

Curso de Turismo

**Universidade Federal de Minas Gerais
Instituto de Geociências
Departamento de Geografia**

Marcela Gonçalves Fagundes de Souza

**A RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO NA
INCLUSÃO SOCIAL:
A ATIVIDADE TURÍSTICA COMO MEIO
INDUTOR**

**Belo Horizonte
2009**

Marcela Gonçalves Fagundes de Souza

**A RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO NA
INCLUSÃO SOCIAL:
A ATIVIDADE TURÍSTICA COMO MEIO
INDUTOR**

Monografia apresentada ao Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Turismo

Orientadora: Profa. Msc. Mariana de Oliveira Lacerda

Belo Horizonte
Instituto de Geociências da UFMG
2009



Universidade Federal de Minas Gerais
Instituto de Geociências
Curso de Graduação em Turismo

Monografia intitulada “A responsabilidade do poder público na inclusão social: a atividade turística como meio indutor”, de autoria do graduando Marcela Gonçalves Fagundes de Souza, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores.

Profa. Msc. Mariana de Oliveira Lacerda – IGC/UFMG - Orientadora

Profa. Dra. Cláudia Freitas – IGC/UFMG

Profa Msc. Fabiana Bernardes – IGC/UFMG
Coordenadora do Curso de Graduação em Turismo

Belo Horizonte, 08 de julho de 2009

RESUMO

A noção de desenvolvimento incorpora a seu campo de discussão a responsabilidade do Estado. Como planejador do desenvolvimento, faz-se necessário que o poder público se manifeste como uma entidade eficiente, aparelhada com mecanismos que possibilitem aos indivíduos o acesso à infra-estrutura, serviços com qualidade e liberdade em suas múltiplas formas. O presente trabalho propõe o debate destinado à compreensão do papel do poder público na indução da inclusão social, tendo o turismo como ferramenta auxiliadora à efetivação da igualdade de oportunidades, da equidade, da solidariedade, do exercício de cidadania e da inserção de pessoas, grupos e regiões que podem ser considerados excluídos da fruição do turismo. Nesse contexto, propõe avaliar sobre qual parâmetro os atuais Planos Nacional de Turismo e Setorial de Turismo de Minas Gerais conferem à inclusão social fomentada pelo turismo. Expõe uma reflexão a respeito do planejamento e da gestão do turismo pelo poder público no que tange às suas repercussões na inserção dos autóctones.

Palavras-chave: Turismo; poder público; inclusão

ABSTRACT

The concept incorporates the development of their field to discuss the responsibility of the State. While the development planner, it is necessary that the government should act as an efficient entity, equipped with mechanisms that allow individuals to access to infrastructure, services, quality and freedom in its many forms. This paper proposes the debate for the understanding of the role of public authorities in the induction of social inclusion, tourism and as an auxiliary tool for the realization of equal opportunities, fairness, solidarity, the exercise of citizenship and inclusion of persons, groups and regions which may be excluded from the enjoyment of tourism. In this context, evaluating proposed on which parameter the current National Plan for Tourism and the Tourism Sector in Minas Gerais confer social inclusion promoted by tourism. Presents a reflection about the planning and management of tourism by the public in regard to their impact on the integration of local people.

Keys words: Tourism; public authorities; inclusion

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO – O FOMENTO À INCLUSÃO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	16
1.1 Desenvolvimento social.....	16
1.1.1 Desenvolvimento e inclusão social.....	27
1.1.2 Turismo e inclusão social.....	31
1.2 Políticas públicas.....	35
1.2.1 Desenhos das políticas públicas.....	35
1.2.2 Políticas públicas de inclusão social.....	37
1.3 Políticas públicas de turismo no Brasil.....	42
1.3.1 Políticas Públicas de Turismo e Inclusão Social.....	49
1.3.1.1 Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT.....	49
CAPÍTULO 2: CAMPO DE INVESTIGAÇÃO.....	53
2.1 Plano Nacional de Turismo: <i>Uma Viagem de Inclusão – 2007/2010</i>	53
2.2 Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais - 2007/2010.....	58
2.3 Análise.....	62
2.3.1 A Inclusão Social no Plano Nacional de Turismo.....	62
2.3.2 A Inclusão Social no Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais.....	66
2.3.3 Análise Comparativa: A Inclusão Social no Plano Nacional de Turismo e no Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais.....	72
CAPÍTULO 3: CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	82
ANEXOS.....	86

INTRODUÇÃO

O novo olhar da sociedade atual busca a sustentabilidade ambiental, econômica, social e cultural. Enquadrando-se nesse cenário, a atividade turística passa a exigir um novo modelo de implementação de projetos que visem a democratização de oportunidades e de benefícios firmados sob a configuração de parcerias, de co-responsabilidade e de participação entre os atores envolvidos. Essa realidade ainda é um desafio e o desenvolvimento de projetos turísticos voltados à sustentabilidade ainda é incipiente.

A noção de desenvolvimento incorpora a seu campo de discussão a responsabilidade do Governo. Como planejador, faz-se necessário que o poder público se manifeste como uma entidade eficiente, aparelhada com mecanismos que possibilitem aos indivíduos o acesso à infra-estrutura, serviços com qualidade e liberdade em suas múltiplas formas. No entanto, as questões sobre a inclusão social constituem um *desafio-problema* para o desenvolvimento local sob a ótica das comunidades receptoras.

A Conferência Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada em 1995 na Dinamarca, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), define que o desenvolvimento é, antes de tudo, social, pois está intimamente relacionado com a paz, os direitos humanos, um governo democrático, e, sobretudo, a cultura e os valores da população. As ações destinadas a promover um desenvolvimento social duradouro perpassam pela ética e se manifestam na política, porém só um modelo radicalmente novo de abordar as políticas de desenvolvimento possibilitará a erradicação da pobreza e da exclusão social, o fomento de atividades produtivas satisfatórias aos indivíduos, a redução do êxodo rural, a contenção do crescimento urbano exacerbado e a proteção do meio ambiente.

Por meio dessas abordagens, faz-se necessário a incorporação de novos paradigmas ao debate sobre desenvolvimento para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos e dos grupos a quais pertencem. A atividade turística pode e deve servir de propulsor à inclusão da comunidade autóctone, por meio: da participação comunitária em todos os processos de debates, escolhas, planejamento e gestão; do crescimento econômico com qualidade e equidade, aumentando o número de empregos e multiplicando a renda individual e coletiva; da valorização cultural, fomentando a troca de informações entre grupos com histórias e tradições diferenciadas, favorecendo a redescoberta da própria cultura; da inserção de grupos

historicamente excluídos, como as mulheres, os idosos, os homossexuais e os que apresentam alguma debilidade física ou mental; da melhoria da infra-estrutura local, não apenas de aparatos diretamente relacionados ao turismo, mas também dos equipamentos e serviços básicos para uma vida digna, como o acesso à água tratada e uma ampla rede de esgotos; da preservação ambiental, elevando a consciência dos autóctones e dos visitantes sobre a necessidade de proteger o meio natural, respeitando a sustentabilidade e elevando o sentimento de pertencimento à terra. Para tanto, é preciso emergir políticas públicas efetivas no que tange a meta final das sociedades democráticas: o desenvolvimento e a dignidade dos povos.

Apesar de ser uma atividade extremamente suscetível a todos esses condicionantes e também a influências externas, o fenômeno turístico no Brasil pode se consolidar como um dos que apresenta melhores condições, mesmo com pouco investimento, de gerar benefícios econômicos, sociais e ambientais, desde que trabalhado de maneira integradora, consciente, organizada e participativa. Entretanto, embora tenham ocorrido avanços no sistema de planejamento e orçamento público no Brasil, consequência principalmente da obrigação legal de que todas as esferas do executivo elaborem seus planos diretores e plurianuais de atuação (Ministério de Planejamento, 2009), além de contar com maior participação da sociedade nos processos de definições de prioridades, o país ainda enfrenta muitas dificuldades para integrar as políticas de turismo nas esferas federal, estadual e municipal, e definir prioridades comuns e respectivas áreas de competência e ação. Com isso, muitas vezes ficam prejudicados os projetos de turismo que seriam capazes de estimular o desenvolvimento das comunidades receptoras por meio da inclusão social, recorte temático deste trabalho.

Sob essa perspectiva, o presente ensaio analisa os Planos de Turismo do Estado de Minas Gerais e do Brasil, investigando suas abordagens ao que tange a inclusão social, tendo como base os conceitos de especialistas na área. Além disso, busca-se entender se há diálogo entre elas, visto a hierarquia existente nos âmbitos nacional e estadual.

É importante ressaltar que o desenvolvimento da atividade turística só será alcançado se houver comprometimento de todos os atores envolvidos, sejam de origem pública, da iniciativa privada, universidades, professores, estudantes, trabalhadores, associações e instituições incentivadoras. Além disso, é essencial que haja investimentos de recursos compatíveis com os benefícios pretendidos.

Problemática de Pesquisa

As questões levantadas instigam a uma pesquisa mais aprofundada sobre o papel dos órgãos públicos na indução do desenvolvimento social, tendo o turismo como ferramenta de inclusão. Nesse sentido, o presente trabalho se guia pela seguinte problemática: em que medida as recentes políticas de turismo do Governo do Brasil (2007/01 – 2010/02) e do Estado de Minas Gerais (2007/01 – 2010/02) incorporam a premissa da inclusão social direcionada à população local?

Objetivo Geral

Investigar as abordagens de inserção social empregadas no Plano Nacional de Turismo (2007/01 – 2010/02) e no Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais (2007/01 – 2010/02).

Objetivos Específicos

- Investigar acerca do turismo como indutor da inserção social;
- compreender a dinâmica das inter-relações entre a hierarquia dos poderes nacional e estadual responsáveis pela atividade turística;
- analisar as estratégias utilizadas pelo poder público federal, ao longo da história, acerca do turismo como meio indutor à inclusão do indivíduo autóctone no seu grupo social e no seu próprio reconhecimento como protagonista de seu desenvolvimento e do desenvolvimento da sociedade de qual faz parte;
- examinar nos Planos de Turismo do Brasil e de Minas Gerais, referentes ao período de 2007 a 2010, as abordagens utilizadas referentes ao turismo como indutor à inclusão social;
- investigar o diálogo existente entre as diretrizes referentes ao turismo como ferramenta de inclusão social abordados nos planos nacional e estadual (Brasil e Minas Gerais) de turismo, além da concepção do tema por autores reconhecidos.

Justificativa

A atividade turística envolve os ambientes naturais, culturais, econômicos, sociais e políticos, além das relações entre eles e do relacionamento entre indivíduos. Sendo assim, o turismo tem como pano de fundo as vicissitudes do local, expressando o contexto social do

qual está inserido. Nesse sentido, a relevância do estudo do tema abordado pelo presente trabalho justifica-se por ser um assunto estratégico para o indivíduo, o governo, a sociedade e as relações sociais e pelo interesse em conhecer com maior profundidade esses atores, permitindo, assim, caminhar rumo a um planejamento turístico que envolva todos os afetados pela atividade.

A compreensão do papel do poder público como indutor da inclusão social, auxiliado pelo turismo, é válida para se entender a dinâmica das relações existentes entre população e governo. Conhecer as diretrizes postuladas pela administração pública é um primeiro passo para reconhecer qual são suas propostas de ação para a sociedade, embasando futuros estudos sobre a aplicação dos projetos defendidos nos Planos de Turismo e se estes vão de encontro com a vontade da população local. Nesse sentido, pretende somar informações aos estudos existentes sobre o tema a fim de auxiliar no planejamento e na execução das ações propostas pelas políticas públicas de turismo, tendo a inclusão da sociedade receptora como um dos pilares essenciais.

Apesar da inclusão social ser um tema amplamente discutido nos dias atuais, observa-se uma carência no número de publicações e estudos voltados ao assunto no meio acadêmico, principalmente sobre sua relação com o turismo. O presente trabalho surge como uma contribuição à análise do tema e se caracteriza por iniciar um estudo que pode derivar outros que aprofundem mais em alguns aspectos que não foram objetivos deste ensaio.

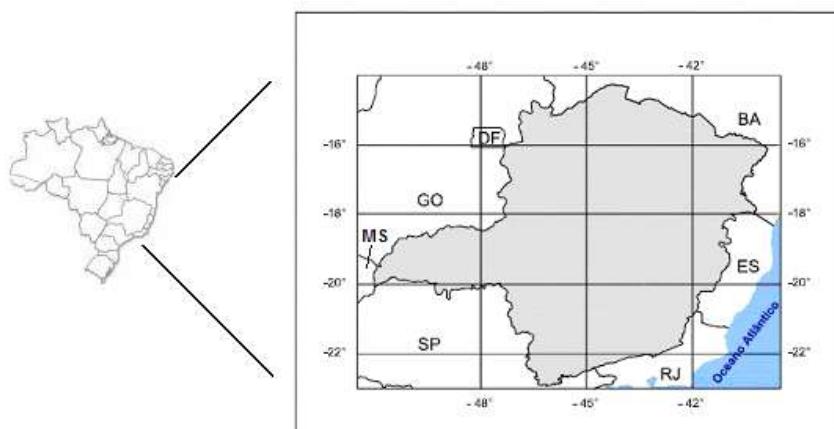
Conhecer as premissas do Plano Nacional de Turismo é fundamental para diagnosticar quais são os valores adotados pelo Governo para a concepção e articulação da atividade no Brasil. Ele é o principal documento do país que relata os direcionamentos a serem seguidos pelo poder público, com o auxílio de outros atores sociais, nas ações voltadas ao fomento do turismo em todo território nacional. Hierarquicamente, suas premissas devem ser seguidas pelos Estados, mais precisamente expostas nos planos dos Governos Estaduais.

A fim de promover a discussão entre planos que devem se relacionar estreitamente e harmoniosamente, optou-se pelo plano de Minas Gerais pelo fato de ser neste Estado onde se realizou o presente trabalho, motivando obter maior conhecimento acerca da política de turismo do Estado *in locu*.

É o quinto Estado em extensão territorial no Brasil (586.528,293 km²), apresentando um total de 853 municípios, incluindo a capital Belo Horizonte, com um total de 19.273.506 habitantes (IBGE, 2007). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mineiro sustenta uma

das melhores pontuações do Brasil, ficando acima da média nacional¹, superando os 0,81 pontos (Moraes, 2003). A localização central de Minas Gerais no território brasileiro, estrategicamente na região Sudeste, a mais rica do Brasil, favorece a entrada de turistas em terras mineiras. O Estado obtém um grande diferencial competitivo devido à proximidade geográfica de fortes centros emissores, principalmente do eixo Rio-São Paulo, principal emissor de turistas e eventos, apresentando relação custo/benefício favorável para os destinos turísticos. Outros Estados fronteiriços de relevância ao atual contexto brasileiro são: Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal.

Mapa 1: Limites territoriais do Estado de Minas Gerais



Fonte: www.iga.br (modificado)

A proposta de gestão descentralizada do Plano Nacional de Turismo 2003/2007 vislumbra uma rede integrada contendo a participação das entidades privadas, instituições públicas e conselhos estaduais. Indo na contramão desse objetivo, Minas Gerais teve a pior participação do setor público em todo país².

Entretanto, adota políticas de regionalização desde 2003, com a criação de Circuitos Turísticos³, que são agrupamentos de municípios em destinos com características similares, principalmente devido à afinidades culturais.

