos positivos, contribuindo para a modernização dos territórios atingidos pelo programa, impactando positivamente na melhoria das condições das cidades turísticas e criando as condições necessárias para a atração de investidores.

O tema da infra-estrutura integrou ainda, alguns instrumentos da Legislação de Turismo correspondente ao período de implementação da PNT1996/1999. Este tema compôs o Artigo 1º da Deliberação Normativa nº 419/01, que estabeleceu a criação do “Programa Nacional de Infra-estrutura Turística – PROINTUR”. Segundo este artigo, “*o Programa Nacional de Infra-estrutura Turística, teve por objetivo propiciar o aproveitamento e a melhoria das condições atuais dos atrativos históricos, culturais e naturais, mediante a implementação de projetos de empreendimentos, obras e serviços de finalidade ou interesse turístico*”. Nesse sentido, tal programa previu a construção, ampliação ou reforma de aeroportos, marinas, terminais marítimos, fluviais, rodoviários e ferroviários, meios de hospedagem, centros de eventos, praças públicas, parques de exposição e rodeios, parques públicos, casas de cultura e museus, centros de comercialização de produtos artesanais, recuperação de equipamentos e prédios históricos para fins turísticos, urbanização ou reurbanização de orla marítima/fluviais, enfim, todos os locais ou empreendimentos com interesse e/ou finalidade turística. Iniciativas e ações com este objetivo são essenciais para a formatação e/ou maximização dos atrativos e produtos das destinações turísticas do país e para o aumento da atratividade de turistas, além de interferir positivamente na melhoria das condições de vida das populações residentes nas destinações turísticas<sup>113</sup>.

Ressaltando a centralidade dos investimentos em infra-estrutura para o desenvolvimento da atividade turística no país, o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” traçou algumas propostas com o objetivo de dar continuidade e ampliar as ações nesse sentido.

---

<sup>113</sup> Novamente, a Legislação de Turismo, vigente no período de implementação do PNT 2003/2007, não abordou o tema da infra-estrutura básica e turística.

Tais propostas estão reunidas no **Eixo Temático “Infra-estrutura”**. A primeira delas destaca a necessidade de somente se comercializar aqueles destinos que já possuam uma estruturação adequada, apresentando uma boa cobertura de serviços públicos, uma gestão pública já formatada e atuante, além de um conjunto de serviços turísticos qualificados para atender aos turistas. Esta premissa é essencial para o crescimento e fortalecimento da atividade turística brasileira, tendendo a contribuir para a minimização dos impactos negativos gerados pelo turismo e para a promoção da inclusão social.

Neste Eixo Temático propõe-se também uma maior articulação interministerial (particularmente com os Ministérios das Cidades, Transportes e Defesa) e entre as diferentes esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal). Vale ressaltar que o interlocutor entrevistado do PNT 2003/2007 também destacou a importância da integração interministerial, nas ações voltadas à melhoria de qualidade da infra-estrutura básica e turísticas, como um componente fundamental para o desenvolvimento do turismo do país, tanto no mercado internacional quanto no mercado interno. Conforme seu depoimento:

“Com relação à infra-estrutura básica nós temos, por exemplo, o passivo de uma rede rodoviária bastante precária. A infra-estrutura relacionada à acessibilidade é extremamente importante para atividade turística, mas esta é uma competência de Ministérios outros que não do Ministério do Turismo. Nesse sentido, acredito que o Ministério do Turismo tem que fazer um trabalho articulado com os outros ministérios, como o Ministério dos Transportes (rodovias, ferrovias), Ministério da Defesa (infra-estrutura aeroportuária), entre outros. Já com relação à infra-estrutura dos recursos turísticos, a questão da qualificação desses recursos também exige uma articulação com outros Ministérios, como o Ministério da Cultura, Ministério do Meio Ambiente. Por exemplo, a perspectiva de utilização dos nossos Parques Nacionais como ativos turísticos, representa um potencial imenso, cuja exploração exige, nesse caso, uma articulação com o Ministério do Meio Ambiente”.

Ações nesse sentido tendem a interferir, diretamente, na melhoria da alocação de recursos do Orçamento Geral da União, permitindo que destinos turísticos, ainda carentes de serviços públicos, possam receber investimentos voltados à sua infraestruturação. Tal perspectiva vai de encontro ao modelo de estrutura política do Brasil, que tende a tratar as diferentes áreas governamentais de maneira fragmentada e setorializada, fato que obriga alguns Ministérios (e, entre esses, o Ministério do Turismo), a traçar estratégias de ação

individualizadas, voltadas à liberação de recursos públicos para o setor. Na verdade, todo o planejamento governamental deveria ser realizado de maneira integrada, privilegiando e considerando as diferentes prioridades do país e as demandas específicas por recursos.

Neste Eixo Temático de Infra-estrutura se sugere ainda um trabalho de identificação e quantificação das necessidades de infra-estrutura básica e turística dos diversos destinos do Brasil, de modo a orientar ações que possam solucionar tais carências. Essa iniciativa tende a proporcionar uma melhoria da qualidade dos serviços nas cidades turísticas, impactando de forma positiva na melhoria de vida das populações residentes e permitindo que novas regiões tenham condições de se inserir no mercado turístico, disponibilizando serviços adequados ao atendimento dos turistas.

No Eixo Temático em questão ressalta-se ainda a importância da adequação da infra-estrutura básica e turística para o atendimento das pessoas portadoras de deficiência. Tal proposta constitui uma estratégia essencial para a promoção da inclusão de parcelas da população (sejam elas turistas ou moradores) que, normalmente, não têm condições de se locomover e de fazer turismo, em virtude da carência de infra-estruturas mais adequadas.

Por fim, neste eixo temático se propõe a ampliação das iniciativas voltadas à recuperação e conservação do patrimônio natural dos sítios históricos, arqueológicos, geológicos, etc. A infra-estruturação dos atrativos representa, numa concepção de valorização de patrimônio, um desafio central em planejamento pois resulta diretamente em sua conservação e manutenção, contribuindo para a minimização dos impactos ocasionados pelo turismo. Mas este esforço deve, idealmente, estar atrelado à determinação da capacidade de carga desses atrativos, para que se evite que um número excessivo de turistas venha a degradar e, em alguns casos, até inviabilizar visitas futuras.

### **DMENSÃO DO TRABALHO**

A dimensão do trabalho, referente à análise da Exclusão/Inclusão Social nas Políticas Públicas de Turismo, envolve temas como: aumento da oferta de empregos, empregos reconhecidos pela legislação e estabilidade nos postos de trabalho.

A questão da criação, do aumento e da manutenção dos postos de trabalho, por meio do desenvolvimento da atividade turística, constitui uma das grandes prioridades, tanto do

atual Plano Nacional Turismo 2003/2007 quanto do documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”, além de também ter sido priorizada pela Política Nacional de Turismo 1996/1999. Todos esses documentos oficiais procuraram evidenciar os impactos positivos do turismo na economia brasileira, destacando sua importância e potencial para geração de emprego e renda.

O Plano Nacional de Turismo 2003/2007 tem priorizado a geração e o aumento da oferta de empregos por meio do desenvolvimento do turismo, questão que constitui um dos desafios centrais do Governo Federal, conforme expresso no documento:

“O atual governo, ao decidir pela criação do Ministério do Turismo, demonstrou de forma muito clara à sociedade a prioridade e atenção especial ao turismo, por ser este um dos principais vetores de geração de empregos e renda entre as diversas atividades econômicas, tendo vínculos com mais de 50 segmentos da economia e, ainda, se constituindo numa das mais importantes fontes de riqueza do planeta, o que propicia forte inclusão social e econômica no âmbito das comunidades locais” (11º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo, 2006:02).

Uma das cinco metas do PNT 2003/2007 aponta para a criação das condições necessárias para se gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações no setor. Para atingir tal meta, o PNT vem implementando diversas ações voltadas à oferta de crédito aos empreendedores; captação de investimentos; estruturação, promoção e comercialização dos destinos turísticos e capacitação dos recursos humanos. De maneira geral, todas as ações do Plano têm como objetivo central a consolidação do mercado turístico para a ampliação da geração de empregos e renda para a população do país. Talvez, esta perspectiva justifique porque a grande maioria das diretrizes, objetivos, programas, projetos e ações do PNT 2003/2007 esteja baseada em uma lógica de mercado, na qual predomina a visão de que, caso o mercado turístico se fortaleça e atinja índices elevados de desempenho nos cenários internacional e doméstico, todas as outras questões de ordem social, cultural e ambiental, inerentes ao turismo, tendem a ser priorizadas. Ou seja, a questão da inclusão social, no âmbito do PNT 2003/2007, surge, prioritariamente, como uma consequência de um processo de desenvolvimento econômico do turismo, e não como sua inspiração.

Tal visão é reforçada pelas considerações do interlocutor entrevistado do PNT 2003/2007<sup>114</sup>, quando este afirma que:

“o que sintetiza, de certa forma, a perspectiva da inclusão social na atual política pública de turismo é a meta referente à geração de emprego e renda, que está absolutamente dentro do previsto e, provavelmente, será ultrapassada a meta de geração de emprego e ocupações que era de 1.200.000, até 2007. Nós já temos quase 800.000, com previsão de ultrapassar a marca de 1.000.000 até o final de 2006, com perspectiva de ultrapassar a projeção inicial gerada pelo turismo. Nesse sentido, esse é o indicador principal dessa perspectiva da Inclusão Social da atividade turística no país”.

Contudo, é preciso ressaltar que, ao lado da geração de empregos, inúmeras outras questões e aspectos de ordem social, ambiental, cultural e político necessitam ser considerados nos processos que objetivem a promoção efetiva da inclusão social, através do desenvolvimento da atividade turística.

A Política Nacional de Turismo 1996/1999 teve também como um de seus objetivos centrais: “a geração de empregos e a manutenção dos existentes”, visando “passar de 9% da população economicamente ativa empregada no setor para além da média mundial (que naquele período era) de 10,6%” (PNT 1996/1999, pg. 05). Esta política procurou investir no setor de serviços, apostando especialmente no turismo como vetor para a geração de emprego e renda e, também, para incluir parcelas da população com baixa qualificação profissional.

No entanto, a questão da criação de empregos formais não compõe, de maneira evidente, nenhuma das estratégias das políticas de turismo, implementadas desde 1996, e também, não constitui nenhuma das propostas que integram o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”. Esta lacuna em políticas públicas merece ser discutida com maior profundidade, justamente porque, grande parte dos profissionais envolvidos na área de turismo, atua na informalidade. A utilização de mão-de-obra informal é uma constante no turismo e, se intensifica, sobretudo, em função da sazonalidade do setor. Nas épocas de alta temporada há um aumento na oferta de empregos, tanto formais quanto informais, mas na

---

<sup>114</sup> Sr. José Augusto Falcão, coordenador do processo de implementação e avaliação do PNT 2003/2007.



baixa estação, este quadro se altera. Segundo Nicolás (1989 *apud* CRUZ, 2000:151), o caráter temporário desses empregos é uma tônica no turismo:

“os empregos temporários, gerados nas altas temporadas, podem chegar a mais da metade no número de empregos permanentes. Isto pode configurar um problema para o poder público local, já que a mão-de-obra temporariamente empregada durante esses períodos pode não encontrar outras alternativas de trabalho no lugar turístico – onde está, em geral, sua residência fixa – nos períodos de baixa estação”.

Assim, nos períodos de baixa temporada, muita dessas pessoas não conseguem se manter empregadas, o que acaba gerando graves problemas sociais nas localidades turísticas, como favelização, aumento da violência, do tráfico de drogas, do número de pedintes/mendigos nas ruas, etc., contribuindo para o agravamento do processo de exclusão social e degradação dos destinos turísticos. A superação dessas questões se expressa como um grande desafio para os órgãos de turismo. Uma alternativa para o equacionamento deste problema seria a intensificação do investimento em ações que procurem incentivar os turistas a viajar nos períodos de baixa temporada, na tentativa de se amenizar os efeitos da sazonalidade. Mas, ainda sim, tal iniciativa não solucionaria o problema por completo. Como já observado no primeiro capítulo dessa pesquisa, o problema da informalidade, atualmente, atinge todas as áreas e setores da economia, e não só o turismo, de maneira que, a solução para esse problema, implicaria em uma mudança estrutural no modo como a sociedade está organizada e na forma como se desenvolve<sup>115</sup>.

O documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” dá continuidade à perspectiva adotada pelo PNT 2003/2007, e todas as propostas sugeridas também têm como objetivo final, a consolidação e ampliação do mercado turístico brasileiro. Todas as ações previstas levam à concretização desse objetivo. As iniciativas referentes aos aspectos sociais, culturais e ambientais do turismo são consideradas meios para estimular o crescimento do mercado turístico, e não o objetivo central das políticas públicas do setor.

---

<sup>115</sup> Vale ressaltar que nenhum dos temas da dimensão do trabalho, referentes à análise da inclusão social no âmbito do desenvolvimento da atividade turística no país, foi abordado pela Legislação do Turismo durante o período de implementação da Política Nacional de Turismo 1996/1999 e do Plano Nacional de Turismo 2003/2007.

De maneira geral, todos os objetivos, metas, macroprogramas, programas e projetos implementados pelas políticas analisadas tiveram como uma de suas prioridades centrais, a geração de empregos. Tal questão permeou todas as ações que objetivaram organizar e desenvolver o setor no Brasil, formatar e promover as regiões turísticas e qualificar a mão-de-obra, tendo como resultado final a criação de oportunidades de trabalho e a consolidação do mercado turístico.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como proposta central a realização de uma análise sobre como as Políticas Públicas de Turismo do Brasil internalizam o compromisso da temática da Inclusão Social, com enfoque no atual Plano Nacional de Turismo 2003/2007, num exercício retrospectivo e considerando a projeção de cenários.

O Plano Nacional de Turismo 2003/2007 considera o turismo, em seu discurso, como um segmento capaz de contribuir para a efetivação das Macroestratégias do Governo Federal e auxiliar na superação dos principais desafios do país na área econômica e social, em função de seu potencial para promover a minimização das desigualdades regionais, a geração de empregos e divisas, a distribuição de renda, o desenvolvimento sustentável e a integração, ao mercado de trabalho, de um contingente populacional com limitada qualificação profissional.

O Plano consolida ainda em suas propostas o potencial do turismo como um instrumento capaz de promover a inclusão social nos destinos turísticos. Nessa perspectiva, a pesquisa em questão aponta que, de maneira geral, todas as dimensões de inclusão social, consideradas para a análise, foram contempladas, direta ou indiretamente, em maior ou menor aprofundamento, pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Contudo, é preciso tecer algumas considerações sobre a forma de internalização deste compromisso.

O próprio conceito de inclusão social, abordado no âmbito das políticas públicas de turismo, se distancia daquele proposto nesta pesquisa. O discurso oficial parte do pressuposto que o potencial do turismo como instrumento de inclusão social está representado por sua capacidade de geração de emprego e renda e pela ampliação da inserção de novas parcelas de consumidores no mercado turístico. Esta concepção de inclusão social possui um enfoque prioritariamente econômico, o que representa, conforme apontado por Castel (2004), uma limitação de análise e impede sua abordagem como processo, abrangente e complexo, que reúne diversas questões interdependentes e complementares, que não só a geração de empregos e a inclusão de novas camadas sociais no mercado turístico.

Apesar de a geração de empregos figurar, na atualidade, como uma das principais questões relacionadas à inclusão social, Atkinson (1998), Sposati (1999) e Amartya Sen (1999) propõem uma abordagem mais ampla para a sua interpretação, que supera a visão

reducionista exclusão/inclusão - emprego/renda predominante no discurso oficial. A promoção de inclusão social, segundo esses autores, estaria relacionada à integração social de indivíduos e grupos sociais, à reivindicação de direitos sociais e políticos, à universalidade da condição de cidadania, à participação ativa de uma sociedade, à igualdade generalizada de possibilidades e oportunidades, ao engajamento no plano moral, social, participativo. Enfim, falar em inclusão social significa ir além da vida no trabalho e considerar os campos da habitação, educação, saúde, acesso a serviços, direitos políticos, cidadania.

O PNT 2003/2007 tem realizado algumas ações importantes na tentativa de transformação do setor de turismo em um vetor de inclusão social. No entanto, a maioria dos programas, projetos e ações nesse sentido, não abordam a temática da inclusão social em sua totalidade. Esta temática não se encontra ainda formatada, permeando a implementação das iniciativas propostas, de maneira integrada.

Em geral, as dimensões de análise de inclusão social, consideradas pela presente pesquisa, estão expressas ainda nas políticas, programas ou projetos, de maneira pontual e fragmentada, o que tende a gerar resultados apenas parciais com este enfoque. Nesse sentido, é fundamental que os programas e projetos voltados ao desenvolvimento do turismo tenham em suas diretrizes uma visão integradora da temática da inclusão social, capaz de incorporar os seus diferentes aspectos, numa perspectiva mais ampla e transversal, como forma ou caminho para se promover uma mudança de paradigma social, ambiental, político, cultural, econômico e humano no setor.

Além disso, cada uma das dimensões de inclusão social é abordada e/ou priorizada pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007 de diferentes formas, sob perspectivas e enfoques distintos, geralmente determinados, em virtude de seu impacto no desenvolvimento e consolidação do mercado turístico do país.

Com relação à dimensão política, esta tem sido significativamente enfatizada pelo PNT 2003/2007, através de várias propostas e ações que, num movimento de continuidade e aperfeiçoamento das iniciativas implementadas pela Política Nacional de Turismo 1996/1999, visam à construção de uma estrutura de gestão descentralizada para o setor.

O processo de elaboração do Plano 2003/2007, realizado em 2003, procurou apreender as principais demandas, sugestões e problemas do segmento turístico, através da

consulta aos diferentes segmentos representativos do turismo nacional, visando ao estabelecimento das principais diretrizes, estratégias e objetivos para o desenvolvimento do turismo no Brasil. Uma das principais inovações do PNT 2003/2007, na perspectiva política da temática da inclusão social, se expressa pela promoção das articulações interministeriais e a afirmação do compromisso de transversalidade em políticas públicas. Esta questão, que de certa maneira já havia inspirado algumas das ações da Política Nacional de Turismo 1996/1999, adquiriu status de prioridade na política do atual Governo, por representar uma perspectiva estratégica para a maximização das ações e dos resultados no processo de desenvolvimento do turismo no país.

O PNT 2003/2007 tem priorizado também a criação e/ou a revitalização de vários órgãos e instâncias representativas na estrutura de gestão descentralizada, abrangendo os diferentes esferas de poder (Federal, Estadual, Regional e Municipal), com enfoque na integração e articulação de decisões, objetivando a instituição de espaços efetivos de participação social e negociação. Nessa direção, o Plano Nacional Turismo 2003/2007 procura priorizar a descentralização e o efetivo envolvimento dos governos estaduais, dos parceiros estratégicos, setor privado, municípios e representatividades locais na gestão do turismo, uma questão central em planejamento turístico, conforme enfatizado por Dowbor (2003), Irving (2003) e Sotero (2002), que apontam para a importância da descentralização do poder e do envolvimento de todos os setores e representatividades sociais no processo de planejamento e desenvolvimento do turismo.

Contudo, é preciso ressaltar que o método de análise adotado nesta pesquisa considerou a lógica do processo de descentralização da gestão do turismo no plano do discurso oficial. A avaliação sobre a efetividade das iniciativas voltadas à distribuição do poder e/ou empoderamento daqueles que vivem nas destinações turísticas, bem como seu grau de participação (seja ele consulta, convencimento, mera presença, participação efetiva) no processo decisório, exigiriam a adoção de outros procedimentos metodológicos, que não apenas o método de Análise de Conteúdo, que se concentra, essencialmente, no teor e nas características do discurso das Políticas Públicas de Turismo no Brasil. Segundo Sansolo<sup>116</sup>, haveria a necessidade de uma análise aprofundada de cada um dos programas, projetos e

---

<sup>116</sup> Comunicação Oral. Banca de defesa de Mestrado, realizada no dia 08/03/2007.

ações empreendidos pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007<sup>117</sup>, além da realização de estudos de caso com representantes locais e da análise da paisagem, que pode ser representativa e interpretada como resultante de um processo.

O tema referente à formação cidadã de atores e representatividades sociais do setor e das populações residentes nas destinações turísticas compõe, apenas parcialmente, as iniciativas empreendidas pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Somente os projetos “Brasil: Meu Negócio é o Turismo”, “Caminhos do Futuro” e “Emprendetur” abordam este tema de maneira direta, ao procurar fomentar iniciativas voltadas à formação e à conscientização de agentes locais de turismo, professores da rede pública, alunos do ensino fundamental e médio e professores e alunos dos cursos de graduação em turismo, sobre a importância da adoção de práticas sustentáveis no planejamento e na condução da atividade turística, um pressuposto para a promoção da inclusão social através do turismo. No entanto, a Política Nacional de Turismo 1996/1999 já havia avançado neste sentido com a implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, um programa de grande alcance em todo o país, que congregou, em seus objetivos, ações específicas direcionadas à formação cidadã dos atores sociais engajados na atividade turística. A proposta do PNMT está em sintonia com as premissas de Sansolo (2005), Irving (2003) e Amartya Sen (1999), que ressaltam a importância da conscientização e sensibilização das populações locais para a adoção das premissas de sustentabilidade econômica, ambiental, social e cultural no desenvolvimento do turismo, caminho essencial para a transformação do setor em um vetor de inclusão social, capaz de proporcionar uma formação crítica dos cidadãos e promover o crescimento econômico, geração de empregos, melhoria da qualidade de vida da população e preservação de seu patrimônio natural e cultural.

Já a dimensão cultural da inclusão social tem recebido atenção apenas periférica no Plano Nacional de Turismo 2003/2007, o que representa um certo retrocesso com relação às ações empreendidas no âmbito da Política Nacional de Turismo 1996/1999. As iniciativas do PNT 2003/2007 voltadas às questões culturais têm um enfoque prioritariamente direcionado ao desenvolvimento do mercado turístico, considerando a riqueza da

---

<sup>117</sup> Questão que não figurou como objetivo desta pesquisa.

diversidade cultural do país, sobretudo, como um recurso essencial e diferenciado para a formatação de produtos turísticos competitivos e de qualidade.

Nessa lógica, questões centrais para a promoção da inclusão social, referentes à proteção e conservação do patrimônio histórico-artístico-cultural das destinações turísticas, à valorização e fortalecimento das tradições culturais das populações e ao incentivo ao intercâmbio cultural, são abordadas pelo PNT 2003/2007, apenas como uma das etapas do processo de formatação de produtos turísticos competitivos, essenciais à consolidação do mercado turístico brasileiro, não constituindo os pressupostos de programas e ações voltados ao desenvolvimento do turismo no Brasil, abordagem que diverge da concepção de inclusão social adotada neste estudo, que considera a valorização e fortalecimento das tradições culturais e a conservação do patrimônio histórico e artístico como questões essenciais para a transformação do turismo em uma alternativa efetiva de inclusão social, já que tendem a interferir diretamente na valorização da identidade local, no resgate da auto-estima e no sentimento de pertencimento das populações residentes nos destinos turísticos.

A dimensão ambiental, por sua vez, constitui uma prioridade evidente do Plano Nacional de Turismo 2003/2007, mesmo que algumas de suas iniciativas ainda considerem os “recursos ambientais”, prioritariamente, como insumos para a formatação de produtos turísticos. De maneira geral, diversas ações empreendidas no âmbito do PNT 2003/2007 tem enfoque na adoção dos pressupostos da sustentabilidade ambiental na organização, planejamento e conduta da atividade turística, ressaltando a centralidade do comprometimento de todos os atores sociais e segmentos da cadeia produtiva do turismo - Poder Público, iniciativa privada, organizações não-governamentais e sociedade civil - neste processo, visando a construção de um novo padrão de desenvolvimento turístico no Brasil, centrado na conservação e valorização do patrimônio natural e aspectos associados.