A oferta distintiva de destinos se faz pela apresentação de roteiros especializados em um conjunto de atrativos colocados numa mesma base regional ou geográfica, caminho ou circuito, organizados como “cadeia ou rede de negócios”. Esta organização se constrói a partir de especialidades, afinidades da relação atrativo/produto ou complementaridade e, obviamente, deve permitir um outro vetor de competitividade preferencial, que é o custo/preço (Setur/MG, 2006, p. 34).

¹ 0,8 pontos.

² 26,7%. Para comparação, a maior participação é do Estado de Alagoas, com 75% (Mtur, 2006).

³ Decreto 43.321, do Governo do Estado de Minas Gerais, em 08 de maio de 2003.

A elevação de Minas à segunda posição no turismo doméstico brasileiro (SETUR/MG, 2006, p. 32) mostra uma fase de incremento do fluxo de visitantes no Estado. A pesquisa revelou que cerca de 4,2 milhões de pessoas visitaram o Estado em 2005, com objetivos de lazer, cultura, negócios e eventos, perdendo apenas para São Paulo no ranking dos destinos turísticos mais procurados do país.

Metodologia

A pesquisa bibliográfica e documental permitiu a identificação do tema abordado. Em primeiro momento, buscou-se reconhecer as inferências de autores e especialistas sobre o desenvolvimento humano, em especial à inclusão da comunidade autóctone induzida pelo turismo. Em seguida, procurou-se compreender a importância das políticas públicas para a sociedade, qual seu papel no estímulo à equidade entre os indivíduos e ao desenvolvimento dos grupos sociais, como se deu a trajetória das políticas de turismo no Brasil e sua preocupação com a inclusão da população receptora. Essa contextualização permitiu reconhecer a visão de importantes pesquisadores e especialistas acerca do tema abordado.

A partir desse estudo prévio, se propõe um indicador de inclusão social⁴ que tem como parâmetro os benefícios que o turismo pode levar às comunidades autóctones. Tal indicador agrega informações sobre algumas das premissas que visam incluir os indivíduos na dinâmica social vivida. Direcionado à realidade da atividade turística, este instrumento permitiu a análise do Plano Nacional de Turismo (2007-2010) e do Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais (2007-2010), objetivando reconhecer sob qual perspectiva tais políticas públicas de turismo estão se guiando conforme as premissas de inclusão social. A formulação dessa ferramenta tomou como base quatro pilares do desenvolvimento social: o respeito aos direitos humanos; a sustentabilidade; a equidade entre os indivíduos; a ética nos projetos e nas ações. A divisão em dimensões sociais utilizadas no indicador proposto é apenas uma forma de facilitar a compreensão, visto que elas estão interligadas e devem ocorrer simultaneamente para haver a real inclusão dos indivíduos nativos.

⁴ É preciso deixar claro que a ferramenta foi construída como um modelo seguindo o referencial teórico estudado, não limitando a importância da elaboração de outros indicadores técnico-científicos capazes de mensurar os avanços na implementação dos direitos econômicos, culturais e sociais e otimizar o uso deste mecanismo. Faz-se ainda fundamental um eficaz e sistemático monitoramento (Piovesan *apud* Werchein & Noletto, 2004).

INDICADOR DE INCLUSÃO SOCIAL				
DIMENSÃO SOCIAL	O QUE	POR QUE	FONTE	
ECONÔMICO	Apoio a atividades econômicas típicas, como a pesca e a agricultura	Desenvolvimento em escala humana significa o crescimento das atividades econômicas, por decisão e trabalho de todos, garantindo o atendimento de suas necessidades, promovendo o bem-estar social.	Coriolano & Lima (2003)	
	Aumento do número de empregos (assalariado ou não) e beneficiamento dos já existentes	Os indivíduos inseridos no mercado de trabalho dignamente se sentem mais integrados à comunidade em que vivem, além do aumento da renda.	Neef (<i>apud</i> Coriolano & Lima, 2003); EMBRATUR (1998)	
	Aumento da renda	Diminuição da pobreza (perdura e acentua a exclusão humana antiética)		Kliksberg (2001)
		Crescimento econômico é um dos pilares do desenvolvimento sustentável. Potencializa a qualidade de vida e mantém as condições que prezam para uma vida digna.		Cerqueira & Facchina (2005); PNUD (2005); Kliksberg (2001)
		Qualidade na distribuição do capital; iguais oportunidades de acesso aos benefícios (equidade entre os indivíduos).		PNUD (1998); PNUD (1996); PNUD (2005); Piovesan (<i>apud</i> Werchein & Noletto, 2004)
		As pessoas, quando capacitadas e instruídas, têm a capacidade para trabalhar nos empreendimentos/serviços, aumentando a produtividade e a própria renda.		
CULTURAL	Acesso ao lazer	Outras necessidades, além das de sobrevivência, estão presentes no cotidiano da vida humana e o modo de satisfazer tais necessidades é o que caracteriza as culturas; promoção do bem estar das comunidades locais	Coriolano & Lima, 2003; Piovesan (<i>apud</i> Werchein & Noletto, 2004)	
	Acesso à arte			
	Acesso à expressões culturais			
			OMT	
			EMBRATUR (1998)	

			EMBRATUR (1998); Deus (2000)
--	--	--	------------------------------

DIMENSÃO SOCIAL	O QUE	POR QUE	FONTE
SOCIAL	Melhoria na comunicação	Necessidade de promoção do bem estar das comunidades locais.	EMBRATUR (1998); Lima & Coriolano (2003)
	Melhoria da infra-estrutura		PNUD (2005)
	Participação dos autóctones dotados de informação (conscientes) nas discussões, decisões, gestão e planejamento	As pessoas devem participar ativamente das decisões e processos que moldam suas vidas	PNUD (2005)
		Cria bases para a sustentabilidade do projeto quando a ajuda externa for retirada.	EMBRATUR (1998)
		Assegura a transparência das atividades realizadas; o controle social é um dos poucos caminhos à prevenção da corrupção.	Kliksberg (2001)
		As verdadeiras prioridades da população só são alcançadas com sua participação no desenho, na gestão e na avaliação dos projetos efetivados	Kliksberg (2001); Celeste <i>apud</i> Lima & Coriolano, 2003
		É um dos pilares para haver a renovação da institucionalidade social.	Kliksberg (2001)
		População isenta de alienação; sentimento de utilidade na sociedade; a comunidade é geradora de contínuas iniciativas inovadoras.	Cerqueira & Facchina (2005); Jagraribe (1978); PNUD (2005); Kliksberg (2001); Lima & Coriolano (2003)

DIMENSÃO SOCIAL	O QUE	POR QUE	FONTE
		Aumenta a gama de oportunidades e opções para as pessoas; o homem	Cerqueira & Facchina

SOCIAL	Educação/instrução	consciente, e não apenas conscientizado é premissa para o desenvolvimento local.	(2005); Kliksberg (2001); Coriolano & Lima (2003)
		Para tanto, a educação é a base para preparar e capacitar o homem a participar ativamente e integradamente em todos os segmentos da sociedade, tornando as pessoas auto-independentes e habilitadas para o trabalho e para a vida em comunidade.	Lima & Coriolano (2003); EMBRATUR (1998)
	Capacitação	O desenvolvimento deve ser realizado pelas pessoas e para as pessoas.	PNUD (2005); EMBRATUR (1998)
		O desenvolvimento das habilidades individuais promove o crescimento e bem-estar.	Lima & Coriolano (2003)
	Ações exclusivas para os historicamente excluídos (ex: mulheres, negros, homossexuais, idosos, etc.)	Violação a direitos humanos.	Jürgen Habermas (<i>apud</i> Batista, 2004)
		Solidariedade; equidade.	Jagaribe (1978)
AMBIENTAL	Proteção do meio ambiental e físico, garantindo sua sustentabilidade	A sustentabilidade é um dos pilares do desenvolvimento humano e preza pelo zelo ao bem-estar da presente geração e das futuras.	Cerqueira & Facchina (2005)
			PNUD (2005)
			OMT
			OMT
			EMBRATUR (1998)

As informações contidas no indicador proposto foram resumidas nos tópicos abaixo, a fim de auxiliar na posterior análise dos Planos de Turismo nacional e mineiro. Correspondem a onze fatores que devem ser levados em conta nas políticas de turismo que objetivem a inclusão da população autóctone na atividade turística. São eles:

1. Apoio a atividades econômicas típicas de uma região.
2. Aumento do número de empregos e promoção de melhorias aos já existentes.
3. Aumento da renda da população local.
4. Promoção de melhorias na infra-estrutura urbana e turística.
5. Permissão e ampliação do acesso da comunidade local a expressões culturais e ao lazer.
6. Estabelecimento de comunicação entre a sociedade civil, o poder público, o setor privado e os técnicos, pesquisadores e profissionais de turismo.
7. Apoio e incremento à educação da população local visando esclarecer aspectos adotados pela atividade turística.
8. Capacitação da comunidade autóctone.
9. Fomento à participação da comunidade autóctone em todas as etapas do planejamento turístico (discussões, decisões, ações, gestão, avaliação, manutenção).
10. Realização de ações exclusivas para os historicamente excluídos, como mulheres, negros e homossexuais.
11. Proteção do meio ambiental e físico, garantindo a sustentabilidade da atividade turística e o bem-estar da sociedade.

É preciso deixar claro que a participação da população local primeiramente depende do interesse de seus indivíduos. Além disso, poderá ser benéfica ao desenvolvimento da atividade turística uma vez que ela seja orientada previamente sobre os aspectos e processos relacionados ao turismo.

Os Planos de Turismo do Brasil e de Minas Gerais que correspondem ao período de 2007 à 2010 foram analisados qualitativamente pelo método analítico. Em primeira instância foram examinados individualmente sob a perspectiva apontada pelos autores citados no referencial teórico e sistematizada no indicador de inclusão social. Em seguida, fez-se a comparação entre os planos, sendo apontadas suas semelhanças e diferenças.

1 – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO – O FOMENTO À INCLUSÃO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO⁵ SOCIAL

1.1 – DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Com olhar histórico-antropológico do discurso de Marx⁶ (*apud* Jaguaribe, 1978), o conseqüente crescimento da eficiência advindo da divisão da sociedade em funções sociais intensificado na Idade Moderna⁷ trouxe consigo um processo de desenvolvimento, envolto em um sistema arbitrário e discriminatório fundamentado na acumulação de excedentes e geração de lucros, formando classes hierárquicas e desiguais. O preconceito e a discriminação se intensificam nesse período, sendo praticamente impossível o trânsito entre as classes sociais, situação que se estende até a contemporaneidade. Nesse sentido, Jaguaribe (1978, p. 51) conclui que “uma das dimensões do desenvolvimento social, no que se refere à sociedade global, consiste na diversificação, complexificação e especialização dos papéis sociais”. Entretanto, o autor completa que com essa diversificação, “perderam-se a homogeneidade e a solidariedade que existiam nas sociedades familísticas, porque se perdeu a igualdade que prevalecia nestas e a liberdade natural de que gozavam os membros de uma sociedade pouco submetida a decisões autoritárias” (JAGUARIBE, 1978, p. 52).

De acordo com a linha de pensamento de Marx, espera-se uma sociedade que tenha como fundamento a igualdade e a liberdade, mas também a eficácia nos diversos setores sociais, com população isenta de alienação e que tenha acesso a todos os elementos materiais e culturais que a realize como um conjunto de seres humanos. Porém, Jaguaribe (1978) destaca o problema de afirmar até que ponto essa previsão desejada é possível. Indo na contra mão da teoria de Marx, as sociedades industriais reduziram a grande maioria da população a uma classe operária vivendo em condições sub-humanas, próximas à de servidão. O avanço da tecnologia possibilitou enormes ganhos de produtividade, promovendo uma grandiosa fatia populacional à classe média. Todavia, o capitalismo promoveu o intercâmbio de produtos e de

⁵ *Desenvolvimento é um conceito complicado, que foge das nossas vidas e realidades. Ele nos remete à economia, porque todos acham que desenvolvimento é algo que está relacionado à economia, quando sabemos que não é assim. Na verdade todas as atividades é que devem estar a serviço do desenvolvimento (Coriolano & Lima, 2003, p. 61).*

⁶ Karl Heinrich Marx (Tréveris, 5 de maio de 1818 - Londres, 14 de março de 1883) foi um intelectual e revolucionário alemão, fundador da doutrina comunista moderna. Atuou como economista, filósofo, historiador, teórico político e jornalista.

⁷ Século XV a XVIII.

particularidades culturais de forma não-homogênea, não satisfazendo a todos igualmente. Esse modelo padrão de produção prioriza o capital e não as pessoas.

O que globaliza também separa. A conseqüente falta de identidade e união entre os indivíduos que se concentram em um local territorialmente definido, condicionados à exclusão de muitos, minimiza a solidariedade entre os cidadãos que deveriam fazer parte de uma comunidade⁸. Além disso, estudos mostram que as perdas anuais dos países em desenvolvimento devido ao acesso desigual ao comércio, trabalho e finanças, foram estimadas em 500 bilhões de dólares norte-americanos, dez vezes mais do que recebem em ajuda externa. A menos que a globalização seja cuidadosamente administrada, os países e populações cuja pobreza predomina serão crescentemente marginalizados. É preciso que haja equilíbrio na criação de postos de trabalho, abrindo oportunidades aos países mais pobres ao invés de fechá-los ou restringí-los, evitando maiores disparidades econômicas (PNUD, 1997). O elevado crescimento econômico desde o final do século XX não garantiu o aumento no número de empregos necessários para a absorção da mão-de-obra mundial⁹. Barbara Stallings (*apud* KLIKSBERG, 2001, p. 28) destaca que “as reformas econômicas aplicadas nos últimos anos agravaram as desigualdades entre a população”. Afirma que é possível dizer “sem nenhuma dúvida que os noventa são uma década perdida quanto à redução das já alarmantes diferenças sociais existentes na região com mais desigualdade do mundo”. Berry completa concluindo que “a maioria dos países latino-americanos que introduziram reformas econômicas pró-mercado, no curso das últimas duas décadas, sofreram também sérios incrementos na desigualdade. (...) as reformas foram uma das causas da degradação na distribuição”. Almir reforça esse contexto para a atualidade, propondo que “há bases para supor que a nova modalidade de funcionamento e as novas regras de política pública destas economias possam implicar maiores desigualdades de renda”.

Uma concepção distorcida presente na sociedade contemporânea é a confusão entre “o conceito de trabalho com o de emprego assalariado, esquece-se dos camponeses, das cooperativas informais e dos trabalhos voluntários. Tudo que não dá valor agregado ou estatístico é invisível” (Neef *apud* CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 32). O reconhecimento da satisfação popular está oprimido pela valorização das questões econômicas, característica fundamental do sistema capitalista.

⁸ Definição do dicionário Larousse: **1.** Estado do que é comum; paridade; comunhão, identidade. **2.** Conjunto de pessoas unidas por interesses, hábitos ou opiniões comuns (Larousse, 1992).

⁹ Esse processo foi denominado de *jobless growth* – crescimento sem emprego (PNUD, 1996, p. 2).

Oposição a essa realidade, a década de 1990 foi marcada pelo debate acerca da preservação da natureza e da propulsão do desenvolvimento com uma dinâmica, composição e agenda mais engajada e fluida nas conferências internacionais que debatem o assunto. Em 2002 é elaborada a Agenda 21, em congresso realizado em Johannesburg, na África do Sul. O documento teve como objetivo normatizar a ação social e ambiental dos países mundiais. A Agenda 21 Brasileira foi elaborada a partir da Agenda 21 Global, porém teve seu próprio enfoque, conforme assinala CERQUEIRA & FACCHINA (2005, p.5):

A Agenda 21 Brasileira foi elaborada para exercer um papel particularmente destacado na concepção e na coordenação da execução de “uma nova geração de políticas públicas” que venham a reduzir o quadro de desigualdades e discriminações sociais prevalentes no País, levando a uma melhoria dos componentes do desenvolvimento humano. O crescimento econômico, como componente do desenvolvimento humano, é uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento pressupõe um processo de inclusão social, com uma vasta gama de oportunidades e opções para as pessoas. Não pode haver desenvolvimento enquanto houver iniquidades sociais crônicas no nosso País e se as formas de uso dos recursos ambientais no presente comprometerem os níveis de bem-estar das gerações futuras (CERQUEIRA & FACCHINA, 2005, p.5).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), presente em 166 países. Os temas centrais de atuação do PNUD Brasil são a modernização do Estado, o combate à pobreza e à exclusão social, a conservação ambiental e uso sustentável de recursos naturais. Em 2000, líderes mundiais se uniram e definiram em documento denominado Declaração do Milênio a responsabilidade dos diferentes atores na produção do desenvolvimento sustentável, bem como mobilizá-los para a ação. Conforme cita o PNUD (2005):

A Declaração do Milênio também aclara o papel e as responsabilidades comuns e individuais das partes-chave ao processo: dos governos, ao alcançar e permitir atingir os objetivos e meta; da 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; dos 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 (PNUD, 2005).

A equidade é um pilar indispensável ao desenvolvimento humano, em que os indivíduos devem ter iguais oportunidades de acesso aos benefícios. Uma gestão cuidadosa das políticas públicas faz-se necessária, pautada na inclusão social, inserindo os seres humanos tanto como força motriz quanto como os principais beneficiários (PNUD, 1998). É crucial que a partilha dos frutos do crescimento econômico seja benéfico à população como

um todo, embora deva haver em primeiro lugar a preocupação em sanar as deficiências relacionadas aos princípios básicos para uma vida digna, como a saúde e a educação. Para isso, as pessoas precisam ser desenvolvidas, ou seja, é preciso que elas tenham informações suficientes para por si só buscarem seus direitos e praticarem seus deveres, o que só é possível por meio da educação e da comunicação eficiente (PNUD, 1996). Para CORIOLANO & LIMA (2003, p. 36), “as sociedades são consideradas desenvolvidas na medida em que nelas o homem mais cabalmente logra satisfazer suas necessidades, manifestar suas aspirações e exercer seu gênio criador”. Ainda segundo os autores, desenvolvimento social é aquele onde:

Prevalece a percepção que tem como referência as pessoas e não os objetos, por isso ele se dá na escala humana. Quando relativo aos objetos, às técnicas, deve ser identificado como progresso; quando visa a acumulação de capital, é considerado apenas crescimento econômico; quando prioriza o homem trata-se do desenvolvimento social. (CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 36).

A avaliação do desenvolvimento de uma localidade muitas vezes é realizada pela metodologia do indicador de Produto Interno Bruto (PIB). Erroneamente, pois esses dados expressam valores econômicos, podendo apenas mensurar um componente para o desenvolvimento social, que é o crescimento econômico. É notório que o aumento na geração de divisas seja uma questão necessária para o desenvolvimento humano¹⁰, mas é preciso deixar claro que esse não é o único caminho e muito menos é o suficiente para promovê-lo. Além disso, a qualidade do crescimento é tão ou mais importante do que a quantidade, ou seja, a economia pode crescer sem o lugar se desenvolver. Nesse sentido, CORIOLANO & LIMA (2003) discorrem que:

desenvolvimento em escala humana significa o crescimento das atividades econômicas, por decisão e trabalho de todos, garantindo o atendimento de suas necessidades, promovendo o bem-estar social. Portanto, não significa produção, acumulação, lucro, consumo, ou simples aumento do PIB, da renda per capita e da mais-valia. [...] Necessita-se, com efeito, de indicadores do crescimento qualitativo e não apenas de indicadores econômicos, como os índices de realização dos desejos, de educação, de solidariedade, de realização humana, do homem como sujeito de sua história. (CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 36).

Obviamente, fatores subjetivos como o nível da qualidade e da satisfação da vida humana são difíceis de serem medidos. Segundo Manfred Max Neef, estudioso chileno do desenvolvimento na escala humana citado por Coriolano & Lima (2003), as necessidades

¹⁰ Para o PNUD, o desenvolvimento humano é a possibilidade de todos os cidadãos terem uma sociedade melhor; desenvolverem seu potencial com menor grau possível de privação e de sofrimento; a possibilidade da sociedade poder usufruir coletivamente do mais alto grau de capacidade humana.

humanas são as existenciais, como: ser, ter, fazer e estar, e as axiológicas, como: subsistência, proteção, afeto, entendimento, participação, ócio, criação, identidade e liberdade. Outras necessidades, além das de sobrevivência, estão presentes no cotidiano da vida humana e o modo de satisfazer tais necessidades é o que caracteriza as culturas.

Atualmente, o Índice de Desenvolvimento Humano¹¹ (IDH) aproxima-se de ser um indicador que mede o desenvolvimento, pois avalia também a escala humana. Proposto em 1990 pelo Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH contribui de forma significativa à análise devido à sua metodologia que inclui componentes básicos ao desenvolvimento humano além dos ligados à sobrevivência, como a longevidade, o conhecimento e os índices de alfabetização, educação e de padrão de vida (Coriolano & Lima, 2003). Esse índice é considerado uma importante ferramenta para a formulação de políticas públicas no Brasil que atendam as necessidades humanas que são analisadas, sugerindo novos rumos a serem tomados, mudanças na destinação de recursos e possibilitando o monitoramento das ações (PNUD, 1998). Com a análise dos dados colhidos, anualmente é publicado o Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), nos níveis mundial e nacional¹².

Dotado de uma concepção holística¹³, o desenvolvimento humano não se refere apenas ao desenvolvimento dos recursos humanos, o sanar de suas necessidades básicas e o bem-estar dos indivíduos. Muito mais que isso, remete ao ser humano como beneficiário, participante ativo e opinante durante todas as etapas do processo (PNUD, 1998, p. 37). Nesse sentido, o desenvolvimento humano é um conceito amplo e integral, podendo ser definido como a ampliação da gama de oportunidades e opções disponíveis às pessoas nas dimensões social, cultural, política, econômica e ambiental.

Em destaque no cenário mundial, o Brasil é um país profundamente desigual e estruturalmente injusto. Um dos indicadores dessa é a acumulação de capital. A participação dos 20% mais pobres da população na renda total é cerca de 2,5%, a quinta pior do mundo. Se

¹¹ Criado em 1990 por um grupo de especialistas liderados pelo cientista Mahbub ul Haq. É aplicável a todos os países e publicado anualmente no Relatório de Desenvolvimento Humano Internacional realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (PNUD, 1998, p. 19).

¹² Desde 1990, o PNUD publica o Relatório do Desenvolvimento Humano no mundo. No Brasil, esse documento começou a ser publicado em 1996, em parceria com a Fundação João Pinheiro e com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (PNUD, 1998, p. 5).

¹³ "Holos" é o termo grego que significa inteiro. Remete ao conceito de integridade e se equivale à totalidade da unidade. A postura holística trata o todo além das suas partes. A Teoria Geral de Sistemas (1948) introduziu essa postura nos ambientes científicos-tecnológicos ao propor, para o tratamento dos seus problemas, a abordagem *top-down*, do geral para o particular. Um olhar holístico deve estar aberto à percepção e à reflexão das sutilezas que envolvem a construção do pensamento holístico que caracteriza o todo, considerando as informações intuitivas e sensitivas, integrando-as à razão.

analisar o extremo oposto, os 20% mais ricos da população participam de 63,8% na renda total. Esse índice coloca o país na segunda posição de concentração de renda nas mãos de uma minoria. 60% do total da população detêm 18% da renda do país, enquanto a parcela mais abastada – 40% da população – concentra 82% do capital em suas mãos. Ainda mais assustador é saber que 1% da população, pouco mais de 1,5 milhão de pessoas que representam cerca de 400 mil famílias, controla 17% da renda nacional (Mercadante, *apud* Werchein & Noleto, 2004). Apesar de se encontrar entre as dez maiores economias mundiais, está entre as quatro nações com pior distribuição de renda. Permanece entre os seis países com maior exportação de alimentos, mas mantém uma significativa parcela de sua população passando fome. É destaque internacional no combate ao vírus HIV e nas técnicas de cirurgia plástica, entretanto mantém doenças e situações como o analfabetismo características do século XIX (Pochmann, *apud* Werchein & Noleto, 2004). CORIOLANO & LIMA (2003, p. 34) afirmam que

Os sistemas políticos sociais latino-americanos não foram capazes de construir coesão, igualdade e benefícios sociais para todos, até porque esses não eram seus objetivos. Alguns países que conseguem implantar programas direcionados à redução dos impactos negativos sobre as condições sociais das populações o fazem seguindo modelo corporativista e clientelista, com resultados não satisfatórios. (CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 34).

Kliksberg (2001) descreve dez falácias que hoje impedem o desenvolvimento na América Latina e provocam sérias conseqüências sobre as políticas públicas. São erros cometidos em termos conceituais e desmentidos pela realidade, revelados em políticas incompetentes para a qualidade de vida dos homens e para o crescimento econômico sustentado. São essas:

1ª - A negação ou a minimização da pobreza: apesar dos números demonstrarem o crescimento da pobreza nos últimos vinte anos, sendo que no Brasil estima-se que 43,5% da população ganha menos que dois dólares por dia e que quarenta milhões de pessoas vivem na pobreza absoluta, o discurso do poder público relativiza tal situação afirmando que “pobres há em todos os lugares”, e mesmo “que os pobres sempre existiram”.

- Contraposição: nos países ricos, há ilhas ou focos de pobreza, normalmente inferior a 15% do total da população. Nos países pobres ou em desenvolvimento, com quase metade da população nesse estado, o problema é muito mais amplo e generalizado. Mesmo a história dos

países latino-americanos serem marcados pela pobreza, é perceptível o crescimento das cifras indicativas nos últimos vinte anos, e a tendência não é animadora.

- Conseqüências: políticas públicas incapazes de enfrentar as realidades da pobreza; perdura e acentua a exclusão humana antiética, pois por meio da minimização e da relativização questiona-se a própria existência do pobre.

- Possíveis soluções: guiar políticas públicas que ofereçam condições aos pobres a incluírem-se na sociedade e a deixarem a situação que encontram.

2ª - A paciência: trata-se de arrazoar sobre a necessidade de prosseguir nas etapas para a melhoria, que devem suceder-se umas às outras, sempre contando com a paciência. O social deve esperar e é preciso compreender o processo e ter paciência enquanto as etapas ocorrem.

- Contraposição: os danos pela espera são muitas vezes irreversíveis.

- Conseqüências: políticas que não dão a prioridade necessária a questões fundamentais para a sobrevivência; falta de ética.

- Possíveis soluções: a urgência no planejamento e na gestão é fundamental, prezando pela qualidade das ações e pela “ética da urgência”.

3ª - O crescimento econômico é suficiente: o desenvolvimento é medido pelo aumento do produto bruto e o produto bruto *per capita*. Quando as metas importantes de crescimento são alcançadas, todo o restante se resolve.

- Contraposição: o crescimento econômico é um dos pilares para o desenvolvimento, mas não o determina completamente e não soluciona necessariamente os problemas em outros níveis sociais. Além disso, a qualidade do crescimento deve ser valorizada.

- Conseqüências: pelo contrário, conforme assinala Ricardo French (*apud* KRIKSBERG, 2001, p. 22), “o resultado é uma forte instabilidade do emprego e da produção, uma maior diferenciação entre ricos e pobres e um crescimento médio modesto: apenas 3% neste decênio, e com uma profunda desigualdade”.

- Possíveis soluções: O crescimento econômico não deve ser o único determinante da criação das políticas públicas, mas também a qualidade de vida e a manutenção das condições que prezem para uma vida digna.

4ª - A desigualdade é um fato da natureza e não um obstáculo para o desenvolvimento: Kusnetz (*apud* Kriksberg, 2001) aponta que a desigualdade é uma etapa inevitável para se

alcançar o desenvolvimento¹⁴. Alguns economistas vão além ao afirmarem que a acumulação de recursos em poucas mãos favorece o desenvolvimento, pois cria maiores capacidades de investimento.

- Contraposição: se a realidade fosse igual às teorias, a América Latina seria um continente com altas taxas de investimento e com economia forte, tamanha é a concentração de renda nas mãos de poucos. Mesmo a América Latina deter tantas potencialidades econômicas e humanas, os resultados econômicos são muito discretos e os déficits sociais são extremamente agudos. Um dos fatores fundamentais a esse cenário é o peso da desigualdade e seu constante crescimento. Para Birdsall, Ross e Sabot (*apud* KRIKSBURG, 2001, p. 27), “a associação entre um crescimento lento e uma elevada desigualdade deve-se em parte ao fato de que essa elevada desigualdade pode constituir em si um obstáculo para o crescimento”. A desigualdade não se modera ou atenua sozinha. Pelo contrário, só tende a se disseminar.

- Conseqüências: cinco tipos de desigualdade operam ativamente na América Latina: iniquidade da distribuição de renda; acesso a ativos produtivos; acesso ao crédito; sistema educacional desigual e sem qualidade; acesso às tecnologias de informação, como a internet. Sociedades se conformam com uma dualidade central: incluídos e excluídos.

- Possíveis soluções: ações que mantenham a poupança nacional, façam o capital girar, intensifiquem o mercado interno, aperfeiçoem a saúde pública, qualifiquem o capital humano, invistam na educação, fortaleçam a confiança nas instituições básicas da sociedade e na liderança política.

5ª - A desvalorização da política social: há uma tendência a vê-la como um componente menor de outras políticas, geralmente aquelas relacionadas à economia. O seu papel é de reduzir os impactos que as demais políticas exercer sob a sociedade e de exterminar os desajustes sociais vistos como mais “repugnantes”.

- Contraposição: atender ao social não deve ser uma concessão, mas é uma democracia tratar de fazer com que os direitos fundamentais dos membros de uma sociedade sejam respeitados, pois os direitos humanos estão sendo violados.

- Conseqüências: os recursos destinados ao social são limitados e destinados a fins muito específicos, construindo uma institucionalidade social frágil e vulnerável.

¹⁴ Kusnetz não pretendia que essa teoria fosse aplicada nos países não-desenvolvidos ou em desenvolvimento. Seus estudos eram voltados para países europeus e para os Estados Unidos no período da I Guerra Mundial. Erroneamente, suas premissas serviram e modelo para países da América Latina (Krikberg, 2001, p. 26).

- Possíveis soluções: Priorizar as metas sociais no desenho das políticas públicas; buscar articulação entre as metas sociais e econômicas; instaurar uma institucionalidade social moderna e eficiente; capacitar os recursos humanos que trabalharão no campo social; hierarquizar a atividade pública do campo social.