Nessa direção, os objetivos e as ações de programas como “Estruturação da Produção Associada ao Turismo”, “Brasil: Meu Negócio é o Turismo”, “Caminhos do Futuro”, “Empreendetur”, “Programa de Normatização da Atividade Turística” e “PROECOTUR/ Fase II” se aproximam dos pressupostos e recomendações propostas pela OMT (1993), Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2000), Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável (OMT, 1996) e Código Mundial de Ética do Turismo (OMT, 1999), quando se propõem a priorizar temas

relacionados à conscientização, preparação e formação das populações locais, empreendedores do setor e profissionais inseridos no mercado turístico, sobre a importância da conservação do patrimônio natural, da adoção de práticas responsáveis e sustentáveis e da utilização de tecnologias “limpas”, com o objetivo de minimizar os impactos negativos gerados pelo turismo. Ao mesmo tempo, se pretende inserir no mercado, produtos turísticos com qualidade, competitividade e responsabilidade socioambiental, cujos resultados tendam a repercutir e interferir positivamente na melhoria da qualidade de vida das populações residentes em destinos turísticos, na imagem do Brasil e no crescimento do setor. Este compromisso, expresso nas prioridades estabelecidas e nas ações efetivamente empreendidas com este objetivo, tende a contribuir decisivamente para a transformação do turismo em uma alternativa efetiva de inclusão social, sob esta ótica de análise.

O PNT 2003/2007 destaca ainda o potencial do turismo para a minimização das desigualdades sociais existentes no país. No entanto, o que se verifica, na prática, é que a dimensão social da inclusão não se expressa claramente na base das diretrizes dos programas e projetos implementados pelo Plano. Muito provavelmente isto resulta do enfoque central no desenvolvimento e consolidação do mercado turístico, que acaba considerando os aspectos sociais e, mesmo as populações dos destinos, como recursos ou insumos necessários ao desenvolvimento do turismo, no plano da competitividade internacional. Esta perspectiva é criticada por Sansolo (2005), quando este afirma que, em políticas públicas de turismo, todas as ações elevam a iniciativa privada como principal protagonista no desenvolvimento do turismo e, o Estado, como indutor e normatizador, de maneira que as classes populares passam a integrar, constantemente, a periferia das políticas de turismo, não configurando como protagonistas do desenvolvimento, mas sim, como importantes e necessários insumos do turismo.

Tal interpretação em políticas públicas é problemática, uma vez que tende a impedir que os aspectos sociais sejam abordados como questão primeira e estruturante de todo o processo de planejamento e desenvolvimento do turismo no Brasil. No entanto, apesar da questão social não ter integrado a base de todos os programas, projetos e ações do PNT 2003/2007, é preciso considerar que o mesmo traz alguns avanços importantes em relação às iniciativas da Política Nacional de Turismo 1996/1999. O PNT 2003/2007 tem implementado alguns programas e projetos com propostas que tendem a interferir



positivamente na redução dos processos exclusivos e na melhoria da qualidade de vida das populações residentes em destinações turísticas. Entre esses programas, merecem destaque o “Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar” e o “Programa de Estruturação do Turismo em Áreas Priorizadas”, cujas diretrizes e ações estão em sintonia com a perspectiva de planejamento e desenvolvimento turístico sustentável e incluyente, discutida por Irving (2003, 2004).

O PNT 2003/2007 tem direcionado ainda um enfoque mais aprofundado à dimensão humana da inclusão social, se comparado à Política Nacional de Turismo 1996/1999.

Nesse sentido, o acesso às oportunidades de se fazer turismo constitui um dos temas priorizados e valorizados pelo PNT 2003/2007. O Plano tem como um de seus pressupostos a ampliação e inclusão de um maior número de pessoas e classes sociais no mercado turístico, e considera o turismo como “um elemento de construção de cidadania e de integração social”. Por um lado, é inegável que as ações empreendidas no âmbito do Programa “Vai Brasil” e da criação do “Cartão de Crédito do Turismo” têm importante impacto para a inclusão social, uma vez que estes visam à ampliação do acesso ao turismo por estratos sociais menos favorecidos, através da comercialização de pacotes turísticos com preços e condições de pagamento mais acessíveis, resultando diretamente na minimização dos efeitos da sazonalidade turística, na manutenção e geração de empregos, na integração e intercâmbio cultural e na melhoria da qualidade de vida nas destinações turísticas. Mas, ao mesmo tempo, é preciso ressaltar que esses programas também escamoteiam fortes componentes de exclusão social, por condicionar a venda de pacotes turísticos “acessíveis” a períodos do ano, que em muitos casos, não são favoráveis para a prática do turismo, além de contribuir para a segregação de diferentes camadas sociais, que acabam viajando para os mesmos destinos, porém em épocas do ano distintas, em virtude da diferença de poder aquisitivo, o que tende a gerar níveis de impacto diferenciado nos destinos ao longo do ano.

Apenas ações isoladas com este enfoque não são suficientes para transformar o turismo em um fator de “construção de cidadania e de integração social”, como assinalado no documento de referência do PNT 2003/2007. Tal perspectiva está atrelada, em parte, a uma mudança no enfoque no mercado (que norteia o desenvolvimento do setor no Brasil) para o compromisso de aprimoramento do modelo de gestão do turismo, baseado na

implementação de programas e ações integradas e transversais, com forte conteúdo social, ambiental, político, cultural e econômico.

A educação para o turismo constitui também tema priorizado, a partir de uma perspectiva inovadora, sob a ótica da inclusão social. O PNT 2003/2007 não considera que os investimentos e ações nessa área são essenciais apenas por interferir diretamente na formação da mão-de-obra para o mercado turístico, na melhoria da prestação de serviços, no bom atendimento aos turistas e, no conseqüente, crescimento do mercado turístico. O Plano inova ao propor ações voltadas à formação cidadã de todos os atores sociais envolvidos no setor do turismo, considerando que as iniciativas voltadas à qualificação profissional podem também repercutir, decisivamente, para a conscientização sobre a importância da adoção de condutas e práticas sustentáveis no desenvolvimento do turismo, que privilegiem a valorização dos aspectos e tradições culturais das populações autóctones, conservação dos recursos naturais e respeito ao turista, questão que vai ao encontro às afirmações de Sansolo (2005), que ressalta a importância do aspecto pedagógico nas ações de educação para o turismo, como forma de incentivar a formação de cidadania.

O Ministério do Turismo tem promovido ainda ações importantes voltadas à ampliação do acesso ao crédito para os empreendedores do setor de turismo e, também, à disponibilização de linhas de financiamento específicas para a aquisição e/ou modernização de equipamentos de uso turístico. Nesse sentido, o grande diferencial e/ou avanço conquistados pelo Plano, sobretudo em relação à PNT 1996/1999, reside no fato de que grande parte dessas linhas de crédito e financiamento procuram privilegiar os micro e pequenos empreendimentos, através da oferta de condições favoráveis (juros baixos, prazos maiores e períodos de carência especiais) para a estruturação e/ou implantação de empreendimentos no setor de turismo, o que tende a incentivar um maior número de empresas, associações, cooperativas e empreendedores a investir na estruturação e/ou modernização de seus negócios, resultando positivamente na qualificação e agilização na prestação de serviços aos turistas, na geração de empregos, na melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores inseridos na cadeia produtiva do turismo e na promoção da inclusão social.

Por fim, a previsão de investimentos em infra-estrutura básica e turística, considerada estratégica para o desenvolvimento do turismo, tem sido intensificada desde o

início da década de 90 pelas políticas públicas do setor. O PNT 2003/2007, através da implementação do “Programa de Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial” e da continuidade das ações dos “Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo”, conhecidos como PRODETUR’s, tem priorizado um significativo volume de recursos destinados à estruturação das regiões turísticas do país e à criação de condições favoráveis para a atração de investimentos privados, objetivando a expansão do turismo, a geração de empregos e renda e a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nas destinações turísticas.

Mas o avanço mais considerável na previsão para o fortalecimento de infraestrutura básica e turística deve-se à criação e implementação dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDTIS. A proposta destes planos tende a contribuir efetivamente para a questão da promoção da inclusão social, ao visar o aperfeiçoamento do processo de concepção e execução dos PRODETUR’s, a partir do delineamento de medidas dirigidas à avaliação dos impactos gerados pela implementação desses programas e ao direcionamento de ações de desenvolvimento baseadas nos pressupostos de sustentabilidade. Tais ações visam ao alívio à pobreza, objetivando o envolvimento de órgãos municipais e estaduais na elaboração dos PDTIS e nas ações neles identificadas, a implementação de um processo de planejamento com enfoque interdisciplinar, que considere a grande dependência do planejamento do turismo do capital natural e cultural.

No entanto, é preciso ressaltar ainda que, apesar da proposta de implementação dos PDTIS, os grandes investimentos na área de infraestrutura não parecem gerar, por si só, processos de desenvolvimento local nas regiões beneficiadas por esses programas. Tal questão é discutida por Sansolo (2005), que aponta que os investimentos empreendidos no âmbito do PRODETUR foram importantes como fatores de urbanização, trazendo benefícios para a população em geral, sobretudo, no que se refere à abertura e melhoria de estradas e no saneamento básico, mas não foram e não são suficientes para a geração de um processo dinâmico endógeno, capaz de interferir positivamente para a geração de emprego, renda e melhora das condições de vida em geral da população local e regional.

Além do mais, as políticas públicas de turismo acabam privilegiando programas como o PRODETUR, destinando grandes volumes de recursos financeiros para a sua implementação e execução, enquanto que programas como o “Programa de Regionalização

do Turismo”, o “Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo” e o “Programa de Estruturação do Turismo em Áreas Priorizadas” (cujas propostas possuem um enfoque e um alcance muito mais voltado para o desenvolvimento local sustentável, o que tende a interferir mais diretamente na transformação da realidade das regiões turísticas e na promoção da inclusão social) contam com alocação limitada de recursos, o que tende, por pressuposto, a prejudicar e, até inviabilizar, em alguns casos, sua execução.

O tema da geração de postos de trabalho é abordado como a principal prioridade do PNT 2003/2007. Nesse caso, todas as ações do Plano estão voltadas para a consolidação do mercado turístico brasileiro, cujo resultado esperado mais evidente, segundo sua perspectiva, tende a ser a criação de empregos.

A geração de postos de trabalho figura, na visão oficial, como o principal indicador de inclusão social, através do desenvolvimento do turismo. Esta interpretação, no entanto, se distancia da concepção de inclusão social, proposta por Atkinson (1998), Escorel (1997) e Sposati (1999), que abordam tal conceito, sob uma perspectiva mais ampla, ao considerar questões de ordem social, ambiental, cultural e política, paralelamente à geração de empregos, como temas interdependentes e inter-relacionados nos processos voltados à promoção efetiva da inclusão social.

Contudo, é preciso ressaltar ainda que, além das dimensões política, cultural, ambiental, social e humana da Inclusão Social, a dimensão simbólica perpassa todas as reflexões relacionadas ao fenômeno do turismo<sup>118</sup>, ao incorporar a visão do imaginário, do encontro e do sentimento de pertencimento das comunidades autóctones, questões estas, que se encontram ainda na periferia das discussões e objetivos das Políticas Públicas de Turismo no Brasil. Interpretar o imaginário do turismo na perspectiva de inclusão social significa, segundo Irving (2007), interpretar desejos e motivações, compreender subjetividades, aspirações e as maneiras de se entender o mundo, tanto por parte dos turistas quanto das populações residentes em destinos turísticos.

A visão prospectiva de desenvolvimento futuro do turismo, traduzida no documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”, aponta para propostas importantes que parecem sinalizar para uma mudança de mentalidade na condução e desenvolvimento do setor, principalmente, ao reconhecer que os princípios básicos relacionados à ética e à

sustentabilidade social, ambiental, cultural e econômica devem compor pressupostos de todas as ações voltadas ao desenvolvimento do turismo no Brasil. Esta perspectiva representa um avanço considerável em políticas públicas de turismo, tendendo a contribuir para a minimização do enfoque direcionado ao incremento do mercado turístico e para a transformação do turismo em alternativa efetiva de inclusão social.

Além disso, é preciso considerar ainda que a própria elaboração de um documento que procura tecer considerações sobre o futuro do turismo no Brasil, já representa uma conquista importante no âmbito das políticas públicas de turismo, pois demonstra a intenção do Poder Público em pensar o turismo a partir de uma visão estratégica de médio e longo prazos (fato até então inédito), ao mesmo tempo em que torna públicas as intenções e a posição dos órgãos responsáveis por nortear e fornecer as diretrizes para o desenvolvimento do setor.

Com relação à análise concernente à Legislação do Turismo, correspondente ao período 2003/2007, é preciso ressaltar que a temática da inclusão social não se configura ainda como prioridade no arcabouço legal específico do turismo. Seguindo a forte tendência e enfoque mercadológicos do PNT 2003/2007, todos os instrumentos legais instituídos nesse período tratam de temas referentes ao cadastramento, classificação e fiscalização dos empreendimentos, empresas e prestadores de serviços turísticos, visando à organização e regulamentação do mercado turístico do país. As diretrizes e normas estabelecidas pelos instrumentos legais de turismo não fazem qualquer referência ao ordenamento dos aspectos sociais, ambientais, culturais e políticos, intrínsecos ao desenvolvimento do setor. Esta representa uma lacuna em políticas públicas, já que, sem qualquer enfoque ou alcance legal, a questão da promoção da inclusão social por meio do turismo fica condicionada à “vontade” e/ou à “conscientização” dos órgãos públicos, iniciativa privada e demais segmentos e atores sociais responsáveis pelo desenvolvimento do setor.

Mas, de maneira geral, a presente pesquisa interpreta que, em relação à PNT 1996/1999, o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 empreendeu avanços importantes na área da inclusão social, se considerada a internalização do compromisso de inclusão social no discurso das Políticas Públicas do setor, bem como no conteúdo e na proposta de

---

<sup>118</sup> Apesar da dimensão simbólica não ter sido abordada neste estudo.

programas e projetos. Certamente, esses avanços contribuirão para o aprofundamento das reflexões e discussões sobre os rumos do desenvolvimento de um turismo mais equitativo, responsável, sustentável e incluyente.

No entanto, o turismo não se constitui ainda em alternativa efetiva para a promoção da inclusão social, na perspectiva dos textos oficiais das políticas públicas do setor. O modelo de desenvolvimento do turismo no Brasil encontra-se ainda muito influenciado pela lógica capitalista de produção e pelo contexto neoliberal. O viés econômico ainda prevalece e procura, a todo o momento, ditar “as regras do jogo”, indicar os caminhos a ser seguidos, ou mesmo, influenciar, decisivamente, os objetivos a serem alcançados. O Poder Público, motivado pelos benefícios econômicos gerados ou potencialmente projetados, acaba priorizando ações com maior impacto no crescimento do mercado turístico e, na conseqüente, geração de postos de trabalho, o que fica evidente nos objetivos e metas estabelecidos pelo PNT 2003/2007.

A iniciativa privada figura ainda como a principal responsável pela condução do desenvolvimento do turismo, sob a égide do Estado, que atua como fomentador e normatizador desse processo. Nesse contexto, as populações dos destinos turísticos e a sociedade em geral, são consideradas coadjuvantes, “importantes e indispensáveis” recursos, em virtude de suas características e tradições culturais e por constituírem força de trabalho e diferencial para o crescimento do setor.

Tal perspectiva influencia diretamente todo o processo de planejamento e desenvolvimento do turismo no Brasil. As ações propostas com enfoque na promoção de inclusão social, embora positivas, são ainda dispersas, isoladas, desconectadas do modelo e/ou estrutura de gestão que norteia e conduz o desenvolvimento do setor. Com efeito, os pressupostos de inclusão social não compõem ainda a centralidade estratégica em ações e práticas do segmento turístico, segundo o discurso oficial.

Vale lembrar ainda que, embora esta pesquisa tenha como objetivo analisar a forma com a temática da inclusão social é internalizada no discurso das Políticas Públicas de Turismo no Brasil, não se pode esquecer que o turismo se insere num contexto de desenvolvimento global, baseado nas premissas do neoliberalismo, no qual as reflexões sobre as possibilidades e alternativas de promoção de inclusão social não são prioritárias. Talvez por isso, o estudo proposto se caracterize como um exercício de contracultura, ao

empreender esforços no sentido de analisar, criticamente, o discurso e as tendências das Políticas Públicas de Turismo no Brasil. Na verdade, faz-se necessário esclarecer ainda que não existe nesta pesquisa o objetivo de interpretar se o turismo se constitui ou não uma alternativa de inclusão social, mas sim, de compreender e analisar em que medida esta temática assume (e de que forma) centralidade no discurso das Políticas Públicas do setor, a partir do conteúdo e proposta dos programas e projetos implementados.

No entanto, este processo de mudança de paradigma em turismo exige um aprofundamento das reflexões e estudos sobre os limites e contribuições potenciais deste setor como alternativa efetiva de inclusão social, além da avaliação constante dos discursos oficiais e dos programas, projetos e ações empreendidos no âmbito das políticas públicas de turismo, sob a ótica desta temática<sup>119</sup>.

Portanto, é preciso intensificar as discussões sobre os rumos que o desenvolvimento do turismo pode seguir para cumprir todo seu potencial positivo na promoção da inclusão social. Pensar o turismo como um vetor de inclusão social é tentar compreendê-lo e analisá-lo sob a ótica de “diferentes dimensões da existência humana em sociedade” (ESCOREL, 1997). É refletir, a partir do reconhecimento de seu potencial, sobre as possibilidades que pode alcançar, no âmbito da melhoria da oferta e condições de trabalho, fortalecimento das relações sociais, formação cidadã e política da população, reconhecimento e valorização das tradições culturais, acesso a condições mínimas de desenvolvimento humano e incentivo à adoção de práticas sustentáveis para a conservação dos recursos renováveis.

Nessa direção, sem a pretensão de “ditar as regras do jogo”, ou mesmo, apontar uma “solução mágica” para a reversão dos processos exclusivos gerados pelo turismo, a presente pesquisa se propôs a tecer algumas considerações sobre tendências e possíveis caminhos de reflexão que possam contribuir para a transformação do turismo em alternativa efetiva de inclusão social.

Um avanço em políticas públicas de turismo poderia acontecer se o Estado pudesse elaborar, fomentar e implementar políticas de turismo, capazes de estabelecer interfaces com as demais políticas públicas na perspectiva de transversalidade. Além disso, seria

---

<sup>119</sup> Apesar de não ter constituído objetivo desta pesquisa, é preciso destacar a ausência de estatísticas padronizadas e confiáveis sobre o setor de turismo e de indicadores de sustentabilidade que possam fundamentar a avaliação quanto à efetividade dos programas, projetos e ações empreendidos pelas Políticas Públicas de Turismo no Brasil.

também importante que tais iniciativas estivessem compreendidas num contexto mais geral de uma política de desenvolvimento, de maneira que diretrizes, estratégias e objetivos propostos pudessem estar articulados ao planejamento governamental, e não apenas direcionados ao desenvolvimento do setor.

O documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” aponta para a importância de se empreender ações capazes de intensificar e ampliar o processo de gestão descentralizada do turismo no Brasil. Nessa direção, uma proposta de efeito positivo poderia se configurar no fortalecimento da representatividade dos Fóruns Estaduais, junto à estrutura de gestão do turismo, uma vez que estes têm exercido papel central na interlocução e comunicação entre as esferas de poder Federal, Estadual e Municipal, constituindo importantes espaços de negociação, reunindo atores de toda a cadeia produtiva do turismo, tanto do Poder Público quanto da sociedade civil, representada por instituições de ensino e pesquisa, iniciativa privada, organizações não-governamentais, associações e cooperativas de artesãos, profissionais do setor, entre outros.

As políticas públicas poderiam também priorizar as articulações e parcerias entre as esferas de poder federal, estadual e municipal e entre os diferentes Ministérios, com os quais o turismo possui interface. Esta integração justificaria, conforme apontado por Sansolo & Cruz (2003), a criação de departamentos de turismo no âmbito das estruturas dos Ministérios que possuem interface com o turismo, proposta que certamente contribuiria para a profissionalização, qualificação e agilização das ações empreendidas, interferindo positivamente no desenvolvimento do setor, numa perspectiva integrada de políticas públicas.

As políticas públicas que se pretendam inclusivas precisam também incentivar e ampliar a participação de representatividades locais, envolvidas direta e indiretamente na atividade turística, através dos Conselhos Municipais de Turismo. Estes órgãos constituem o principal espaço de integração dos atores sociais ao processo de planejamento turístico de uma localidade e a oportunidade para que estes tenham acesso à informação sobre as políticas direcionadas ao desenvolvimento do setor.

A implementação do Sistema Integrado de Gestão do Turismo (SIGTUR), voltado à avaliação e monitoramento dos programas, projetos e as ações empreendidos no âmbito do PNT 2003/2007, representa também uma ação importante, ainda não consolidada, mas que



constitui uma iniciativa central para as políticas públicas de turismo, na perspectiva de inclusão social. A concretização e implementação do SIGTUR, como forma de apreender, acompanhar e avaliar as principais deficiências do processo de planejamento e organização do turismo, além de subsidiar os tomadores de decisão, representaria um grande avanço para as políticas públicas, se este pudesse sistematizar e disponibilizar à sociedade informações sobre os impactos positivos e, sobretudo, os impactos negativos que o turismo provoca nas regiões nas quais se desenvolve, baseando-se em indicadores não só econômicos, mas também sociais, culturais e ambientais.

O aporte de recursos para a execução de todas as etapas previstas no âmbito do “Programa de Regionalização do Turismo” também poderia constituir em prioridade para o setor de turismo, já que esse programa tem o objetivo de atuar como uma política pública mobilizadora e integradora de todas as esferas de governo. Este programa congrega ações centrais para a promoção de inclusão social, que visam ao desenvolvimento de base local, baseado em processos de planejamento integrados e participativos, na descentralização do processo decisório, na mobilização comunitária, na implementação de sistemas de informação e monitoramento sobre o turismo, na adoção de práticas sustentáveis, ações de educação e formação para o turismo e o empreendedorismo de estratégias de formação, promoção e apoio à comercialização de produtos turísticos.

Uma outra proposta que tende também a contribuir para a minimização dos processos exclusivos gerados pelo turismo, se dirige à necessidade de se priorizar em todos os níveis as ações voltadas à formação cidadã para o turismo em programas e atividades empreendidos no setor. Projetos com esta perspectiva - "Brasil: Meu Negócio é o Turismo", "Caminhos do Futuro" e "Empreendetur" – deveriam idealmente ser ampliados para todos os municípios brasileiros, de maneira que a formação para o turismo não considere apenas a preparação para o mercado de trabalho, mas principalmente, a formação de uma consciência crítica e cidadã da sociedade, que contemple aspectos relacionados à educação, à ética, à solidariedade, à responsabilidade nas ações e no compromisso com os direitos e interesses coletivos, de forma que o cidadão passe a assumir um papel central e decisivo, ao lado do poder público, no processo de desenvolvimento do setor de turismo do país.

Vale enfatizar ainda que as ações voltadas à valorização e ao fortalecimento das tradições e costumes culturais das populações residentes nos destinos turísticos e à

conscientização sobre a importância da proteção e conservação do patrimônio histórico-artístico-cultural das localidades turísticas ainda não são prioritárias no âmbito do PNT 2003/2007. Mas, como já abordado anteriormente, o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010” enfatiza a importância da conservação da cultura brasileira, como requisito de valorização da identidade e de resgate da auto-estima e do sentimento de pertencimento das populações residentes nos destinos turísticos.

Nesse sentido, é também fundamental que esta leitura seja internalizada pelas bases e diretrizes de todos os programas e projetos implementados na área de turismo. Além disso, o tema da valorização e conservação do patrimônio cultural deve integrar as iniciativas de formação, capacitação e requalificação profissional para o turismo, para que seja possível uma mudança de mentalidade no sentido de fortalecimento das tradições e costumes locais e não apenas a interpretação da diversidade cultural como diferencial de competitividade no mercado globalizado.

Seria importante no futuro, a ampliação e intensificação das ações empreendidas pelo “Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo” para todas as regiões turísticas do país, em virtude do seu alcance para a promoção da inclusão social. Este programa tem procurado fomentar a estruturação de produtos artesanais associados ao turismo, baseados na conservação e resgate dos valores culturais das localidades turísticas e nos pressupostos de desenvolvimento sustentável. A partir dessa perspectiva, este programa tem proporcionado a dinamização econômica de algumas localidades, aliando oportunidades de trabalho e geração de renda e distribuição dos benefícios econômicos, culturais e sociais, gerados pelo turismo.