6ª - A maniqueização do Estado: associou-se a idéia de que toda ação do poder público seria negativa para a sociedade, devido principalmente à corrupção, incapacidade, burocracia exagerada e desperdício de recursos. Com isso, surgem tentativas de reduzir o papel do Estado, enfraquecendo o papel das políticas públicas.

- Contraposição: o Estado sozinho não pode resolver os problemas sociais, mas a minimização de sua atuação agrava-os.

- Conseqüências: a redução do papel do Estado e o crescimento do poder privado não elevou o desenvolvimento, pelo contrário, os problemas estruturais continuaram se agravando. A falta ou a mínima regulação do mercado levou ao aprofundamento das brechas, particularmente das de iniquidade.

- Possíveis soluções: firmar um Estado ativo de alta eficiência, com administrações públicas descentralizadas, transparentes, abertas à participação comunitária, bem gerenciadas, com carreiras administrativas estáveis, fundadas no mérito, coordenado estritamente com a sociedade civil.

7ª - A incredulidade sobre as possibilidades de contribuição por parte da sociedade civil: desvalorização do papel que a sociedade civil pode desempenhar no fomento ao desenvolvimento e na resolução de problemas sociais, limitando o conceito de capital social. Fundamenta-se na distinção de Estado *versus* mercado.

- Contraposição: os diversos atores da sociedade têm uma forte participação social nos países ricos, pois arrecadam recursos destinados à ação pública de múltiplas formas, mobilizam trabalhos voluntários e não-remunerados de apoio social, entre outros. Além disso, existem organizações que não foram desenvolvidos seguindo a metodologia de Estado ou de mercado, como é o caso das organizações não-governamentais (ONG's), que muitas vezes envolvem atores do poder público e privado.

- Conseqüências: as políticas públicas de apoio à sociedade civil são muito limitadas, quase como uma *cortesia* às organizações, devido a uma forte desconfiança em depositar nelas grandes responsabilidades.

- Possíveis soluções: desenvolver o capital social e fortalecer a sociedade civil por meio de políticas públicas que confiem no seu papel social, propiciando o crescimento do associativismo e contribuindo para o amadurecimento da consciência cívica.

8ª - A participação sim, mas não! : a participação da comunidade está cada vez mais ativa na gestão de assuntos públicos. Entretanto, são muito reduzidos os avanços reais quanto à efetiva implementação de programas e projetos com alto índice de participação comunitária. O discurso diz “sim” à participação, mas as ações reais dizem “não”.

- Contraposição: A participação é prática e poderosa. A comunidade é geradora de contínuas iniciativas inovadoras. Além disso, o controle social é um dos poucos caminhos à prevenção da corrupção

- Conseqüências: legitimar que as ações sejam voltadas para o bem geral da comunidade, segundo seus anseios e necessidades. Sem sua participação, os programas sociais podem fazer mal uso dos recursos e não alcançar as metas desejadas.

- Possíveis soluções: investir e fortalecer as organizações sociais, por meio do associativismo, facilitando sua constituição e todas as etapas necessárias ao bom andamento da união, o que permitirá uma participação mais ativa dos atores envolvidos nas questões públicas.

9ª - A esquivança ética: as análises sobre os problemas enfrentados pelos países menos afortunados, em especial os da América Latina, são embasadas na discussão sobre as implicações éticas das ações de programas levando em consideração questões técnicas, como a relação custo – benefício. Mais do que a quantidade, a qualidade das ações a serem desenvolvidas precisam ser discutidas. A racionalidade técnica e a discussão sobre os meios contrapõem os debates sobre os fins.

- Contraposição: se tratando da vida das pessoas, a ética é imprescindível para que os projetos e ações à população respeitem os direitos humanos.

- Conseqüências: questões importantíssimas que violam os direitos humanos são deixadas de lado e vistas como algo rotineiro e comum, o que leva ao descaso das autoridades e da sociedade civil e à perpetuação e agravamento do problema.

- Possíveis soluções: reestruturar o sistema de valores da sociedade, por meio de debates que levem à tona as conseqüências regressivas para a sociedade que a situação provoca.

10ª - Não há alternativa: alega-se que as medidas adotadas são as melhores possíveis, e que se elas não deram certo, nenhuma outra solucionará. Afirmando com isso que alguns problemas sociais são inevitáveis.

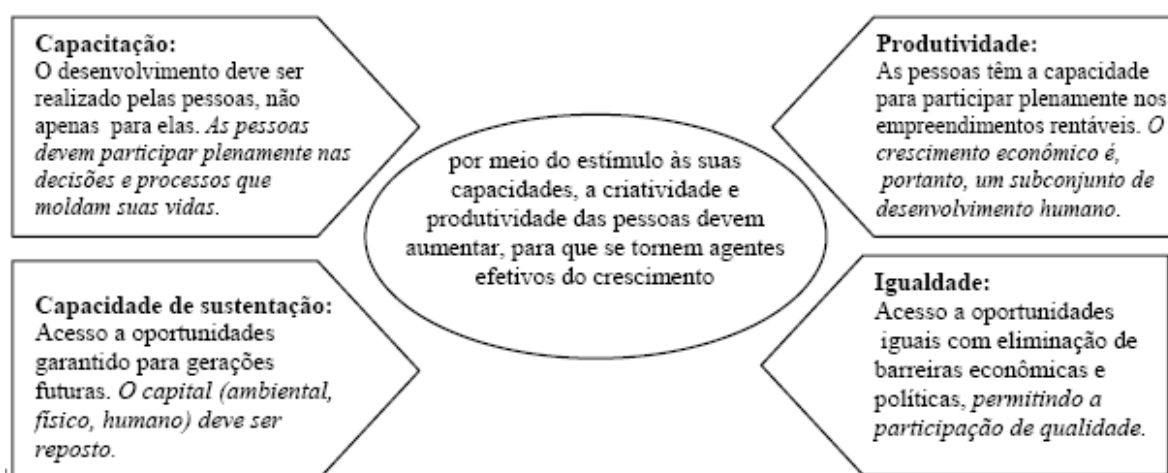
- Contraposição: sempre existem novas alternativas e é necessária muita pesquisa em torno do assunto que se pretende atuar para encontrar as melhores ações a serem tomadas.

- Conseqüências: estagnação da discussão referente a problemas a serem solucionados; a população se sente em condições de risco, insegura e indefesa.

- Possíveis soluções: constante busca por alternativas diferentes; reconstruir a capacidade de ação do Estado que tem um perfil descentralizado, transparente e responsável; potencializar as possibilidades de contribuição da sociedade civil; articular uma cooperação de esforços entre Estado e sociedade civil; enfatizar e promover a responsabilidade social do setor privado; praticar políticas de inclusão social.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao promover o conceito de desenvolvimento humano no final do século XX, remete o progresso como um processo de expansão contínua das liberdades, para uma vida digna e de melhor qualidade. Este órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) desenvolveu um quadro demonstrativo dos fatores necessários ao desenvolvimento humano:

Figura 3: Modelo de Desenvolvimento Humano apresentado por PNUD (2005)



Fonte: www.pnud.org.br

Um aspecto fundamental ao desenvolvimento humano citado no modelo proposto pelo PNUD é a sustentabilidade, definida como a expansão das escolhas e das oportunidades da população, preocupando-se com as gerações futuras. Esse equilíbrio é o alicerce do

desenvolvimento social. Implica a sustentação dos aspectos ambientais, culturais, políticos, sociais e institucionais (PNUD, 1998). Nesse sentido, o desenvolvimento solidário surge como uma opção a beneficiar o homem em todas as escalas que promovam o bem estar comum a todos, indo na contramão do modelo de desenvolvimento econômico clássico. Segundo Milton Santos (2000, p.14), essa mudança de perspectiva tende a iniciar-se nos países subdesenvolvidos, repleto de indivíduos liberados com pensamentos livres, porém cuja pobreza é característica marcante.

1.1.1 – Desenvolvimento e Inclusão Social

O termo *inclusão* surge no contexto da globalização em meados da década de 80, como forma de pensar o homem moderno e sua situação de inserção ou não na sociedade onde vive. Para BATISTA (2004, p. 23), “o conceito de inclusão defende o convívio dos desiguais de maneira igualitária, o que não nega o conceito de desigualdade”. Para tanto, a psicanalista completa: “a igualdade defendida pelo movimento da inclusão não é a igualdade de sujeitos ou da sociedade, mas a igualdade de direitos para sujeitos desiguais”. O filósofo e professor Jürgen Habermas (*apud* BATISTA, 2004, p. 12) “aponta a defesa de uma moral baseada no mesmo respeito por todos e na responsabilidade solidária geral de cada um pelo outro”. De acordo com Myssior (*apud* BATISTA, 2004, p. 18), “o direito de viver em sociedade exige uma implicação recíproca do indivíduo e do social”. As pessoas vivem em um campo social compartilhado e, para a sociedade ocidental essencialmente narcisista, a busca pela *normalidade*, pela qualidade total, pelo belo e pela assertividade exclui o indesejável e/ou o menos comum.

A utilização do conceito abrangente de inclusão social limita a apresentação de resultados positivos da ação governamental, pois muitas análises são superficiais e ocultam a realidade caracterizada pelo aumento da desigualdade e da pobreza. Além disso, a visão distorcida que se tem de inclusão social coloca o tema como um mito, se legitimando enquanto discurso ideológico pela implementação das políticas compensatórias que tomam como modelo casos de êxito que são amplamente debatidos nos circuitos de formação de opinião. Todavia, cada caso é único e uma forma que reproduza o sucesso não existe.

As diversas concepções sobre a integração dos indivíduos em seu meio social envolvem o crescimento das oportunidades de geração de trabalho e renda, a capacitação dos indivíduos, o desenvolvimento de suas habilidades, a geração de ensejos que têm relação com as decisões sobre as direções a serem tomadas na vida, além da possibilidade de autogestão e

de automanutenção da existência humana (Lima & Coriolano, 2003). Para tanto, a mobilização social é substancialmente importante para uma mudança da realidade vivida pelas sociedades desiguais. CORIOLANO & LIMA (2003, p. 34) entendem que “é pela participação que as pessoas começam a compreender que são capazes de construir uma ordem social diversa da vigente”. Os autores definem *participar* como:

[...] um ato de livre escolha, uma ação de liberdade, é uma decisão de cada um. Assim, quando alguém decide participar, mobiliza sua vontade para agir em direção àquilo que definiu como objetivo e passa a se sentir responsável. Quando essa compreensão é coletiva, mobiliza grupos sociais capazes de mudar a realidade. [...] A participação é um espaço de educação política, onde se vivencia e se constrói a cidadania. (CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 35).

Ampliando a participação e a integração de indivíduos previamente dotados de informações que os permitam agir em benefício do grupo, é traçado o caminho para a auto-sustentabilidade da condição desejada, construindo uma comunidade capaz de se manter economicamente e de preservar seus traços culturais e históricos, deixando no passado a dependência “da doação, da generosidade, da concessão, dos políticos e dos governos” (CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 35). Para os autores, esse cenário é encontrado “nas comunidades de base, nos movimentos populares, na luta dos ‘sem terra’, dos ‘sem teto’, nas pequenas experiências de desenvolvimento local, espalhadas em todo Território brasileiro”. O homem consciente, e não apenas conscientizado sob orientação formal adquirida por dirigentes impostos e/ou escolhidos pela sociedade, é premissa para o desenvolvimento local.

Na visão de Kliksberg (2001), a participação comunitária é um dos pilares para haver a renovação da institucionalidade social. Tal afirmação é evidenciada em estudos que comprovam que os programas sociais dotados de participação ativa da comunidade em todas suas etapas apresentam resultados muito superiores aos programas de característica burocrático vertical. Exemplo disso foi um estudo realizado pelo Banco Mundial, em 1994, que incluía 121 projetos sociais relativos a grupos camponeses pobres presentes em 49 países da América Latina, África e Ásia. Ficou comprovado que os projetos com altos índices de participação da população local tiveram um alto rendimento em 80% dos casos, um médio rendimento em 20% e nenhum apresentou rendimento abaixo da média. Já em projetos com mínima participação, apenas 2,7% tiveram um alto rendimento, enquanto para 40% o rendimento foi médio e 57,3% dos casos demonstraram baixo rendimento. Ainda segundo Kliksberg (2001), as verdadeiras prioridades da população só são alcançadas com a participação de seus indivíduos no desenho, na gestão e na avaliação dos projetos efetivados. Sentindo-se envolvida nesse processo, a

comunidade participa ativamente, apresentando idéias e preocupando-se com cada detalhe que permitirá o bom andamento do projeto. A participação também assegura a transparência das atividades realizadas devido ao acompanhamento sistêmico das etapas a serem seguidas. Acima de tudo, o envolvimento comunitário eleva seu aprendizado, o que gera crescimento, sentimento de união, fortalecimento, acentua a auto-estima e cria bases para a sustentabilidade do projeto quando a ajuda externa for retirada.

Entretanto, a participação comunitária pouco avança no campo social dos países pobres ou em desenvolvimento. Nesse sentido, CORIOLANO & LIMA (2003, p. 32) afirmam que:

As visões de homem e de sociedade encontram-se subjacentes aos processos de desenvolvimento. Para a racionalidade técnica científica, o homem é um ser racional; para o desenvolvimento econômico, é consumidor; para o desenvolvimento na escala humana, ele é sujeito histórico dotado de direitos e deveres inalienáveis, um ator social que pode e deve mudar o cotidiano e sua história. (CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 32).

Ainda segundo os autores (2003, p. 31), “não se trata de produzir, economicamente, mas de investir no homem; habilitá-lo e propiciar-lhe os meios de integrá-lo como protagonista da sociedade civil, de forma a alcançar igualdade econômica, social e política”. Para tanto, a educação é a base para preparar e capacitar o homem a participar ativamente e integradamente em todos os segmentos da sociedade, tornando as pessoas auto-independentes e habilitadas para o trabalho e para a vida em comunidade.

Pensar em inclusão social remete, necessariamente, ao seu reverso: a exclusão social. Erroneamente, o conceito de exclusão social tem sido sinônimo apenas de pobreza. Entretanto, o termo remete à marginalização de uns no que tange os diversos níveis sociais. Para Sposati¹⁵ (*apud* WERCHEIN & NOLETO, 2004, p. 187), a exclusão “é marcada pela desigualdade e diferenças das relações societárias fundadas na desigualdade, concentração de riqueza e poder”. Para a mudança desse quadro, é preciso de uma nova relação entre a sociedade, o mercado e o Estado, que devem objetivar a inclusão equitativa, envolta na justiça social. Ainda segundo a professora, duas questões devem ser incorporadas para atingir a integração igualitária da sociedade: adotar a cultura da erradicação da pobreza, buscando atingir o patamar de autonomia, dignidade e um mínimo de inclusão a todos, focando na extinção da condição de miséria no país; estudar a realidade local das diversas regiões brasileiras, observando a real condição relativa a cada contexto em especial.

¹⁵ Aldaíza Sposati é professora doutora titular da PUC de São Paulo e especialista em desenvolvimento humano.