Apesar dos avanços importantes conquistados pelo PNT 2003/2007 na área ambiental, o Brasil ainda não pode ser considerado um exemplo de destinação ecoturística. Por esse motivo, é preciso que o tema da sustentabilidade ambiental passe a nortear as ações empreendidas pelo setor e seja traduzido em medidas concretas de avaliação de desempenho, controle e fiscalização para o setor. No caso dos cursos de formação e capacitação profissional para o turismo, a conservação dos recursos renováveis, o acesso à visão coletiva de patrimônio natural e o incentivo à adoção de práticas sustentáveis devem estar internalizados nos processos de formação, em caráter permanente, envolvendo todos os municípios. Nesse sentido, a inserção da temática do turismo e dos pressupostos de

sustentabilidade ambiental, social, cultural e política nos currículos escolares também constitui uma ação importante, que poderá contribuir diretamente para a formação cidadã, além de promover a conscientização para a importância e os riscos da atividade turística.

A interdependência entre turismo e qualidade ambiental e a centralidade da inserção do conceito e técnicas de planejamento ambiental às ações de planejamento turístico (como já mencionado no documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”), parece também fundamental para o aprimoramento do processo de desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis. Além disso, é importante também que os municípios, bem como todos os programas e projetos de turismo, disponham de equipes interdisciplinares, para a ampliação da perspectiva de análise sobre o fenômeno do turístico e para o aperfeiçoamento dos modelos de desenvolvimento turístico e minimização dos impactos negativos gerados em sua prática.

Adicionalmente, o uso turístico sustentável de Unidades de Conservação (salvaguardando somente aquelas em que tal prática é permitida) pode contribuir de maneira significativa, para o processo de proteção da natureza, já que o turismo, se planejado e desenvolvido a partir das premissas de sustentabilidade ambiental, social e cultural, pode representar importante alternativa para a geração de recursos financeiros; para a implementação e disseminação de práticas de educação ambiental, a conservação dos recursos renováveis e valorização do patrimônio natural e, a indução da melhoria da qualidade de vida das populações afetadas direta e/ou indiretamente, pela existência das áreas protegidas.

Para o desenvolvimento futuro do turismo, constitui também ação prioritária a intensificação das iniciativas voltadas à certificação de profissionais e empreendimentos e equipamentos vinculados ao segmento. Tais práticas já foram estabelecidas pelo PNT 2003/2007, mas apenas para o setor de hotelaria e empresas que trabalham mais especificamente com o turismo de aventura. O ideal seria que a criação e implementação de normas de sustentabilidade ambiental, social e cultural fossem direcionadas para todos os segmentos de turismo, com o objetivo de disseminar a importância das práticas e condutas sustentáveis para a minimização dos impactos negativos gerados pelo turismo, além de contribuir decisivamente para a qualificação, competitividade e incremento do turismo brasileiro.

Embora a temática social constitua tema prioritário de determinados programas e projetos previstos pelo PNT 2003/2007, um avanço em políticas públicas de turismo poderia acontecer se os aspectos sociais inerentes à práxis turística compusessem as diretrizes das principais ações voltadas à promoção do desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis no Brasil, e não apenas estivessem expressas em iniciativas pontuais e isoladas. Nesse sentido, ações destinadas à formação e capacitação profissional para o turismo, certificação e normatização de empreendimentos turísticos e outras deveriam, idealmente, priorizar o potencial do turismo para a melhoria e fortalecimento das relações sociais e, ao mesmo tempo, promover a conscientização da sociedade sobre os graves problemas sociais que, normalmente, acompanham o processo de desenvolvimento turístico – como aumento da violência, tráfico de drogas, prostituição, exploração sexual de crianças e adolescentes, entre outros. O equacionamento destes problemas, está condicionado à uma mudança de enfoque em políticas públicas de turismo, à adoção de práticas sustentáveis e à conscientização dos tomadores de decisão sobre o papel que as populações dos destinos têm e devem assumir no processo de planejamento e desenvolvimento turístico.

A intensificação de campanhas de conscientização e prevenção da exploração sexual de crianças e adolescentes, realizadas pelo PNT 2003/2007, com enfoque nos turistas e nas comunidades locais, constitui importante estratégia, num movimento de toda a sociedade, com o objetivo de erradicar esse grave problema social, que é responsável por imprimir sérios e graves impactos nas localidades turísticas e prejudicar a imagem do Brasil no cenário internacional.

A inserção efetiva da perspectiva da inclusão social em políticas públicas de turismo depende ainda de iniciativas que procurem priorizar, intensificar e ampliar as ações empreendidas por programas como “Turismo Rural na Agricultura Familiar”, “Estruturação da Produção Associada ao Turismo” e “Estruturação do Turismo em Áreas Priorizadas”. Estes programas priorizam o compromisso de desenvolvimento endógeno das localidades turísticas, representando oportunidades evidentes para a melhoria da qualidade de vida, para a geração de oportunidades de emprego e renda e para a conscientização sobre a importância da conservação dos costumes e tradições culturais e dos recursos ambientais, como pressupostos para a valorização da identidade e resgate da auto-estima e do sentimento de pertencimento das comunidades locais.

As ações direcionadas à ampliação do acesso ao turismo por um número cada vez maior de camadas sociais figuram como prioridade no âmbito do PNT 2003/2007. Assim é essencial que os programas empreendidos com este objetivo sejam intensificados, como forma de incluir um maior número de pessoas ao mercado de turismo. Contudo, como já abordado anteriormente, estes programas configuram-se como políticas emergenciais, que tendem a combater, temporariamente, a questão da exclusão social de indivíduos do mercado turístico. O ideal seria que, simultaneamente a tais ações, políticas estruturais mais consistentes fossem implementadas, com o objetivo de combater as raízes do processo de exclusão e desigualdade social, intrínsecos à realidade brasileira, para que no futuro, sejam asseguradas condições dignas de moradia, alimentação, habitação, trabalho, lazer e, também, acesso ao turismo.

O documento “Turismo no Brasil: 2003/2007” tece importantes considerações relacionadas às demandas de aprimoramento na área da educação para o turismo. Uma proposta central, nesse sentido, reside na articulação e integração das instituições de ensino e formação para o turismo, em uma maior padronização dos cursos oferecidos em todo o país, e a realização de pesquisas que apontem as principais demandas de ações de qualificação e formação para o turismo. Somadas a essas propostas, é preciso também que haja uma maior aproximação entre a Academia e o Poder Público, não só para a formação profissional, mas para a pesquisa em turismo em bases sustentáveis, numa reflexão interdisciplinar. A Academia tem produzido inúmeros estudos, direcionados, por exemplo, à investigação sobre os impactos positivos e negativos gerados pelo turismo nas regiões onde este se desenvolve; à avaliação de casos bem ou mal sucedidos, apontando falhas e acertos no processo de gestão e planejamento do turismo; à efetividade das ações empreendidas no âmbito de programas e projetos de responsabilidade do Poder Público; ao alcance das políticas de turismo sobre diversas questões relacionadas ao desenvolvimento do turismo, como a inclusão/exclusão social, turismo comunitário, turismo e patrimônio, entre outros. E diversas pesquisas realizadas de aplicação direta em políticas públicas dirigidas ao setor não são divulgadas ou utilizadas em planejamento. Nesse sentido, o fortalecimento de parcerias de cooperação técnica entre a Academia e o Poder Público certamente poderia contribuir para o incentivo à pesquisa no país e para a geração de informações privilegiadas, que possam auxiliar o processo de planejamento, gestão e

tomada de decisão dos gestores públicos, colaborando para o desenvolvimento sustentável e o aprimoramento do setor.

A ampliação das ações empreendidas pelo “Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo” e pelos Projetos “Brasil: Meu Negócio é Turismo”, “Caminhos do Futuro” e “Empreendetur” para os municípios turísticos pode representar também uma estratégia importante no futuro, em virtude de seu alcance na formação cidadã, já que este é voltado à conscientização dos profissionais e atores sociais envolvidos na área de turismo sobre a importância da implementação de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável das localidades turísticas e à valorização e conservação das características culturais.

Num outro plano, as propostas referentes à acessibilidade a novas tecnologias e à concessão de créditos aos empreendedores do setor de turismo devem se voltar, primeiramente, para a criação de serviços, no âmbito dos próprios bancos e agências de fomento, destinados ao atendimento de empreendedores, aprimoramento e agilização de procedimentos para a solicitação de créditos e/ou financiamentos, elaboração de projetos e estudos de viabilidade econômica dos futuros empreendimentos, entre outros. Ao mesmo tempo, é fundamental que se invista na simplificação da burocracia para a liberação de recursos com este objetivo.

Também é importante que sejam priorizados aqueles empreendimentos cujas propostas, tendem a exercer impactos inovadores para desenvolvimento local e que se proponham a adotar tecnologias limpas e utilização de energias renováveis em sua gestão e funcionamento, de maneira a contribuir para a conservação ambiental das destinações turísticas e ampliar o efeito demonstrativo de iniciativas sustentáveis. Seria interessante ainda que se pudesse condicionar a aprovação de financiamento e/ou crédito (sobretudo para os grandes e médios empresários) não somente aos Estudos sobre Impactos Ambientais (EIA), mas, sobretudo, à comprovação de benefícios sociais, culturais e ambientais nas regiões de inserção destes empreendimentos.

Com relação às propostas direcionadas ao incremento de infraestrutura básica e turística no país, sugere-se a continuidade e ampliação das ações implementadas pelos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDTIS, que têm realizado estudos e diagnósticos sobre os impactos ambientais gerados pela implantação de projetos

de infra-estrutura, direcionada ao desenvolvimento do turismo, com base nos pressupostos de sustentabilidade, descentralização do processo decisório e mobilização de atores locais na gestão dessas iniciativas, contribuindo para a minimização dos impactos negativos e para a melhoria das condições de vida das populações autóctones.

Há também necessidade de implantação prévia de infra-estruturação dos atrativos turísticos, para posterior realização de ações de comercialização e promoção das localidades turísticas. Tal demanda se relaciona diretamente à conservação e manutenção dos atrativos turísticos e deve estar incorporada na realização de estudos e diagnósticos que determinem a capacidade de carga desses atrativos, com o objetivo de se planejar e adequar a visitação, de maneira a se minimizar riscos de degradação ambiental e se maximizar a qualidade da oferta turística e a manutenção desses atrativos, a médio e longo prazos.

Por fim, na área da dimensão do trabalho, propostas de políticas devem concentrar-se, principalmente, nas reflexões sobre possíveis caminhos que venham a interferir, positivamente, na geração de empregos formais no setor de turismo, em função do caráter, muitas vezes, temporário dos empregos gerados e em virtude da sazonalidade do setor. Uma alternativa para a equacionar o problema dos empregos temporários seria a priorização de programas como o “Vai Brasil”, o que tende a amenizar os efeitos negativos da sazonalidade. Já o tema da informalidade, não constitui problema específico do turismo, mas uma questão que atinge todas as áreas do setor produtivo, influenciada e agravada, sobretudo, pelo modelo capitalista de produção dominante. Dessa forma, a solução para esse problema, implica em uma mudança estrutural no modo como a sociedade está organizada e na forma como o seu processo de desenvolvimento é conduzido.

Todavia, a contribuição do turismo para a minimização desses processos exclusivos, intrínsecos ao modelo vigente de organização da sociedade, está condicionada à mudança de enfoque em políticas públicas do setor atualmente dirigidas ao mercado. É preciso desmistificar a idéia de que o crescimento econômico, por si só, é capaz de minimizar o processo de exclusão social. Na verdade, crescimento econômico no Brasil tem sido, freqüentemente, associado a aumento na concentração de renda, contribuindo para o acirramento das desigualdades e dos problemas sociais. Dessa forma, o modelo de planejamento do turismo no Brasil deve privilegiar um processo de desenvolvimento, no qual o objetivo central seja o cidadão brasileiro.

Nessa direção, os pressupostos de sustentabilidade ambiental, social, cultural, política e econômica devem permear todas as ações do setor, expressos em investimentos em programas e projetos voltados à formação cidadã para o turismo, à conservação ambiental, à valorização da diversidade cultural e social brasileira e à preservação do patrimônio arquitetônico, histórico e artístico das regiões do país, iniciativas que apontam para uma mudança estrutural e profunda, cujos resultados só seriam percebidos a médio e longo prazos.

Deste modo, promover, praticar e integrar o turismo na perspectiva da inclusão social em políticas públicas requer um novo olhar sobre o contexto social, a diversidade cultural, as dinâmicas ambiental, econômica e política, em escalas local, nacional, regional e global. Segundo Sachs (2003 *apud* BRASIL 2005:05), “*o Brasil está em condições de ingressar na trajetória do desenvolvimento incluyente sustentável e sustentado mediante uma estratégia nacional voltada à mobilização dos recursos naturais e físicos existentes no país*”. Para tal, faz-se necessário que as políticas públicas passem a considerar o turismo como uma alternativa na promoção da inclusão social, baseando-se não somente no investimento em ações estratégicas, voltadas à organização, planejamento, regulamentação e profissionalização do setor, mas também aos processos participativos, descentralizados e democráticos de gestão, privilegiando as ações e propostas locais.

A implementação de processos inclusivos e democráticos, no âmbito do turismo, exige o comprometimento de todos os atores sociais na formulação, implementação e avaliação dos projetos de desenvolvimento. Esta iniciativa permite que esses atores, envolvidos no planejamento e gestão do setor, possam perceber que existem diferentes tempos e escalas de resposta local e, que esta compreensão, constitui premissa para o alcance efetivo das principais demandas locais. Portanto, o desenvolvimento do turismo, numa perspectiva de inclusão social, requer uma nova postura ética, capaz de influenciar o delineamento e a implementação de políticas públicas de turismo, numa perspectiva de sustentabilidade. A potencialização desse cenário indica caminhos viáveis para a transformação do turismo em uma alternativa efetiva de inclusão social no Brasil.



## 7. BIBLIOGRAFIA

- ARRUDA, M. *Globalização e Sociedade Civil*. Rio de Janeiro, RJ. 1996.
- ATKINSON, Rob. *Combatendo a exclusão social urbana. O Papel da participação comunitária na regeneração das cidades européias*. Trad, Marcos Reis. Cadernos IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, RJ: ano XII, nº 1, pp. 107-128, jan-jul/1998.
- BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. *O Direito para o Turismo: perspectivas para o século XXI*. São Paulo, SP. Ed. Reino Editorial, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Turismo e Direito: Convergências*. São Paulo, SP. Ed. SENAC São Paulo, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Direito do Turismo – História e Legislação no Brasil e no Exterior*. São Paulo, SP. Ed. SENAC São Paulo, 2003.
- BAUMAN, Z. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Presses Universitaires de France, 1977.
- BECKER, Berta. *Levantamento e avaliação da Política Federal de Turismo e seu impacto na região costeira*. Brasília: PNMA, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Políticas e Planejamento do Turismo no Brasil*. IN: Caderno Virtual de Turismo, vol. 1, nº 1, 2001.
- BENI, Mario Carlos. *Análise Estrutural do Turismo*. São Paulo, SP. Ed.: SENAC, 2001.
- BISSOLI, Maria Angela M. Ambrizi. *Planejamento Turístico Municipal com Suporte em Sistemas de Informação*. São Paulo, SP: Futura, 2001.
- BRANDÃO, C. R. *O que é educação*. São Paulo, SP: Brasiliense, 1982a.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza no Brasil*. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. *Boletim de Desempenho Econômico do Turismo*. Janeiro de 2006. Ano III. Nº 9. (Capturado em 06/03/2006 no site: [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br))
- BRUNDTLAND, G. *Nosso Futuro Comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- CARDOSO, F. H. *et al. Sobre teoria e método em sociologia*. São Paulo, SP: Cebrap, 1971.

- CASTEL, R. As armadilhas da Exclusão. IN: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela, BÓGUS, Lucia & YAZBEK, Maria Carmelita. *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo, SP: EDUC, 2004.
- CORSI, F. L. A globalização e a crise dos Estados Nacionais. IN: DOWBOR, L., IANNI, O. & RESENDE, P. *Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 1997.
- CRUZ, Rita. *Política de Turismo e Território*. São Paulo, SP. Ed.: Contexto, 2000.
- DEMO, P. *Pobreza política*. São Paulo, SP; Cortez, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo, SP; Cortez 1996.
- DIAS, Reinaldo. *Introdução ao Turismo*. São paulo, SP. Ed.: Atlas, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Planejamento do Turismo: Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil*. São Paulo, SP. Ed.: Atlas, 2003.
- DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução social. Descentralização e participação: as novas tendências*. Petrópolis, RJ; Vozes, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Globalização e tendências institucionais*. IN: DOWBOR, L., IANNI, O. & RESENDE, P. *Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 1997.
- DONZELOT, Jacques. *Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion*. IN.: PAUGAM, S. *L'exclusion: l'état...* op.cit., p. 88-100, 1996.
- DUTRA, O. *Prefácio*. IN: LEBOUTTE, P. *Economia Popular Solidária e Políticas Públicas: A experiência Pioneira do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro, ITCP/COPPE, 2003.
- ESCOREL, Sarah. *Clarificando os conceitos: desigualdade, pobreza, marginalidade, exclusão. O que significa exclusão social?* Mimeo, 28 p. 1997.
- FAUNDEZ, A. *O poder da participação*. Tradução Lígia Chiappini e Eliana Martins. São Paulo, SP: Cortez, 1993 (Coleção Questões da Nossa Época)
- GONÇALVES, Reinaldo e PELLEGRINO, Ana. *Globalização, neoliberalismo e exclusão social*. Mimeo., 20p, 1997.
- GUTIÉRREZ, G. L. Globalização e autogestão: as empresas de economia social na Comunidade Econômica Européia. IN: DOWBOR, L., IANNI, O. & RESENDE, P. *Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 1997.

- HERRERA, José Rivero. *Educação e exclusão na América Latina: reformas em tempos de globalização*. Brasília, DF: Universa, 2000.
- HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos. O breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- IANNI, O. *A era do globalismo*. 2ª Ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1996.
- \_\_\_\_\_. *A política mudou de lugar*. IN: DOWBOR, L., IANNI, O. & RESENDE, P. *Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 1997.
- IRVING, Marta.A., AZEVEDO, Julia. *Turismo: o desafio da sustentabilidade*. São Paulo, SP: Futura, 2002.
- \_\_\_\_\_. “Turismo como instrumento para o desenvolvimento local: entre a potencialidade e a utopia.”. In: D’AVILA NETO, M.I.; PEDRO, R. (orgs). *Tecendo o desenvolvimento*. Rio de Janeiro, RJ: Mauad: Bapera Editora, 2003.
- IRVING, M.; SANCHO, Altair; BURSZTYN I.; MELO G. M. *Revisitando significados em sustentabilidade no planejamento turístico* In: Caderno Virtual de Turismo, número 18, ISSN 1677-6976, publicado em dezembro de 2005, pp. 01-08.
- LEROY, J. SOARES, M. C. (Orgs.) *Bancos multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil: dilemas e desafios*. Rio de Janeiro, RJ: Fase/IBASE, 1998, 236 pg.
- LESBAUPIN, Ivo. *Poder Local X Exclusão Social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- LEBOUTTE, P. *Economia Popular Solidária e Políticas Públicas: A experiência Pioneira do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro, ITCP/COPPE, 2003.
- MARTINS, José de Souza. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis, RJ:Vozes, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Exclusão Social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.
- MATTOSO, Jorge. *A desordem do trabalho*. São paulo, SP: Scritta, 1995.
- MEYER, M. *Educação Ambiental: uma proposta pedagógica*. Em Aberto, Brasília, v.10, n.49, p 41-45, 1991.
- MINEIRO, Ademar. *Reestruturação produtiva e Emprego: comentários breves sobre um problema profundo*. Atualidade em debate. (Revista do Centro João XXIII-IBRADES), n 44, 1996.

NASCIMENTO, E. P. Globalização e exclusão social: fenômenos de uma nova crise da modernidade? IN: DOWBOR, L., IANNI, O. & RESENDE, P. *Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 1997.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM). Capturado em 06/01/06 em [www.pnud.org.br/milenio/index.php](http://www.pnud.org.br/milenio/index.php)

OMT. *Agenda 21 for the travel and tourism industry: towards environmental sustainable development*. Madri, 1994.

OMT - Organização Mundial do Turismo. *Contribuição à Conferência Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, Johannesburgo, 2002*. Relatório do Secretário Geral, Madri, maio, 2001. <http://world-tourism.org> OMT – Organização Mundial do Turismo. *Código Mundial de Ética do Turismo*. <http://world-tourism.org>

OMT – Organização Mundial do Turismo. *Código Mundial de Ética do Turismo*. Capturado em 10/03/2006 em <http://world-tourism.org>

PAOLI, M. C. *Desenvolvimento e marginalidade*. São Paulo, SP: Pioneira, 1974.

PAUGAM, S. *Abordagem sociológica da exclusão*. IN: VÉRAS, M. P. B. Por uma Sociologia da Exclusão Social: o debate com Serge Paugam. São Paulo, SP: EDUC, 1999.

PEREIRA, L. *Estudos sobre o Brasil contemporâneo*. São Paulo, SP: Pioneira, 1971.

RAFTNER, Henrique. *Sobre exclusão social e políticas de inclusão*. Revista Espaço Acadêmico. ANO II – Nº 18, novembro de 2002 (mensal). ISSN 15196186

RIBEIRO, R. *Políticas Públicas de Turismo e o Processo de Inclusão/Exclusão Social*. Dissertação de Mestrado. Anhembi-Morumbi, SP. 2005.

ROCHA, Margarida M. de Fraga. *Turismo e Desenvolvimento Sustentável: referências e reflexões*. Observatório Embratur - FGV. Capturado em março de 2006 [www.braziltour.com](http://www.braziltour.com)

RUSCHMANN, Doris Van de Meene. *Turismo e desenvolvimento sustentável: A proteção do meio ambiente*. Campinas, SP: Papirus, 1997. (Coleção Turismo)

SACHS, I. *Stratégies de l'eco-développement*. Paris: Ouvrières, 1980.

SANSOLO, D. G. *Projeto de Aperfeiçoamento dos programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, Visando à Contribuição do Alívio da Pobreza: Paradigmas adotados na formulação de políticas e de programas de desenvolvimento do Turismo no Brasil*. Brasília, DF. Julho de 2005.

- SANSOLO, D. G. e CRUZ, Rita. C. *Plano Nacional de Turismo: uma análise crítica*. IN.: Caderno Virtual de Turismo ISSN 16776976. N 10, 2003.
- SANTOS, M. A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo. IN: DOWBOR, L., IANNI, O. & RESENDE, P. *Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 1997.
- SEN, A. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999.
- SOBRAL, H. R. *Globalização e Meio Ambiente*. IN: DOWBOR, L., IANNI, O. & RESENDE, P. *Desafios da Globalização*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 1997.
- SANSOLO, Davis G. *Paradigmas adotados na formulação de Políticas e de Programas de Desenvolvimento do Turismo no Brasil*. Ministério do Turismo do Brasil. Brasília, DF: 2005.
- SOTERO, Frederico. (2002) *Gestão Participativa em Rede - GPR: Descentralização e Participação na Gestão Municipal*. [Online]. Disponível em: <http://www.igpr.net> [01/06/2004].
- SPOSATI, A. *Exclusão social abaixo da linha do Equador*. IN: VÉRAS, M. P. B. *Por uma Sociologia da Exclusão Social: o debate com Serge Paugam*. São Paulo, SP: EDUC, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Globalização: um novo e velho processo*. IN: DOWBOR, L., IANNI, O. & VÉRAS, M. P. B. *Por uma Sociologia da Exclusão Social: o debate com Serge Paugam*. São Paulo, SP: EDUC, 1999.
- WANDERLEY, L. E. W. *A questão social no contexto da globalização: o caso Latino-americano e Caribenho*. IN: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela, BÓGUS, Lucia & YAZBEK, Maria Carmelita. *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo, SP: EDUC, 2004.
- WERTHEIN, Jorge e NOLETO, Marlova. *A UNESCO e o Compromisso com o Desenvolvimento e o combate à pobreza*. IN: WERTHEIN, Jorge e NOLETO, Marlova. (orgs.) *Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. UNESCO, Brasília: 2003.