Piovesan¹⁶ (*apud* Werchein & Noletto, 2004), destaca cinco desafios para a implementação do direito à inclusão social no mundo contemporâneo, que são:

1º - Consolidar e fortalecer o processo de afirmação do direito à inclusão social como um direito humano inalienável, constituindo a pobreza uma violação aos direitos humanos: são necessários avanços para a contínua expansão do alcance dos direitos humanos, contemplando as necessidades básicas de justiça social, que contempla a inclusão social e o desenvolvimento.

2º - Incorporar o enfoque de gênero, raça e etnia na concepção do direito à inclusão social e da pobreza como violação a direitos humanos, em como criar políticas específicas para tutela de grupos socialmente vulneráveis: o direito à inclusão social requer a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, acrescidas do valor da diversidade. Determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Ao lado do direito à igualdade, surge, também, como direito fundamental, o direito à diferença.

3º - Otimizar a justiciabilidade e a acionalidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, fortalecendo a efetivação do direito à inclusão social: elaborar indicadores técnico-científicos capazes de mensurar os avanços na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais e otimizar o uso deste mecanismo. Faz-se ainda fundamental um eficaz e sistemático monitoramento, prevendo os relatórios, as petições individuais e as comunicações interestatais.

4º - Incorporar a pauta social de direitos humanos na agenda das instituições financeiras internacionais, das organizações regionais econômicas e do setor privado: a efetiva cooperação internacional é essencial para prover aos países em desenvolvimento meios que encorajem o direito ao desenvolvimento. Surgem três atores fundamentais: as agências financeiras internacionais; os blocos regionais econômicos; o setor privado.

5º - Reforçar a responsabilidade do Estado na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito à inclusão social, em como na pobreza como violação de direitos

¹⁶ Flávia Piovesan é professora doutora da Faculdade de Direito da PUC de São Paulo.

humanos: “a ação governamental deve promover a igualdade social, enfrentar as desigualdades sociais, compensar os desequilíbrios criados pelos mercados e assegurar um desenvolvimento humano sustentável. A relação entre governos e mercados deve ser complementar” (Eide, 1995, *apud* WERCHEIN & NOLETO, 2004, p. 75-83).

Um aspecto central à aquisição de um modelo de desenvolvimento forte e sustentável é a criação de um mercado interno vigoroso, que incorpore os excluídos e os transforme em produtores, consumidores e cidadãos. Procurar mudar a realidade não é algo simples, tanto porque o país não tem cinquenta anos de experiência com o pleno regime democrático na gestão pública. Além disso, o clientelismo e o assistencialismo presente no conjunto das políticas públicas nacionais limitam a democracia e o progresso igualitário (Poshmann *apud* Werchein & Noletto, 2004). A reversão da situação atual de forte exclusão social é possível, urgente e necessária. No entanto, precisa da superação de dois grandes problemas¹⁷: o fluxo da economia, que necessita uma alavanca no crescimento econômico sustentado, multiplicando a produção interna, a quantidade de empregos e de empregados e a soma das divisas nacionais e internacionais, deixando de ser dependente de capitais e de tecnologia externa; a exclusão social, abrindo mão de estratégias de inclusão capazes de superar o padrão de políticas sociais e do trabalho fundado na setorização das ações, na desarticulação dos programas, na focalização de clientela e na falta de integração operacional.

1.1.2 – Turismo e Inclusão Social

Agradável seria estar em um ambiente em que todos pudessem viver e conviver dignamente, sem causar problemas uns aos outros, sem assaltos, roubos e violências. É de um ambiente assim que o turismo precisa para se sustentar e os países que mais se aproximam dessa realidade são os mais procurados pelos turistas que também possuem essa visão, portanto, turistas desejáveis. (CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 36).

No atual contexto de resistência dos indivíduos e grupos sociais à descaracterização e à generalização cultural provenientes do processo de globalização, a busca pela reterritorialização¹⁸ e pela revalorização dos traços identitários influenciam a atividade turística. Segundo dados da Organização Mundial de Turismo (OMT), novas tendências estão

¹⁷ Ver mais em: SPOSATI & FALCÃO (1989); DRAIBE (1993).

¹⁸ A reterritorialização sugere a reapropriação dos espaços, especialmente aqueles propostos pelos grupos que tentam resguardar elementos de suas culturas e exercer influências sobre as decisões políticas (Deus, 2000, p. 12).

surgindo, modificando as motivações de um considerável número de viajantes, tais como: o interesse com a preservação e a aproximação com o meio ambiente; a procura por experiências mais próximas com o modo de vida e as tradições da localidade¹⁹ visitada; a valorização das práticas mais saudáveis que atendam à saúde física e mental; a busca pela tranquilidade e pelo relaxamento, geralmente encontrados em municípios interioranos; a preferência por destinos pouco saturados. Nesse cenário, o mercado responde oferecendo cada vez mais produtos turísticos associados ao meio natural e ao modo de vida rural. Um exemplo é o chamado *turismo alternativo*, que engloba os chamados turismo cultural, ecoturismo, turismo ambiental, turismo rural, turismo de aventura, entre outros, além das práticas que envolvem mais de um segmento citado, como é o caso do agroecoturismo (Tulik, 1997) ou turismo eorrural (Rodrigues, 2000) – mescla de agroturismo com o ecoturismo²⁰. Tais formas alternativas favorecem ao desenvolvimento econômico das regiões receptoras, pois o turismo movimenta cinquenta e dois²¹ setores da economia. Além disso, pelo fato de serem especializados, são planejados com uma formatação diferenciada, envolvendo um pequeno número de praticantes em tempo e espaço. Ainda segundo alguns autores, como Ruschmann (1997) e Swarbrooke (2000), a prática dessas atividades deve estar pautada na preservação ambiental e na promoção do bem estar das populações locais. Para a EMBRATUR (*apud* Rodrigues *et al.*, 2003), a atividade deve resgatar e promover o patrimônio cultural e natural do meio inserido. Os elementos citados auxiliam no desenvolvimento social por meio da inclusão da população local, pois podem beneficiar as condições de vida dos autóctones, por meio da: criação de novas oportunidades de emprego e beneficiamento dos já existentes, o que gera renda à população; ampliação da integração dos indivíduos na dinâmica social, possibilitando seu envolvimento independente da classe social, idade, gênero, crenças, entre outros; promoção do bem estar das comunidades locais, por provocar um relacionamento social positivo entre a comunidade local e os visitantes que buscam as trocas de informações culturais, além da melhoria da infra-estrutura e do cuidado com o meio natural; inserção da comunidade em todas as etapas do planejamento turístico, assim como sua gestão, garantindo que seus interesses sejam respeitados; resgate e promoção da cultura local, que tende à valorização das tradições de uma sociedade e proporciona maior integração entre seus membros e a sua apropriação do espaço; atuação de modo educativo e pedagógico, levando à

¹⁹ O local não deve ser pensado apenas no sentido da delimitação do território municipal ou estadual, mas como um lugar que envolve a afetividade, o sentimento de união cultural, o espaço agregador de patrimônio material e imaterial característicos de um povo (*apud* Lima & Coriolano, 2003, p.81).

²⁰ Não há pretensão em limitar a prática turística em atividades segmentadas. A finalidade do uso de tipologias é apenas a de auxiliar a compreensão do leitor.

²¹ Dados do Ministério do Turismo.

população informações sobre sua história, cultura, boas práticas, além de cursos profissionalizantes e de cunho turístico; sustentabilidade dos projetos e ações, pois uma comunidade envolvida e consciente sabe o que deseja e, com instrução apropriada, é capaz de conduzir as atividades.

Não obstante, a inclusão social possibilitada pelo turismo está envolta de obstáculos. Segundo a Dra. Celeste Cordeiro²² (*apud* Lima & Coriolano, 2003), secretária extraordinária de Inclusão e Mobilização Social do Estado do Ceará desde 2003, o desafio da integração da sociedade local perpassa pela atividade turística a partir de duas matrizes: a primeira é que o turismo parte de um plano de desenvolvimento endógeno, sendo fundamental o planejamento específico para a(s) potencialidade(s) de cada área e o envolvimento da comunidade local em todas as etapas do processo; a segunda é o sentido amplo e holístico desse desenvolvimento, que engloba as dimensões econômicas, sociais e culturais. As iniciativas e os empreendimentos turísticos devem visar não apenas o lucro e os interesses próprios. Esses benefícios devem ser irradiados para outras escalas sociais que beneficiem a população, como as escolas, o setor de saúde e as associações locais, promovendo um novo patamar de melhoria de qualidade de vida. Essas condições são essenciais para a preservação da dignidade humana e oferecem bases sólidas para o desenvolvimento da atividade turística responsável. Para a secretária, “(...) quando se tenta sufocar, em vez de valorizar essas vocações econômicas, artísticas ou étnicas locais, é o mesmo que sufocar a própria potencialidade desse empreendimento” (*apud* LIMA & CORIOLANO, 2003, p.82).

A atividade turística tem a capacidade de promover concomitantemente o crescimento econômico e o bem-estar social por meio da valorização das pessoas.

A multiplicidade do setor e os resultados econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais gerados pelo turismo, exigem um processo de planejamento e gestão que orienta, disciplina e se constitui em um poderoso instrumento de aceleração do desenvolvimento do turismo, nos níveis municipal, regional e nacional. Buscamos, por intermédio do turismo, contribuir para o desenvolvimento do País, gerando um amplo processo de mudanças, que envolvem o cidadão, o Estado e o setor produtivo (LIMA & CORIOLANO, 2003, p.13).

Sendo um exemplo de incentivo à participação comunitária, o chamado turismo comunitário e socialmente responsável atua no combate e na redução da pobreza por meio do desenvolvimento de uma sociedade sustentável. Esse tipo de turismo alternativo é realizado

²² Maria Celeste Magalhães Cordeiro é paraense e se formou em Sociologia pela Universidade Federal do Pará, em 1979, e concluiu mestrado e doutorado em sociologia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Atualmente, atua na promoção de políticas de desenvolvimento social.

de forma que se tenha a integração dos núcleos receptores, que evite a exploração indevida de recursos humanos e naturais, além da degradação do patrimônio histórico e que combata o empobrecimento cultural.

O turismo comunitário é aquele em que as comunidades, de forma associativa, possuem o controle efetivo das atividades econômicas associadas à exploração da atividade turística, desde o planejamento ao desenvolvimento e gestão das atividades e assim conseguem melhorar suas economias. Por meio do envolvimento participativo realizam variados projetos que, além de garantir a melhoria de suas condições de vidas, preparem as condições para receber visitantes e turistas. (...) O turismo comunitário é realizado de forma integrada às demais atividades econômicas, com iniciativas que fortalecem a agricultura, a pesca e o artesanato. Prioriza a geração de emprego e renda para os residentes nas comunidades, os pequenos empreendimentos locais, a dinamização do capital local, a garantia da participação de todos, dando espaço às mulheres e aos jovens. Assegura a participação das comunidades com o planejamento descentralizado e com o desenvolvimento de uma política de turismo em bases locais. Luta pela regulamentação das unidades de conservação, a implementação de comitês de gestão ambiental nessas unidades e a criação de planos de manejo de conservação. (LIMA & CORIOLANO, 2003, p.10, 11).

A atividade turística cuja participação comunitária é feita do local para o global, de baixo para cima, prioriza o homem que vai ao encontro de possibilidades de ganhar seu próprio espaço nesse cenário, como forma de garantir sua sobrevivência e de defender sua cultura (Lima & Coriolano, 2003). Deve amparar-se no tripé equidade social, prudência ecológica e dinamização da economia local.

O primeiro passo para a inserção das comunidades na atividade turística sustentável é obter conhecimento sobre os saberes locais. O inventário é um instrumento eficaz para o cadastro e o mapeamento das singularidades fundamentais de um povo, devendo conter as manifestações, os produtos, os produtores, as tecnologias disponíveis, as vocações, as tradições e heranças, o meio natural, a paisagem, a geografia, a arquitetura, a engenharia espacial, ou seja, tudo o que possa ser importante para o desenvolvimento do turismo. A valorização das figuras culturais, sendo trabalhadas sob amplos olhares e enfoques, contribui para a perpetuação das raízes identitárias ao longo do tempo e contribui para o turismo inclusivo e sustentável. Assim, se identifica a riqueza de um lugar, que envolve o próprio território, sua gente e seus valores e costumes. Entretanto não se deve desprezar a heterogeneidade presente em uma dada comunidade, talvez um dos maiores desafios ao planejamento turístico. O segundo passo é trabalhar a construção social dentro dos territórios, criando estruturas de diálogos que possibilitem a convivência o debate entre os atores da comunidade que muitas vezes não pensam da mesma forma. Apenas dessa forma é possível chegar a um consenso para colocar na prática os interesses da maioria do grupo. O terceiro, é

trabalhar com a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial, estando baseadas nas diversidades ecológicas e econômicas locais. Envolve a eficiência das instituições do poder público, englobando os níveis municipal, estadual e federal e a organização dos sistemas produtivos locais (Lima & Coriolano, 2003).

1.2 - POLÍTICAS PÚBLICAS

1.2.1 – Desenho das Políticas Públicas

Não existe um consenso para a definição de política pública. O professor Lawrence M. Mead (1995), especialista no tema, a define como um campo de análise governamental frente às relevantes questões públicas, inserida no contexto global da política. Lynn (1980) e Peters (1986), como a soma das ações do governo que irão produzir efeitos específicos e que influem nas vidas dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição de Laswell é a mais aceita, e defende que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Hochman *et al.*, 2007).

No mundo moderno e globalizado, com sociedades e Estados complexos, há uma autonomia relativa do Estado²³ no estabelecimento de políticas públicas, mesmo susceptível a influências externas e internas. O neoliberalismo rege o desenvolvimento, tendo como principal característica a não intervenção do Estado no mercado. Essa condição determina algumas capacidades relativas à instituição suprema governamental, que molda as condições para a implantação de objetivos de políticas públicas. Mesmo reconhecendo que outros atores além dos governos interferem no processo de definição das políticas públicas e no seu desenvolvimento, como os movimentos sociais e os grupos de interesse, a capacidade do Estado de governar a sociedade não é reprimida, apesar de ser mais complexa (Hochman *et al.* 2007). Nessa perspectiva, HOCHMAN *et al.* (2007, p.80) defende que “os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade para outras instâncias, inclusive não governamentais”.

²³ Evans, Rueschmeyer & Skocpol (1985) *apud* Hochman et al. (2007, p. 71).

Entretanto, é preciso negar o atual modelo neoliberal para se promover uma política de desenvolvimento voltada para o social, tendo as pessoas como prioridades, e não o capital (Lima & Coriolano, 2003). De acordo com o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos²⁴, a vontade do povo deve ser a base para as políticas públicas adotadas pelos governos.

Universal Declaration of Human Rights - Article XXI:

(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.

(2) Everyone has the right of equal access to public service in his country.

(3) The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures (ONU, 2009).

“A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (HOCHMAN *et al.* 2007, p. 69). Após serem formuladas, elas são materializadas em forma de “planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e grupos de pesquisa” (HOCHMAN *et al.* 2007, p. 70), dependendo muitas vezes da aprovação de uma nova legislação. Quando, enfim, aplicadas, devem ser submetidas a um sistemático processo de acompanhamento e de avaliação dos resultados.