## 8. ANEXOS

### ANEXO 01

#### **Roteiro de Entrevista do Interlocutor do Plano nacional de Turismo 2003/2007**

- 01- O que entende por Inclusão Social?
- 02- Acredita que o turismo possa contribuir para a promoção da inclusão social no Brasil? Em caso afirmativo, como?
- 03- Com relação à sua atuação à frente da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, do Ministério do Turismo, quais programas e projetos na área de turismo foram implementados com o objetivo de minimizar os processos exclusivos?
- 04- Com relação à contribuição e/ou o papel do turismo para a promoção da inclusão social, foram observados avanços e inovações da atual Política Nacional de Turismo? E das políticas anteriores? Quais?
- 05- Como analisa a temática do turismo em seu potencial no que tange a geração de emprego e renda?
- 06- Como analisa a temática do turismo em seu potencial no sentido da melhoria das relações sócio-familiares?
- 07- Como analisa a temática do turismo em seu potencial para o incentivo à participação e ao engajamento político?
- 08- Como analisa o turismo em seu potencial de valorização cultural?
- 09- Como analisa o turismo em seu potencial com relação às relações humanas?
- 10- Como analisa o turismo em seu potencial em relação às questões ambientais?
- 11- Com relação ao contexto atual, quais as ações e estratégias que devem ser implementadas para que o turismo possa ser um mecanismo de inclusão social?
- 12- Quais são os principais desafios e obstáculos a serem enfrentados para que o tema da Inclusão Social possa ser inserido de forma efetiva no contexto das Políticas Públicas de Turismo?

## ANEXO 02

### OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM)<sup>120</sup>

**OBJETIVO 01:** “Erradicar a extrema pobreza e a fome”.

Meta 1: Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC por dia.

Meta 2: Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.

**OBJETIVO 02:** “Atingir o ensino básico fundamental”

Meta 3: Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.

**OBJETIVO 03:** “Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres”.

Meta 4: Eliminar as disparidades entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, a mais tardar até 2015.

**OBJETIVO 04:** “Reduzir a mortalidade infantil”.

Meta 5: Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.

**OBJETIVO 05:** “Melhorar a saúde materna”.

Meta 6: Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.

**OBJETIVO 06:** “Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças”.

Meta 7: Até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e começado a inverter a tendência atual.

Meta 8: Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.

**OBJETIVO 07:** “Garantir a sustentabilidade ambiental”.

Meta 9: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.

Meta 10: Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável segura.

Meta 11: Até 2020, ter alcançado uma melhoria significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

**OBJETIVO 08:** “Estabelecer uma parceria Mundial para o Desenvolvimento”.

Meta 12: Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório.

Meta 13: Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos. Inclui: um regime isento de direitos e não sujeito a quotas para as exportações dos países menos desenvolvidos; um programa reforçado de redução da dívida dos países pobres muito endividados e anulação da dívida bilateral oficial; e uma ajuda pública mais generosa para o desenvolvimento dos países empenhados na luta contra a pobreza.

Meta 14: Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Meta 15: Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo.

Meta 16: Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo.

Meta 17: Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em vias de desenvolvimento.

Meta 18: Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologia, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.

---

<sup>120</sup> Capturado em 06/01/06 em [www.pnud.org.br/milenio/index.php](http://www.pnud.org.br/milenio/index.php)



## ANEXO 03

### CÓDIGO MUNDIAL DE ÉTICA DO TURISMO<sup>121</sup>

#### **1 - Contribuição do Turismo para a compreensão e o respeito mútuo entre homens e sociedades**

1.1. A compreensão e a promoção dos valores éticos comuns à humanidade, num espírito de tolerância e de respeito pela diversidade das crenças religiosas, filosóficas e morais, são ao mesmo tempo fundamento e consequência de um turismo responsável. Os agentes do desenvolvimento e os próprios turistas devem ter em conta as tradições e práticas sociais e culturais de todos os povos, incluindo as das minorias e populações autóctones, reconhecendo a sua riqueza.

1.2. As atividades turísticas devem conduzir-se em harmonia com as especificidades e tradições das regiões e países receptores, observando as suas leis, seus usos e costumes.

1.3. As comunidades receptoras de turistas por um lado, e os agentes profissionais locais por outro, devem aprender a conhecer e a respeitar os turistas que os visitam, e informarem-se sobre os seus modos de vida, gostos e expectativas. A educação e a formação ministradas aos profissionais contribuem para um acolhimento hospitaleiro dos turistas.

1.4. As autoridades públicas têm por missão assegurar a proteção dos turistas e visitantes, bem como dos seus bens. Neste sentido, devem conceder especial atenção à segurança dos turistas estrangeiros, devido a sua particular vulnerabilidade. Assim devem disponibilizar meios específicos de informação, prevenção, proteção, seguro e assistência específica que corresponda às suas necessidades. Os atentados, agressões, raptos ou ameaças visando os turistas ou os trabalhadores da indústria turística, bem como as destruições voluntárias de instalações turísticas ou de elementos do património cultural ou natural, devem ser severamente condenadas e reprimidas, em conformidade com as respectivas legislações nacionais.

1.5. Os turistas e visitantes devem evitar, quando de seus deslocamentos, praticar atos criminosos ou considerados delituosos pelas leis do país visitado, bem como comportamentos considerados chocantes ou que firam as populações locais, ou ainda suscetíveis de atentar contra o meio ambiente local. Eles também, devem abster-se de todo o tráfico de drogas, armas, antiguidades, espécies protegidas, bem como de produtos ou substâncias perigosas ou proibidas pelas legislações nacionais.

---

<sup>121</sup> OMT – Organização Mundial do Turismo. Código Mundial de Ética do Turismo. Capturado em 10/03/2006 em <http://world-tourism.org>

1.6. Os turistas e visitantes têm a responsabilidade de obterem informações, antes mesmo da sua partida, sobre as características dos países que pretendem visitar. Devem ainda, ter consciência dos riscos em matéria de saúde e segurança inerentes a todo deslocamento para fora do seu meio habitual, e ter um comportamento de modo a minimizar estes riscos.

## **2 - Turismo, instrumento de desenvolvimento individual e coletivo**

2.1. O turismo, atividade geralmente associada ao repouso, à diversão, ao desporto, ao acesso à cultura e à natureza, deve ser concebido e praticado como meio privilegiado de desenvolvimento individual e coletivo. Praticado com a necessária abertura de espírito, constitui-se em um fator insubstituível de auto-educação, de tolerância mútua e de aprendizagem das diferenças legítimas entre povos e culturas, e da sua diversidade.

2.2. As atividades turísticas devem respeitar a igualdade entre homens e mulheres, devem tender a promover os direitos humanos e, especialmente, os particulares direitos dos grupos mais vulneráveis, especificamente as crianças, os idosos, os deficientes, as minorias étnicas e os povos autóctones.

2.3. A exploração dos seres humanos sob todas as suas formas, principalmente sexual, e especialmente no caso das crianças, vai contra os objetivos fundamentais do turismo e constitui a sua própria negação. Portanto, e em conformidade com o Direito Internacional, ela deve ser rigorosamente combatida com a cooperação de todos os Estados envolvidos e sancionadas sem concessões pelas legislações nacionais, quer dos países visitados, quer dos países de origem dos atores desses atos, mesmo quando estes são executados no estrangeiro.

2.4. Os deslocamentos por motivo de religião, de saúde, de educação e de intercâmbios culturais ou lingüísticos constituem formas particularmente interessantes de turismo que merecem ser encorajadas.

2.5. A introdução do conteúdo relativo ao valor dos intercâmbios turísticos, dos seus benefícios econômicos, sociais e culturais, e também dos seus riscos, deve ser incentivada nos programas de educação.

## **3 - O Turismo, fator de desenvolvimento sustentável**

3.1. É dever de todos os agentes envolvidos no desenvolvimento turístico, salvaguardar o ambiente e os recursos naturais, na perspectiva de um crescimento econômico sadio, contínuo e sustentável, capaz de satisfazer equitativamente as necessidades e as aspirações das gerações presentes e futuras.

3.2. Todos os tipos de desenvolvimento turístico que permitam economizar os recursos naturais raros e preciosos, principalmente a água e a energia, e que venham a evitar, na medida do possível, a produção de dejetos, devem ser privilegiados e encorajados pelas autoridades públicas nacionais, regionais e locais.

3.3. Deve ser equacionada a distribuição no tempo e no espaço dos fluxos de turistas e de visitantes, especialmente a que resulta das licenças de férias e das férias escolares, e buscar-se um melhor equilíbrio na frequência, de forma a reduzir a pressão da atividade turística sobre o meio ambiente e a aumentar o seu impacto benéfico na indústria turística e na economia local.

3.4. As infra-estruturas devem estar concebidas e as atividades turísticas programadas de forma a que seja protegido o patrimônio natural constituído pelos ecossistemas e a biodiversidade, e que sejam preservadas as espécies ameaçadas da fauna e da flora selvagens. Os agentes do desenvolvimento turístico, principalmente os profissionais, devem permitir que lhes sejam impostas limitações ou obstáculos às suas atividades quando elas sejam exercidas em zonas particularmente sensíveis: regiões desérticas, polares ou de altas montanhas, zonas costeiras, florestas tropicais ou zonas úmidas, propícias à criação de parques naturais ou reservas protegidas.

3.5. O turismo de natureza e o ecoturismo são reconhecidos como formas de turismo especialmente enriquecedoras e valorizadoras, sempre que respeitem o patrimônio natural e as populações locais se ajustem à capacidade de carga dos locais turísticos.

#### **4 - O Turismo, fator de aproveitamento e enriquecimento do Patrimônio Cultural da Humanidade**

4.1. Os recursos turísticos pertencem ao patrimônio comum da humanidade. As comunidades dos territórios onde eles se situam têm, face a eles, direitos e obrigações especiais.

4.2. As políticas e atividades turísticas serão desenvolvidas respeitando o patrimônio artístico, arqueológico e cultural, que devem ser preservados e transmitidos às gerações futuras. Uma atenção especial deve ser concedida à preservação e restauração dos monumentos, santuários e museus, bem como de locais históricos e arqueológicos, que devem estar abertos à frequência turística. Deve ser encorajado o acesso do público aos bens e monumentos culturais privados, respeitando-se os direitos dos seus proprietários, bem como aos templos religiosos, sem prejudicar as necessidades de culto.

4.3. Os recursos obtidos pela frequência dos locais e monumentos culturais devem ser empregados, pelo menos em parte, preferencialmente, na manutenção, salvaguarda, valorização e enriquecimento desse patrimônio.

4.4. A atividade turística deve ser concebida de forma a permitir a sobrevivência e o desenvolvimento de produções culturais e artesanais tradicionais, bem como do folclore, e que não provoque a sua padronização e empobrecimento.

#### **5 - O Turismo, atividade benéfica para os países e para as comunidades de destino**

5.1. As populações e comunidades locais devem estar associadas às atividades turísticas e participar equitativamente nos benefícios econômicos, sociais e culturais que geram, e sobretudo na criação de empregos diretos ou indiretos resultantes.

5.2. As políticas turísticas devem ser conduzidas de tal forma que contribuam para a melhoria do nível de vida das populações das regiões visitadas e respondam às suas necessidades. A concepção urbanística e arquitetônica e o modo de exploração das estâncias e alojamentos turísticos devem visar a sua melhor integração no contexto econômico e social local. Em caso de igualdade de competências, deve ser dada prioridade à contratação de mão-de-obra local.

5.3. Uma particular atenção deve ser dada aos problemas específicos das zonas costeiras e aos territórios insulares, bem como às zonas rurais e serranas, frágeis, onde o turismo representa, muitas vezes, uma das raras oportunidades de desenvolvimento face ao declínio das tradicionais atividades econômicas.

5.4. Os profissionais do turismo, especialmente os investidores, devem, conforme regulamentação estabelecida pelas autoridades públicas, proceder a estudos sobre o impacto dos seus projetos de desenvolvimento em relação ao entorno e aos meios naturais existentes. Devem, na mesma forma prestar informações quanto ao seus futuros programas e aos impactos previstos, com a maior transparência e objetividade requerida, abrindo-se ao diálogo, nessas matérias, com as populações interessadas.

## **6 - Obrigações dos agentes de desenvolvimento turístico**

6.1. Os agentes profissionais do turismo têm por obrigação fornecer aos turistas uma informação objetiva e sincera sobre os destinos, as condições de viagem, de receptivo e de estadia. Devem ainda assegurar uma transparência perfeita das cláusulas dos contratos propostos aos seus clientes, tanto no que se refere a sua natureza, preço e qualidade dos serviços que se comprometem fornecer, como das contrapartidas financeiras que lhes incumbem em caso de ruptura unilateral, por sua parte, dos referidos contratos.

6.2. Os profissionais do turismo, quando lhes couber, irão dar assistência, em cooperação com as autoridades públicas, quanto à segurança, prevenção de acidentes, proteção sanitária e higiene alimentar dos que recorrerem aos seus serviços. Zelarão pela existência de sistemas de seguro e de assistência apropriados. Da mesma forma, aceitam a obrigação de prestar contas, segundo as modalidades previstas nas regulamentações nacionais e, se necessário, pagar uma indenização equitativa no caso do não cumprimento de suas obrigações contratuais.

6.3. Os profissionais do turismo, enquanto deles depender, contribuirão para o pleno desenvolvimento cultural e espiritual dos turistas e permitirão o exercício de suas práticas religiosas durante os deslocamentos.

6.4. As autoridades públicas dos Estados de origem e dos países de destino, em coordenação com os profissionais interessados e suas associações, zelarão pelo estabelecimento de mecanismos necessários ao repatriamento dos turistas, no caso do não cumprimento das empresas organizadoras de suas viagens

6.5. Os Governos têm o direito - e o dever -, especialmente em caso de crise, de informar aos seus cidadãos das condições difíceis, e mesmo dos perigos que eles possam encontrar, por ocasião de seus deslocamentos ao exterior. No entanto, incube-lhes fornecer tais informações sem prejudicar, de forma injustificada ou exagerada, a indústria turística dos países receptores de fluxos turísticos e os interesses dos seus próprios operadores. O conteúdo de eventuais avisos deve, portanto, ser previamente discutido com as autoridades dos países de destino e com os profissionais interessados. As recomendações que sejam formuladas serão estritamente proporcionais à gravidade real das situações e limitadas às zonas geográficas onde a insegurança estiver comprovada; Estas recomendações devem ser atenuadas ou anuladas logo que o retorno à normalidade o permitir.

6.6. A imprensa, sobretudo a imprensa especializada em turismo, e os outros meios de comunicação, incluindo os modernos meios de comunicação eletrônica, devem fornecer uma informação honesta e equilibrada sobre os acontecimentos e situações suscetíveis de influência na frequência turística. Igualmente, devem ter por missão o fornecimento de indicações precisas e fiáveis aos consumidores de serviços turísticos. As novas tecnologias de comunicação e o comércio eletrônico devem ser desenvolvidos e utilizados para esse fim, não devendo, de forma alguma, assim como a imprensa e os outros meios de comunicação, incentivar o turismo sexual.

## **7 - Direito do Turismo**

7.1. A possibilidade de acesso direto e pessoal à descoberta das riquezas de nosso mundo constituirá um direito aberto, igualmente, a todos os habitantes do planeta. A participação cada vez mais ampla no turismo nacional e internacional deve ser considerada como uma das melhores expressões possíveis do crescimento contínuo do tempo livre, e não deve ser dificultada.

7.2. O direito ao turismo para todos deve ser visto como conseqüência ao direito ao descanso e aos tempos livres, e, em particular, a uma razoável limitação da duração do trabalho e licenças periódicas pagas, conforme é garantido no artigo 24 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e no artigo 7.1 do Pacto Internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

7.3. O turismo social, sobretudo o turismo associativo que permite o acesso da maioria dos cidadãos ao lazer, às viagens e às férias, deverá ser desenvolvido com o apoio das autoridades públicas.

7.4. O turismo das famílias, dos jovens e estudantes, das pessoas idosas e dos deficientes deverá ser encorajado e facilitado.

## **8 - Liberdade do deslocamento turístico**

8.1. Os turistas e visitantes se beneficiarão, respeitando-se o Direito Internacional e as legislações nacionais, da liberdade de circulação, quer no interior do seu país, quer de um Estado para outro, em conformidade com o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos

Humanos; e poderão ter acesso às zonas de trânsito e de estada, bem como aos locais turísticos e culturais, sem exageradas formalidades e sem discriminações.

8.2. Os turistas e visitantes devem ter reconhecida a faculdade de utilizar todos os meios de comunicação disponíveis, interiores ou exteriores, devem beneficiar-se de um pronto e fácil acesso aos serviços administrativos judiciários e de saúde locais, bem como ao livre contato com as autoridades consulares do seu país de origem, em conformidade com as convenções diplomáticas vigentes.

8.3. Os turistas e visitantes serão beneficiados com os mesmos direitos dos cidadãos do país visitado quanto à confidencialidade dos dados e informações pessoais que lhes respeitem, sobretudo as armazenadas sob forma eletrônica.

8.4. Os procedimentos administrativos do cruzamento de fronteira, estabelecidos pelos Estados ou resultantes de acordos internacionais, como os vistos, ou as formalidades sanitárias e alfandegárias, devem ser adaptados de modo a facilitar ao máximo a liberdade de viajar e o acesso do maior número de pessoas ao turismo internacional. Os acordos entre grupos de países visando harmonizar e simplificar tais procedimentos devem ser encorajados. Os impostos e os encargos específicos que penalizem a indústria turística e atentem contra a sua competitividade turística, devem ser progressivamente eliminados ou reduzidos.

8.5. Desde que a situação econômica dos países de origem o permita, os turistas devem dispor do crédito de divisas conversíveis necessário aos seus deslocamentos.

## **9 - Direito dos trabalhadores e dos empresários da indústria turística**

9.1. Os direitos fundamentais dos trabalhadores assalariados e autônomos indústria turística e das atividades afins devem ser assegurados pelas administrações, quer dos Estados de origem, quer dos países de destino, com especial atenção, tendo em vista as limitações específicas vinculadas à sazonalidade da sua atividade, à dimensão global de sua indústria e à flexibilidade muitas vezes imposta pela natureza do seu trabalho.

9.2. Os trabalhadores assalariados e autônomos da indústria turística e das atividades afins têm o direito e o dever de adquirir uma formação ajustada, inicial e contínua. A eles será assegurada uma proteção social adequada e a precariedade do emprego deve ser limitada ao máximo possível. Deverá ser proposto aos trabalhadores sazonais do setor um estatuto especial, visando a sua proteção social.

9.3. Toda a pessoa física e jurídica, sempre que demonstrar possuir as disposições e qualificações necessárias, deve ser reconhecido o direito de desenvolver uma atividade profissional no âmbito do turismo, de acordo com a legislação nacional vigente. Os empresários e os investidores - especialmente das pequenas e médias empresas - devem ter reconhecido o livre acesso ao setor turístico com um mínimo de restrições legais ou administrativas.

9.4. As trocas de experiência oferecidas aos quadros de trabalhadores de diferentes países, assalariados ou não, contribuem para o desenvolvimento da indústria turística mundial. Assim, devem ser incentivadas sempre que possível, de acordo com as legislações nacionais e as convenções internacionais aplicáveis.

9.5. Fator insubstituível de solidariedade no desenvolvimento e de dinamismo nas trocas internacionais, as empresas multinacionais da indústria turística não devem abusar das situações de posição dominante que por vezes detém. Estas devem evitar tornarem-se modelos culturais e sociais artificialmente impostos às comunidades receptoras de fluxos turísticos. Em troca da liberdade de investir e operar comercialmente, que lhes deve ser plenamente reconhecida, devem comprometer-se com o desenvolvimento local evitando, pelo repatriamento excessivo dos seus benefícios ou pelas importações induzidas, reduzir a contribuição que dão às economias de onde estão instaladas.

9.6. A colaboração e o estabelecimento de relações equilibradas entre empresas dos países emissores e receptores contribuem para o desenvolvimento sustentável do turismo e para uma distribuição equitativa dos benefícios do seu crescimento.

## **10 - Aplicação dos princípios do Código Mundial de Ética do Turismo**

10.1 Os setores públicos e privados do desenvolvimento turístico cooperaram na aplicação dos presentes princípios e devem zelar pelo controle da sua efetivação.

10.2 Os agentes do desenvolvimento turístico reconheceram o papel dos organismos internacionais, na primeira linha das quais a Organização Mundial do Turismo, e das organizações não governamentais competentes em matéria de promoção e desenvolvimento do turismo, na proteção dos direitos humanos, do meio ambiente e da saúde, respeitando os princípios gerais do Direito Internacional.

10.3 Os mesmos agentes manifestam a intenção de submeter, para efeitos de conciliação, os litígios relativos à aplicação ou interpretação do Código Mundial de Ética do Turismo a um terceiro organismo imparcial denominado: Comitê Mundial de Ética do Turismo.

**ANEXO 04****COMPOSIÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO**

ABAV – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS

ABBTUR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BACHARÉIS EM TURISMO

ABCMI NACIONAL – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CLUBES DA MELHOR IDADE

ABEOC – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE EVENTOS

ABETA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TURISMO DE AVENTURA

ABETAR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO REGIONAL

ABIH – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA HOTELEIRA

ABLA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS LOCADORAS DE AUTOMÓVEIS

ABOTTC – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS OPERADORAS DE TRENS TURÍSTICOS CULTURAIS

ABR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RESORTS

ABRACAMPING – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CAMPISMO

ABRACCEF – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CENTROS DE CONVENÇÕES E FEIRAS

ABRAJET – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISTAS DE TURISMO

ABRASEL – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BARES E RESTAURANTES

ABRASTUR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COOPERATIVAS E CLUBES DE TURISMO SOCIAL

ABRATURR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TURISMO RURAL

ABRESI – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE GASTRONOMIA, HOSPITALIDADE E TURISMO

ADIBRA – ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS DE PARQUES DE DIVERSÕES DO BRASIL



ANTTUR – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTADORES DE TURISMO, FRETAMENTO E AGÊNCIAS DE VIAGENS QUE OPERAM COM VEÍCULOS PRÓPRIOS

BANCO DA AMAZÔNIA S.A.

BB – BANCO DO BRASIL S.A.

BITO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TURISMO RECEPTIVO

BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

BRAZTOA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS OPERADORAS DE TURISMO

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CNC – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS

CONTRATUH – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TURISMO E HOSPITALIDADE

EMBRATUR – INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO

FAVECC – FÓRUM DAS AGÊNCIAS DE VIAGENS ESPECIALIZADAS EM CONTAS COMERCIAIS

FBAJ – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS ALBERGUES DA JUVENTUDE

FBC&VB – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE CONVENTION & VISITORS BUREAUX

FENACTUR – FEDERAÇÃO NACIONAL DE TURISMO

FENAGTUR – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS GUIAS DE TURISMO

FNHRBS – FEDERAÇÃO NACIONAL DE HOTÉIS, RESTAURANTES, BARES E SIMILARES

FOHB – FÓRUM DE OPERADORES HOTELEIROS DO BRASIL

FORNATUR – FÓRUM NACIONAL DOS SECRETÁRIOS E DIRIGENTES ESTADUAIS DE TURISMO

FÓRUM NACIONAL DOS CURSOS SUPERIORES DE TURISMO E HOTELARIA

INDICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Guilherme Paulus, VirgílioNelson da Silva Carvalho, Mario Carlos Beni, Norma Martini Moesch, Sérgio Foguel, Luiz Felipe Carneiro da Cruz)

INFRAERO – EMPRESA BRASILEIRA INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

MD – MINISTÉRIO DA DEFESA

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

MDIC – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR

MF – MINISTÉRIO DA FAZENDA

MI – MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

MINC – MINISTÉRIO DA CULTURA

MJ – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, RÇAMENTO E GESTÃO

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

MT – MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

MTUR – MINISTÉRIO DO TURISMO

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

SENAC – SERVIÇO NACIONAL DO COMÉRCIO

SNEA – SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS AEROVIÁRIAS

SUFRAMA – SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS

UBRAFE – UNIÃO BRASILEIRA DOS PROMOTORES DE FEIRAS

**ANEXO 05**

**PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003/2007**

**PLANO NACIONAL DE TURISMO**

Diretrizes, Metas e programas

2003-2007

Brasília, 29 de abril de 2003.