Segundo HOCHMAN *et al.* (2007, p. 66), “o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, assim como seus processos, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública”. Para o autor, países em desenvolvimento e com democracia recente, particularmente os da América Latina, ainda é incipiente a formação de alianças políticas capazes de reduzir a pontos simples e claros a questão de como formular políticas públicas capazes de, ao mesmo tempo, estimular o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social (Hochman *et al.* 2007).

O campo da política pública como área de conhecimento²⁵ envolve a multidisciplinaridade entre a sociologia, a ciência política e da economia. Nesse contexto, repercutem nas inter-relações que envolvem Estado, política, economia e sociedade. Os

²⁴ Em 10 de Dezembro de 1948, a Assembléia Geral das Nações Unidas proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos

²⁵ Não se pretende nesse trabalho o aprofundamento no tema. Para mais informações sobre a área das políticas públicas e sua inserção acadêmica, consultar Parsons (1997).

estudos em políticas públicas concentram-se em “entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos”, a partir de uma análise prévia em *o que ele faz atualmente*²⁶. Esse campo de conhecimento integra quatro elementos: *policy*, *politics*, *polity* e *institutions*, no português, a própria política pública, a política, a sociedade política e as instituições que regem o processo decisório e de implementação (Hochman *et al.* 2007).

Disso, pode-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (HOCHMAN et al. 2007, p. 84).

1.2.2 – Políticas Públicas de Inclusão Social

A responsabilidade social envolve práticas que respeitem as pessoas, as leis e a ética, o ambiente, em suma, todo o envolvimento social. Segundo MEGGINSON *et al.* (1998, p.93) “responsabilidade social representa a obrigação da administração de estabelecer diretrizes, tomar decisões e seguir rumos de ação que são importantes em termos de valores e objetivos da sociedade”, o que implica em uma atenção especial às questões ambientais e ao bem estar das pessoas.

O desenvolvimento que privilegia o ser humano assegura o uso benéfico dos potenciais individuais e coletivos, o que possibilita a manutenção das condições básicas para uma vida digna, como educação e trabalho. A busca pela satisfação humana envolve uma cultura de cooperação e parceria entre uma comunidade, visto as características potenciais que esta apresenta. Na visão de CORIOLANO & LIMA (2003, p. 33):

O desenvolvimento social sustenta-se na satisfação das necessidades humanas fundamentais, na geração de níveis crescentes da independência dos indivíduos, na articulação orgânica dos seres humanos com a natureza, com a tecnologia, a fim de que possam se integrar nos processos globais, respeitando os valores e os comportamentos locais. O desenvolvimento, para ser definido como social, precisa estar voltado para as necessidades humanas, torna as pessoas auto-independentes e habilitadas para o trabalho e para a vida comunitária. Implica o desenvolvimento dos indivíduos como pessoa e como grupo, organizados como sociedade civil para se tornarem protagonistas de seu desenvolvimento e do desenvolvimento de seu lugar (CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 33).

²⁶ Não é o intuito deste trabalho o estudo em políticas sociais, que tem como objetivo a análise das conseqüências da política (Hochman *et al.*, 2007, p. 71) .

Essa sociedade humanizada e dotada de informações constrói bases para uma vida social sustentável. Para isso, o respeito aos direitos humanos é imprescindível. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) traça caminhos e diretrizes que viabilizem o desenvolvimento na escala humana. Aponta o papel do Estado na sociedade e a garantia dos direitos dos cidadãos de ser, de trabalhar, de ter lazer, de ter uma vida digna, à instituição, à participação e à liberdade. Oliveira (*apud* Coriolano & Lima, 2003) afirma que é imprescindível que o respeito aos Direitos Humanos seja princípio norteador da ação pública dos Estados, assim como dos cidadãos. Deve servir como normas que unam o conjunto de pressupostos para a vida digna dos indivíduos e que, assim, sugiram projetos voltados à transformação profunda da vida humana no sentido de humanizar as condições reais de vida das pessoas.

Com maior ênfase no século XXI, o poder público vem sendo pressionado pela sociedade a adotar uma nova postura desenvolvimentista, onde o crescimento econômico alia-se à preocupação de perpetuar um meio ambiente sadio em suas múltiplas dimensões. A expansão do poder das organizações em meados da década de 60 obriga os governos a tomarem medidas rígidas de caráter regulatório. Inicia-se de forma tímida a se falar de responsabilidade social empresarial, associada apenas à obrigação de produzir bens e serviços úteis, gerar lucros, criar empregos e garantir a segurança dos empregados. A mobilização cívica revolucionária deixa traços nessa década, marcada pelo movimento de contra-cultura que questiona o vigente paradigma de que uma empresa se caracteriza pela sua lucratividade. Inicialmente nos Estados Unidos, seguido pela Europa, começou a discutir a filantropia como uma atitude legítima do meio empresarial e a preocupação com o ambiente natural e social. Surge a chamada responsabilidade social corporativa, que engloba as dimensões econômicas, sociais e ambientais.

A partir desse contexto, as propostas de desenvolvimento encontradas nos planos de governo da maioria dos países objetivam ao bem comum por meio do desenvolvimento sustentável²⁷, visando o crescimento da qualidade de vida. Entretanto, muitas vezes, a prática dos programas e projetos não implementa de fato tal benefício, pois atinge apenas a uma minoria que se fortalece economicamente. Como consequência, há o distanciamento entre as pessoas e a segregação dos espaços.

²⁷ De acordo com o relatório da Comissão Brundtland de 1987 – Nosso Futuro Comum – o desenvolvimento sustentável “é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas” – CMMAD, 1988, p. 49

A avaliação mundial realizada em 2007 e disponibilizada no Relatório do Desenvolvimento Humano do mesmo ano, que teve como tema de discussão o desenvolvimento humano para erradicar a pobreza, concluiu que alguns erros graves eram cometidos em alguns países que comprometiam o efeito multiplicador, que deve ser premissa para o desenvolvimento humano. A má administração pública é um deles. Para tanto, o relatório propõe que, mesmo no contexto de globalização que vivenciamos e que normalmente enfraquece a influência do Estado, muitos momentos requerem um governo mais forte e mais ativo para suprimir o caos social e o crime organizado, por exemplo. Uma melhor gestão governamental é vital não apenas para assegurar a administração da lei e o cumprimento dos compromissos, mas também para manter e expandir a infra-estrutura física e a condição humana (PNUD, 1997).

Segundo Poshmann²⁸ (*apud* Werchein & Noleto, 2004), a atual política econômica é considerada de transição por sutilmente distanciar-se do tradicional modelo neoliberal e criar as bases de um crescimento sustentável. Entretanto, não basta crescer ou estabilizar a economia. Não pode limitar-se em políticas compensatórias, que atenuem a situação dos mais pobres sem melhorar sua condição econômica e social e afetar profundamente os determinantes da pobreza e da desigualdade. Ao mesmo tempo em que deve criar condições para o crescimento e para a manutenção da estabilidade e do orçamento público, é preciso uma mudança radical nas estruturas mantidas ao longo do tempo que perpetuam a desigualdade. A primeira etapa a ser seguida a essa direção é aprofundar a democracia. A criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social²⁹ (CDES) em 2003 teve como objetivo discutir políticas públicas e ser um espaço para a inserção da sociedade, a fim de libertar-se da lógica corporativa. Além disso, a construção dos conselhos de participação da sociedade é uma forma de multiplicar as formas de inclusão da comunidade na vida pública, permitindo minimizar a lógica patrimonialista e autoritária do Estado. Este contexto estimula o envolvimento da sociedade civil, além do desenvolvimento de outros setores não-públicos, como as centrais sindicais, os movimentos sociais, as ONGs, entre outros.

²⁸ Márcio Pochmann foi secretário do desenvolvimento, trabalho e solidariedade do município de São Paulo (2001-2004).

²⁹ De acordo com o artigo 8º da Lei 10.683 de 2003: ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.

A inclusão social é uma ação estratégica que deve ser configurada como prioridade na política de governo e na alocação dos recursos públicos. Contudo, é fato que no Brasil a quantia destinada às políticas sociais não é o suficiente, mesmo não sendo desprezível. Nesse sentido, é fundamental ampliar o valor gasto com as políticas sociais e do trabalho, além de garantir a qualidade da aplicação do recurso existente, tornando-o mais eficiente. Porém, a superação do atual modelo de política social exige uma metodologia de ação governamental inovadora, capaz de identificar os cidadãos na sua totalidade, não de modo parcial e setorizada³⁰, tudo isso somado à articulação e à integração das ações sociais e do trabalho no plano dos governos municipais, estaduais e federal. Sem a articulação das ações, a inclusão social geralmente não se concretiza, pois dificilmente identificam-se os desejos e as prioridades das comunidades. Acaba por eclodir programas e projetos insatisfatórios que inviabilizam a operacionalização sistêmica de uma estratégia de inclusão social, sem falar na ausência de políticas públicas para os diversos segmentos sociais.

O processo de inclusão social tem começo, meio e fim, envolvendo a coordenação de ações múltiplas e associadas. Desse modo, apenas a oferta de uma ação governamental isolada não é suficiente para a ruptura do ciclo estrutural da desigualdade. Por exemplo, o pagamento de uma medíocre bolsa de renda³¹ a uma família extremamente carente não garante sua plena inclusão, pois além dos problemas econômicos, há problemas psicológicos, de saúde, de escolaridade, de dependência química, de moradia, de transporte, de saneamento básico, entre tantas outras condições de exclusão social. Deste modo, a intersetorialidade no total dos programas governamentais deve garantir maior êxito na gestão de ações multivariadas, tanto nas várias esferas de governo (federal, estadual e municipal), quanto nos níveis sociais de um mesmo governo (educação, trabalho, lazer, entre outros). Um dos resultados mais imediatos é a redução do custo de implementação e de gestão das políticas públicas, capazes de agir com benefícios quantitativos e qualitativos ao alcance de seus objetivos com o recurso existente, possibilitando o processo de inclusão social no Brasil.

O desenvolvimento humano deve ser feito pelas pessoas e estendido para as pessoas. Os indivíduos não são apenas beneficiários do progresso, mas são parte ativa das tomadas de decisões que influenciam a qualidade de suas vidas (PNUD, 1998). É preciso que o poder público trabalhe na adoção de políticas sociais que gerem trabalho e ocupação para todos, atue na proteção social e efetue programas que promovam o bem estar da vida humana individual e coletiva, objetivando atingir os desejos de uma população dotada de consciência e

³⁰ Ver mais em: MONTAÑO & BORGIANI (2000); JOIN-LAMBERT (1997); POCHMANN (2002).

³¹ O valor máximo da bolsa família chega a R\$95,00, segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social.

informações sobre seus desejos, direitos e deveres. Além disso, deve implementar atividades de revalorização do lugar e das pessoas voltadas para o desenvolvimento social e cultural, tendo as atividades econômicas como complementos desse sistema, contribuindo para que ele aconteça de fato. CORIOLANO & LIMA (2003, p. 33) enfatizam essa questão:

O desenvolvimento na escala humana somente se efetivará de forma plena quando as políticas públicas reorientarem suas prioridades para o social, passando a ver o homem como seus reais beneficiários; quando se aprofundar na sociedade a consciência de dignidade do ser humano e quando for possível extinguir a estrutura social que agride sistematicamente os direitos da pessoa humana. (CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 33).

Ainda segundo os autores, não é possível haver um Governo realmente comprometido com a sociedade se não houver o controle popular. Isso significa ampliar os mecanismos de gestão nos âmbitos social, cultural, ambiental, econômico e político, assim como de gestão compartilhada entre esses, tendo a participação ativa da comunidade (Coriolano & Lima, 2003). É desastroso observar que, como explica Neef (*apud* CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 34), “o povo está orientado muitas vezes por aqueles que se dão ao luxo de desconhecer a orientação do povo”.

Para o professor doutor Manassés Fonteles (*apud* CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 17), uma das características fundamentais de um Governo popular

[...] tem sido a coerência em defesa da terra e das condições que levam ao equilíbrio da sustentabilidade, dos seus recursos naturais e do desenvolvimento de meios que possam assistir a convivência com a intervenção do homem, com o propósito de geração de mão-de-obra, de lazer, de ensino, da pesquisa, sempre associados a modos e meios para preservar o meio ambiente e as condições sociais de respeito à individualidade das minorias, principalmente (CORIOLANO & LIMA, 2003, p. 17).

A equidade em países envoltos no sistema neoliberal pode soar como utopia numa sociedade de exclusão. Porém, a palavra utopia aqui utilizada tem o seguinte significado:

I qualquer descrição imaginativa de uma sociedade ideal, fundamentada em leis justas e em instituições político-econômicas verdadeiramente comprometidas com o bem-estar da coletividade [...] 3 no marxismo, modelo abstrato e imaginário de sociedade ideal, concebido como crítica à organização social existente, porém inexecutável por não estar vinculado às condições políticas e econômicas da realidade concreta 4 FIL POL SOC em sociólogos como Karl Mannheim (1893 – 1947) ou filósofos como Ernst Bloch (1885 – 1977), projeto alternativo de organização social capaz de indicar potencialidades realizáveis e concretas em uma determinada ordem política constituída, contribuindo desta maneira para sua transformação (HOUAISS, 2004, p. 2.817).

Nesse sentido difere-se de algo irrealizável, mas sim com características idealistas, visto o contexto que se enquadra. CORIOLANO & LIMA (2003, p. 34) compreendem que, se a “ordem social pode ser reconstruída, ela não é natural, portanto é passível de mudança”. Porém, para se concretizar a igualdade entre os indivíduos vista como utópica, é preciso de uma mudança radical na atual concepção de que o homem deve estar a serviço da economia, e não o contrário. A questão da sustentabilidade não é aplicada facilmente nas comunidades e necessita da união de forças de diversos segmentos: do apoio e da mobilização da sociedade civil, da presença de organizações não governamentais (ONG’s), das políticas estruturantes aplicadas pelo poder público, das pesquisas e estudos desenvolvidos pelas entidades técnico-científicas, entre outros.

Hall (2001) enfatiza as conseqüências benéficas que a atuação baseada em um planejamento estratégico participativo pode propiciar à sociedade. Referindo-se ao turismo, o autor discorre sobre a importância de planejamento para a atividade, destacando a influência benéfica dos relacionamentos em redes durante seu processo. O planejamento é um processo político e suas conseqüências na sociedade são reflexos dos valores e das ideologias, da distribuição do poder, das estruturas institucionais e dos processos de tomada de decisão que região apresenta.

1.3 – POLÍTICAS DE TURISMO: REALIDADE BRASILEIRA

A modelagem da atividade turística no Brasil ainda é incipiente. Teve início em 1923, com a Sociedade Brasileira de Turismo, posteriormente intitulada de *Touring Club* do Brasil, que tinha como objetivo divulgar e organizar os atrativos turísticos do Brasil junto às classes mais abastadas da sociedade, estimulando o turismo interno e permitindo com que o nosso país se beneficiasse com o turismo receptivo (Touring Club, 2009).

Visto como uma atividade economicamente promissora, o turismo foi enfoque de políticas públicas durante o primeiro governo de Getúlio Vargas³², dando início às políticas relacionadas ao setor turístico. Nesse sentido, Filho completa:

Podemos destacar três circunstâncias em que o turismo foi sentido e incorporado pelo governo na formação do Estado Novo. A primeira é aquela (...) que usou o turismo como forma de controle social, pois percebeu seu benefício na formação

³² 03 de Novembro de 1930 até 29 de Outubro de 1945.

da imagem do Estado Novo (o objetivo dessa divisão era ajudar o Estado no controle das informações que poderiam ser difundidas internamente e internacionalmente sobre o Brasil). A segunda considerou o turismo com uma fonte de renda, sendo que o Rio de Janeiro já figurava em cartazes do mundo todo como um pólo turístico a ser visitado como paraíso tropical. A terceira aquela que considerava o turismo como um importante instrumento para o desenvolvimento interno econômico, social e político (FILHO, 2007).

Em 1934 o Ministério das Relações Exteriores³³ designou o *Touring Club* do Brasil como Órgão Oficial para Fomento do Turismo na América do Sul, fazendo dessa entidade privada o primeiro órgão oficial de turismo no país (Touring Club, 2009). Já em 27 de dezembro de 1939, por meio do Decreto-lei nº 1.915, instaurou-se o primeiro órgão oficial de turismo na administração pública federal, denominado Divisão de Turismo (DT), subordinado ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) – (ver anexo). Essa ação explicitou pela primeira vez a preocupação do poder público brasileiro com o conjunto dos serviços relacionados à atividade turística, além de intensificar a divulgação e promoção do Brasil como produto a ser consumido por turistas, principalmente estrangeiros. O órgão tinha entre suas atribuições (GIOLITO, 2006):

(...) organizar e fiscalizar os serviços turísticos internos e externos (...). De acordo com o regimento do DIP, a divisão deveria organizar planos de propaganda no exterior e executá-los, organizar fichários e cadastro de informações turísticas, corresponder-se com outras organizações no plano internacional, organizar e divulgar material de propaganda turística sobre o país (GIOLITO, 2006).

No transcurso de seu governo, Juscelino Kubitschek³⁴ quis desenvolver com maior rapidez o turismo doméstico e atrair para o Brasil um número elevado de turistas estrangeiros. A Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) foi criada em 21 de novembro de 1958, pelo Decreto-Lei nº 44.863, durante seu governo. Tinha como atribuições realizar o planejamento turístico nacional (Filho, 2006). Para Dias (*apud* GIOLITO, 2006),

A criação da Combratur foi um primeiro esforço de articulação de uma política nacional de turismo (...) que aprova o seu regimento, que estabelece que a comissão terá por finalidade 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 (GIOLITO, 2006)

³³ Mais conhecido como Itamaraty, é o órgão diplomático brasileiro.

³⁴ 31 de janeiro de 1956 à 31 de janeiro de 1961.

Porém, sem alcançar seus objetivos e, principalmente, sem efetivar uma política nacional de turismo, a COMBRATUR é extinta no dia 2 de fevereiro de 1962 (Decreto nº 572).

A EMBRATUR (Empresa Brasileira de Turismo) foi criada no período da ditadura militar³⁵, em 1966. Devido ao cenário caracterizado pelo ufanismo cívico moralista, o turismo era usado para acobertar as atividades de repressão, tortura e assassinato, cometidas pelo Estado junto à população civil. Além disso, maquiava a imagem dos militares pelo “paraíso tropical”, a terra do exótico e do erótico, como era destacado nosso país no exterior. Tal ideologia louvava o estilo de vida pró-americana e “democrática” cristã como salvadora do comunismo no Brasil.

Devido aos benefícios trazidos pelo turismo ao Governo militar, em 1966 estabeleceu-se, por meio de um ato legal, um novo conceito de Política Nacional de Turismo. O Decreto nº 55, de 18 de novembro de 1966 (regulamentado pelo Decreto-lei nº 60.224, de 16 de fevereiro de 1967), estabeleceu diretrizes para a elaboração da política, que continha objetivos e metas claros provenientes de uma estrutura estatal especializada que desenvolveu uma série de intervenções pautadas no crescimento econômico, no estímulo e indução de investimentos e na regulação da atividade ao ser apropriada pelo setor privado. Para CRUZ (2001, p. 49) o turismo nesse período passa a ser “valorizado e reconhecido como uma atividade capaz de contribuir para a atenuação dos desníveis regionais que caracterizavam a nação”. Segundo o autor, foram vastos os incentivos fiscais e financeiros para a atividade, em especial às regiões norte e nordeste.

O Sistema Nacional de Turismo é criado em 1967. Seus componentes e as funções de cada um eram:

- a) Conselho Nacional de Turismo: formulação das diretrizes a serem obedecidas na Política Nacional de Turismo;
- b) EMBRATUR: proposição de atos normativos para a promoção e funcionamento da política;
- c) Ministério das Relações Exteriores: divulgação do turismo nacional no exterior.

Por meio da Resolução nº 71, de 10 de abril de 1969, o Conselho Nacional de Turismo confere ao Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) o papel de instrumento básico da Política Nacional de Turismo, além de prestar auxílio à sua elaboração. Os objetivos do plano eram:

³⁵ 15 de abril de 1964 até 15 de março de 1985.

Desenvolver o turismo receptivo, como fator de geração de divisas, e tratamento exportável, para fins de comercialização; aumentar o turismo interno, para crescer rendas e dinamizar economicamente as áreas onde se desenvolver; estimular o surgimento de atividades complementares e a geração de oportunidades de trabalho para mão-de-obra especializada ou não; estimular investimentos públicos e privados; e conceder estímulos fiscais e outras facilidades para a implantação e empreendimentos turísticos em áreas que deles necessitem e apresentem condições potenciais favoráveis (EMBRATUR apud GIOLITO, 2006).

No período do governo de Emílio Médici³⁶ é criado o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR) pelo Decreto-lei nº 1.191. Inserido no Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, passa a ser administrado pela EMBRATUR. Por meio de incentivos fiscais de até 75% do custo total disponibilizados aos empreendimentos, obras e serviços em locais de interesse turístico, financiava o tão sonhado desenvolvimento do turismo no país.

Na década de 80, são assinados convênios para implantação de terminais de turismo social e um acordo entre a EMBRATUR e o Ministério do Trabalho, para estimular os sindicatos e organizar viagens em períodos de baixa temporada (1982). Em 1983, foi inaugurado um terminal turístico para o viajante de baixa renda, em Praia Grande, São Paulo. Em 1987, uma Comissão Técnica Nacional é criada com representantes da EMBRATUR e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) com o objetivo de monitorar o turismo ecológico (Dias *apud* Giolito, 2006).

Durante a década de 1990, foram criados e implantados planos e programas que continham estratégias e diretrizes básicas direcionados ao usufruto responsável do meio ambiente e dos recursos naturais, culturais e históricos pelo turismo, tanto pelas esferas governamentais quanto pelo setor privado.

O Plano Nacional de Turismo criado durante os Governos de Fernando Collor³⁷ e de Itamar Franco³⁸ destinado ao período entre 1992-1994 (Lei nº 8181, de 28 de março de 1991), renomeou a EMBRATUR, que passou a se chamar Instituto Brasileiro de Turismo. Além disso, transformou-a no órgão máximo da política nacional para o setor, em autarquia. Cabia ao Instituto ordenar as ações do setor público com a finalidade de orientar as políticas de Governo, a influência do Estado e a utilização dos recursos públicos voltados para o bem estar social, por meio do desenvolvimento regional do turismo. Entre outros, tinha como objetivo servir de referencial para as ações do setor privado, permitindo que seus agentes tenham capacidade técnica para planejar e executar suas atividades.

³⁶ 30 de outubro de 1969 até 15 de março de 1974.

³⁷ 15 de março de 1990 até 29 de dezembro 1992.

³⁸ 29 de dezembro de 1992 até 1 de janeiro de 1995.

A Lei nº 8181/91 foi a primeira política pública que vislumbrava o turismo não apenas como uma atividade de cunho econômico, como também de desenvolvimento social, pois: promove a diversificação qualitativa e quantitativa dos bens e serviços produzidos; gerar novos empregos além de manter os existentes; reduz as desigualdades regionais por meio da redistribuição da renda entre as regiões; possibilita a integração sócio-econômica e cultural da população; auxilia a proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural; propaga os benefícios sócio-econômicos do turismo por meio da economia.

Intensificando essa nova visão, em 1996 o Governo Fernando Henrique³⁹ criou um documento intitulado Diretrizes e Programas - 1996-1999, explicitando a idéia de parceria entre setor público e privado, além do anseio pela geração de emprego e renda, pela redução das desigualdades regionais e pela inserção competitiva do Brasil no contexto global. Essa política inovadora apresentava o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), proposta de descentralização cuja maior característica é o maior envolvimento dos municípios no processo, nas responsabilidades de planejamento, controle, fiscalização e execução das ações. Enfatizava que o turismo pode, de fato, contribuir para o desenvolvimento sustentável em áreas de patrimônio ambiental relevante. Os resultados esperados eram a melhoria na qualidade de vida das populações residentes em áreas com potencial turístico; a diversificação qualitativa dos bens e serviços ofertados e da infraestrutura receptiva; a criação de novos postos de trabalho e conseqüente geração de empregos, além da manutenção dos existentes; a qualificação e a capacitação da mão-de-obra envolvida; a redução das desigualdades regionais; a inclusão sócio-econômica e cultural da população; a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, material e imaterial; a construção de uma imagem externa positiva para o Brasil, inserindo-o no cenário internacional.

No início do governo de Luís Inácio Lula da Silva⁴⁰ foram lançadas duas medidas visando a organização da atividade turística: a criação do Ministério do Turismo e o lançamento do Plano Nacional de Turismo, elaborado por meio da participação de gestores públicos e instituições representativas em reuniões regionais.

Antiga reivindicação do setor turístico, a formação do Ministério do Turismo baseou-se nas premissas de que a existência de um órgão federal específico à atividade possibilitaria uma maior articulação com os demais órgãos federais, estaduais e municipais, além do poder legislativo, do setor privado e da sociedade organizada. Assim, o Ministério cumpriria seu

³⁹ 1 de janeiro de 1995 até 1 de janeiro de 2003.

⁴⁰ 1 de janeiro de 2003 até 1 de janeiro de 2011 (data suposta).

papel de coordenador e aglutinador, integrando as políticas públicas e o setor privado, maximizando benefícios e racionalizando o processo. Para atuar plenamente, o modelo sistêmico proposto e implantado pelo Mtur necessita da união de políticas públicas e dos interesses privados e sociais, acompanhando constantemente o mercado. É uma tarefa consideravelmente penosa, pois envolve segmentos nem sempre complementares e integrados.

Como uma ferramenta que tem a função de reorientar ações e eliminar empecilhos a fim de tornar o turismo uma prioridade nacional, o Plano Nacional de Turismo surgiu com base em um pensamento estratégico, a partir do reconhecimento da relevância da atividade à economia, que demanda pesquisa, análise, planejamento e informações consistentes antes mesmo de colocá-la em prática. Destaca a necessidade de diversificar os mercados, os produtos e os destinos ofertados, ação que necessita do apoio comum entre os Governos federal, estaduais e municipais, as associações de classe e universidades, os empresários, os trabalhadores e as organizações não governamentais, possibilitando o incremento na qualidade e na competitividade do turismo brasileiro. Valoriza a idéia de que, com a participação dos agentes do setor e a coordenação do Estado, seria possível atingir melhores resultados, mesmo que baseados em indicadores e questões subjetivas, ainda não claramente definidas. Uma espécie de “descentralização organizada”.

À frente do Ministério do Turismo entre 1 de janeiro de 2003 e 22 de março de 2007, o empresário e político mineiro Sr. Walfrido dos Mares Guia, destaca durante a cerimônia de lançamento do Plano Nacional de Turismo que o turismo interno deve ser fortalecido com o aumento do fluxo de viagens domésticas pela sociedade brasileira, por meio da popularização do turismo e da integração social, permitindo o acesso à atividade para todos. Tal socialização é de suma importância para possibilitar que o turismo seja um fator de construção da cidadania e de integração social.

No que tange à estrutura pública federal do Turismo, são criadas duas secretarias: a EMBRATUR, autarquia voltada às Políticas de Turismo, e o Conselho Nacional de Turismo, órgão colegiado direcionado aos Programas de Desenvolvimento de Turismo. Compondo o núcleo estratégico, que compõem um núcleo estratégico, contam com a participação do Fórum Nacional de Secretários (órgão informal) e dos Dirigentes Estaduais do Turismo, canais de interlocução com os Estados da Federação. É essencial que estes últimos estejam em fina sintonia com às necessidades advindas dos Municípios e das regiões turísticas.

Vinte e sete fóruns estaduais foram constituídos com a finalidade de integrar-se à dinâmica produtiva nos Estados e no Distrito Federal. Fazem as pontes de comunicação entre

o Governo Federal, por meio do Ministério do Turismo, e os destinos turísticos. Sua composição se limita a: Secretário ou Dirigente Estadual; representante indicado pelo Mtur; representações regionais das entidades públicas e privadas participantes do Conselho Nacional de Turismo; representação dos municípios; Instituições de Ensino Superior de Turismo; demais entidades de relevância estadual associadas ao turismo. Esse grupo de atores cumpriria um papel fundamental para a operacionalização das políticas formuladas.

Completando o sistema de gestão do turismo brasileiro, houve o incentivo à criação de Conselhos Municipais de Turismo, organizando-se em consórcios a fim de desenvolver roteiros regionais integrados, ofertando produtos turísticos⁴¹.

As intervenções do Governo no turismo, a partir do Governo Vargas e que foram reforçadas pelos governos seguintes, possibilitaram o surgimento de estruturas públicas e regulamentos nos Estados, na maioria dos municípios e nas regiões com potencial turístico. Tais regulamentos passaram a funcionar como “indutores e reguladores” da atividade turística, pois oferecerem facilidades, recursos e financiamentos para a iniciativa privada. Essa situação muitas vezes criou uma relação de dependência e desfrute político, transformando-se em entrave para o desenvolvimento sustentável do setor. Além disso, percebe-se que o apoio à atividade turística no Brasil iniciou-se apenas na questão da divulgação e promoção do turismo, a fim de trazer divisas para o país, independente de quem iria beneficiar. O turismo era visto apenas como propulsor da economia do país, medido pela elevação do PIB. Os ganhos sociais a ele creditados eram analisados pelo aumento no número de empregos e pelo conseqüente crescimento de renda. Apenas durante o governo FHC se deu início a uma proposta de gerar benefícios sociais por meio da indução descentralizada da atividade turística, o que infelizmente não atingiu aos resultados esperados.

As iniciativas do governo Lula continuam na direção de firmar o Estado como coordenador da atividade turística, o que vem sendo tentado desde 1938, por meio do apoio financeiro à projetos, sob o direcionamento de metas estratégicas e regras rígidas. Há uma maior importância ao turismo, principalmente por seu caráter econômico. A inclusão da sociedade autóctone e seu beneficiamento pela atividade turística raramente é enfatizada, e quando existe se dá apenas em comentários inconsistentes e sem embasamento. Essa questão será posteriormente analisada nesse trabalho.

⁴¹ Conjunto de atrativos, equipamentos e serviços turísticos acrescidos de facilidades, ofertados de forma organizada por um determinado preço (Ministério do Turismo).

1.3.1 – Políticas Públicas de Turismo e Inclusão Social

1.3.1.1 – Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT

Descentralização, desenvolvimento, colaboração e inclusão são temas eclodiram nas políticas públicas de turismo no Brasil na década de 90, concretizado pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Desenvolvido e coordenado pela EMBRATUR, o projeto foi criado em 30 de março de 1994 sob os moldes da metodologia da OMT e inseridos na realidade brasileira. O fenômeno turístico só produz benefícios sociais, econômicos, culturais e ambientais quando bem planejado dentro da realidade municipal, estadual, regional e nacional, acompanhado de perto pela comunidade. Nesse sentido, o PNMT teve como propósito principal a implementação de 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. Visto prioritariamente como uma atividade econômica, o turismo é enfatizado no Programa por suas possibilidades de geração de emprego e renda, sendo ferramenta de inclusão social devido à diversidade de sua cadeia produtiva. São palavras do presidente da EMBRATUR entre 2002 e 2003, Luiz Otávio Caldeira Paiva: “Ver-se como diferente, compreender nossas qualidades, entender nossos defeitos, produzir este entendimento e agir para realçar o bom, corrigir o errado e orgulhar-se do resultado, é o caminho que o PNMT auxilia as comunidades a seguir”. Para o PNMT são cinco os princípios que devem nortear as estratégias de planejamento e gestão da atividade turística: descentralização; sustentabilidade; parcerias; mobilização; capacitação.

O objetivo principal do plano foi a promoção do desenvolvimento turístico sustentável nas regiões, visando prepará-las de modo organizado e bem planejado, a fim de receber os visitantes tendo como base a economia local, a realidade social, as condições e vulnerabilidades ambientais, as singularidades culturais e a política local. Os objetivos específicos foram: conscientizar e sensibilizar; descentralizar as ações; disponibilizar condições para o desenvolvimento turístico aos Municípios com potencial turístico; estimular a união do poder público com o privado; melhorar a qualidade, eficiência e eficácia dos serviços prestados.

As ações estratégicas fundamentais eram:

- Definir e difundir os princípios básicos da municipalização do turismo
- Elaborar e aplicar metodologia para o desenvolvimento do turismo sustentável

- Estabelecer parcerias
- Envolver as comunidades locais
- Apoiar e auxiliar os municípios ao se tratar do projeto

Havendo maior consciência e envolvimento sobre os projetos pretendidos, cresce a sensibilidade dos moradores em torno dos próprios valores. A população envolvida, participando das decisões que definirão o planejamento municipal, estará mais disposta a colaborar para que os resultados sejam mais eficientes. Nesse sentido, o PNMT parte da idéia de que o cidadão local é o elemento principal para o desenvolvimento da atividade turística, pois é o morador de cada cidade que sabe, melhor do que ninguém, o que ela tem e pode oferecer ao turista de uma maneira organizada.

No PNMT houve o reconhecimento de que o turismo só existe se o município estiver preparado para receber o turista. O visitante satisfeito volta mais vezes, além de fazer propaganda do lugar, o que acarreta no aumento no número de turistas. Quando bem planejado e gerido, esse processo eleva o número de empregos, aumenta a renda e, conseqüentemente, melhora a qualidade de vida da população local.

A primeira etapa do plano foi identificar os municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo, utilizando o questionário RINTUR⁴² - Roteiro de Informações Turísticas. Os municípios que solicitaram⁴³ foram avaliados pela EMBRATUR e classificados em municípios turísticos (MT) e municípios com potencial turístico (MPT). Assim, o Governo Federal pretendia estabelecer um critério de prioridade na alocação estratégica dos recursos públicos, orientando corretamente os municípios. Definiu-se, assim, 1.529 municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo no Brasil.

Iniciamos (...) a peregrinação pelo país. De porta em porta, olho no olho, descobrindo que o fenômeno turístico acontece quando o cidadão consegue perceber, depois de sensibilizado, que ele não sabia que sabia, e é aí, que se inicia o processo que gera a sinergia pró-desenvolvimento através do turismo com a participação de todos, poder público e privado nos níveis Federal, Estadual e Municipal (Anna Maria Marcondes Machado – Coordenadora Nacional do PNMT).

Os passos iniciais para a consolidação do PNMT foram:

⁴² O formulário RINTUR era anual e tinha 70 páginas contendo dados sobre atrativos naturais e culturais, capacidade hoteleira, pessoas, equipamentos e serviços ligados ao turismo, festas e eventos, entre outros.

⁴³ O processo de identificação foi voluntário, reforçando o desejo pela cumplicidade, o engajamento e a participação dos municípios

- 1 - Atento ao mundo: Dezembro, 1994 – Curso de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável do Turismo com consultores da OMT.
- 2 - Buscando parcerias: Abril, 1995 – primeira reunião do Comitê com o objetivo de estabelecer parcerias.
- 3 - Desenvolvendo o enfoque participativo: Maio, 1995 – Seminário de Planejamento dos Agentes Multiplicadores Nacionais do PNMT => adequação do projeto à realidade nacional, critérios para o treinamento de agentes e proposta de desenvolvimento com as parcerias.
 - Criação do Guia para Oficinas de Treinamento dos Agentes Multiplicadores e Monitores Municipais.
- 4 - Formando multiplicadores: Novembro, 1995: consolidação de oficinas de capacitação de enfoque participativo.
- 5 - Planejando estrategicamente: Fevereiro, 1996 – primeira Oficina de Planejamento Anual do PNMT: avaliação e planejamento das ações.
- 6 - Integrando a academia: Março-Abril, 1996 – Oficina de Integração das Instituições de Ensino Superior de Turismo ao PNMT.

A estrutura de funcionamento do PNMT se dividia nos níveis nacionais, estaduais e municipais, com participação dos governos e da sociedade civil. Tinham como estratégia de atuação o treinamento dos agentes multiplicadores subdivididos em cada nível:

- Gestão Nacional: Comitê executivo nacional => Ações executivas de planejamento e implantação – Gerência de programas nacionais da EMBRATUR; Agentes Multiplicadores Nacionais: orientam os Estados na implantação, acompanhamento e avaliação do PNMT, e apóiam os estaduais.
- Gestão Estadual: Comitês estaduais => Representantes dos comitês executivos nacional e estaduais – fomento e desenvolvimento do setor turístico; Agentes Multiplicadores Estaduais: coordenam a implementação em âmbito estadual e acompanham as atividades dos monitores municipais.
- Gestão Municipal: Conselho municipal de turismo – sem recursos do governo => Fundo Municipal de Turismo; representantes do poder público e da sociedade civil – atribuições consultivas e deliberativas; Agentes Multiplicadores Municipais: apóiam o desenvolvimento do turismo local após a capacitação; Planejamento Estratégico dos Municípios: Moderadores apoiados pelos Facilitadores.

As oficinas se dividiram em: Oficina de Primeira fase; Oficina de Segunda Fase; Oficina de Terceira Fase; Oficina de Comunidade; Oficina Temática; Oficina de Integração de Instituições Parceiras do PNMT; Oficina de Planejamento da Coordenação Geral.

O intuito do PNMT não é o de oferecer ajuda financeira, mas sim estimular a população a trabalharem em prol de uma atividade possível em seu município e geradora de emprego e renda, de valorização cultural e memorialística, de preservação e de manutenção dos patrimônios ambiental e histórico, sob a participação e o gerenciamento da comunidade instruída. Os recursos financeiros eram vistos como consequência, e não como causa do progresso. A proposta era a de levar até os municípios profissionais habilitados com o intuito de conscientizar, sensibilizar, estimular e capacitar a comunidade, sob forma de oficinas, a fim de despertar o reconhecimento sobre a importância e a dimensão do turismo. Insiste na busca, criação e recuperação da auto-estima local, cultural e pessoal. A tendência de justificar-se pela falta de recursos financeiros é substituída pela criatividade e adesão participativa.

As consequências positivas foram percebidas sob o lançamento de vários programas e por mudanças no modo de agir da população de diversos municípios. Alguns deles são: visão de trabalho em conjunto, consciência do exercício da cidadania; novos estabelecimentos abertos em municípios variados; auxílio a agricultores locais; Associações da Melhor Idade; “SOS-Monitor” em Ibirama; Programa do Artesanato Brasileiro (PAB); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Programa de iniciação escolar para o Turismo; Programa Be-a-bá da Cidadania; “Onde tem lixo não tem Turista”; “Brasil sempre Limpo”.

Embora seja uma ferramenta motivacional poderosa do governo, o PNMT não supriu as expectativas esperadas. Faltou um estudo turístico minucioso, com conclusões advindas do silogismo, não do paternalismo. Faltou um estudo que integrasse as questões sociais, políticas e econômicas do município, que deveriam apoiar e buscar conjuntamente alcançar os objetivos do PNMT, tendo como base o desenvolvimento do turismo sustentável. Com mais de 5.500 municípios em todo o país, é praticamente impossível selecionar alguns e estabelecer um plano turístico para cada um deles.

2 - CAMPO DE INVESTIGAÇÃO

2.1- PLANO NACIONAL DE TURISMO – UMA VIAGEM DE INCLUSÃO 2007/2010

O Plano Nacional de Turismo (PNT) é a ferramenta que formaliza as políticas públicas da atividade no país. Propõe-se a ser um instrumento de planejamento e gestão e busca a viabilização do fenômeno turístico por meio de parcerias que envolvem o poder público federal, estadual e municipal, a iniciativa privada e o terceiro setor (MTur, 2007). O atual remete ao período entre 2007 e 2010. É o segundo⁴⁴ plano lançado desde a criação do Ministério do Turismo, em 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Apresentando o subtítulo *Uma Viagem de Inclusão*, o PNT 2007/2010 relaciona o turismo como um importante indutor da inclusão social, que pode ser alcançada por duas vias: a da produção, com a criação de postos de trabalho, gerando ocupação e renda; a do consumo, com a introdução de novos turistas no mercado interno. Direciona a atividade turística como indutora do desenvolvimento e engendro de emprego e renda no Brasil, justificando a necessidade de priorizar ações que estimulem o turismo no país.

Em mensagem introdutória presente no PNT 2007/2010, Lula cita o turismo como uma atividade econômica poderosa à geração de divisas ao país, oportunizando trabalho e renda à população. Esse cenário é medido pelo presidente por meio da entrada de estrangeiros em território nacional, refletindo no movimento crescente das companhias aéreas que operam no Brasil. Destaca que, para promover tal crescimento, é necessário expandir a infra-estrutura das regiões brasileiras, investindo, ampliando e melhorando a capacidade receptiva do país. Para isso, conta com o suporte do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) que propõe o “crescimento com desenvolvimento”. As principais ações relacionadas ao turismo são a recuperação de estradas e ferrovias, a melhoria de aeroportos, portos, ferrovias e metrô, além de iniciativas relacionadas ao abastecimento de água, coleta de esgoto, moradia e infra-estrutura energética.

O presidente salienta também a importância da divulgação do país tanto no exterior quanto no interior. Justifica-se pela conseqüente inclusão daqueles historicamente excluídos, como é o caso dos idosos, ao acesso à atividade turística, elevando a taxa de ocupação na rede

⁴⁴ O primeiro foi lançado em 2003 e se estendeu até 2006. Tinha como princípios orientadores: redução das desigualdades regionais e sociais; geração e distribuição de renda; geração de emprego e ocupação; equilíbrio do balanço de pagamentos.

hoteleira e a garantia da estabilidade dos empregos relacionados ao fenômeno turístico. Conclui afirmando que a descentralização, a gestão participativa e a promoção do país no exterior é imprescindível para que o turismo eleve o PIB do Brasil.

Das palavras do presidente segue-se à mensagem deixada pela até então Ministra de Estado do Turismo, a psicóloga Marta Suplicy⁴⁵, que prioriza o fortalecimento do mercado interno nas tarefas do ministério. Define a atividade como instrumento de geração de emprego, renda e inclusão social de grande impacto na economia brasileira. A inclusão defendida por Suplicy refere-se ao acesso dos benefícios consequentes do turismo a todos os brasileiros, como turistas, empregados, prestadores de serviços ou empresários, por meio de: “cursos de qualificação profissional, da geração de novos empregos, da incorporação das camadas de mais baixa renda como clientes do mercado turístico, seja pela adoção de políticas segmentadas para aposentados, trabalhadores e estudantes” (MTur, 2007, p. 7). Coloca a função social do turismo no Brasil como sendo o surgimento de novos destinos e de novos turistas, estrangeiros ou não; a indução de mais divisas e investimentos; a qualificação profissional; o aumento no número de postos de trabalho; a redução das desigualdades regionais. Afirma que, até 2010, haverá maciços investimentos na infra-estrutura do país, de modo a preparar 65 destinos com potencial turístico dentro dos padrões internacionais de qualidade. Prevê a ampliação da oferta de produtos para consumidores de todas as classes de renda. Para concluir, assim como Lula, ressalta o turismo como um setor econômico que fortalece o mercado interno, medido pela taxa de ocupação hoteleira. Destaca brevemente o potencial do Brasil nos turismos ecológico, cultural e histórico.

O PNT 2007/2010 toma como referência as diversidades regionais como atrativos à prática turística, fomentando internamente a atividade no país e, consequentemente, levando desenvolvimento à população. Essa condição é expressa na visão e nos objetivos citados no plano, que são (MTUR, 2007, p. 16):

Visão:

O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A criação de emprego e ocupação, a geração e distribuição de renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e a geração de divisas sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas (MTUR, 2007, p.16).

Objetivos gerais:

⁴⁵ Período do mandato: 23 de março de 2007 a 03 de junho de 2008.

- Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.
- Promover o turismo como um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros.
- Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País (MTUR, 2007, p.16).

Objetivos específicos:

- Garantir a continuidade e o fortalecimento da Política Nacional de Turismo e da gestão descentralizada.
- Estruturar os destinos, diversificar a oferta e dar qualidade ao produto turístico brasileiro.
- Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado nacional e internacional e proporcionar condições favoráveis ao investimento e à expansão da iniciativa privada.
- Apoiar a recuperação e a adequação da infra-estrutura e dos equipamentos nos destinos turísticos, garantindo a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais.
- Ampliar e qualificar o mercado de trabalho nas diversas atividades que integram a cadeia produtiva do turismo.
- Promover a ampliação e a diversificação do consumo do produto turístico no mercado nacional e no mercado internacional, incentivando o aumento da taxa de permanência e do gasto médio do turista.
- Consolidar um sistema de informações turísticas que possibilite monitorar os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade, facilitando a tomada de decisões no setor e promovendo a utilização da tecnologia da informação como indutora de competitividade.
- Desenvolver e implementar estratégias relacionadas à logística de transportes articulados, que viabilizem a integração de regiões e destinos turísticos e promovam a conexão soberana do País com o mundo (MTUR, 2007, p.16).

A fim de alcançar seus objetivos, definiu-se quatro metas a serem atingidas até 2010 (MTur, 2007, p.11):

- 1ª - Atingir o número de 217 milhões de viagens no mercado interno.
- 2ª - Gerar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações diretos, formais e informais.
- 3ª - Estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional. Ações: investir em infra-estrutura; qualificação e certificação profissional; certificação dos empreendimentos.
- 4ª - Produzir US\$7,7 bilhões em divisas.

Para embasar e nortear o planejamento e a gestão das ações na busca de atingir as metas estabelecidas, o PNT – 2007/2010 definiu oito macroprogramas, que são (MTur, 2007):

1º - Planejamento e Gestão: articula todos os outros macroprogramas, assim como os diversos atores envolvidos. Reforça a importância da gestão descentralizada em órgãos responsáveis pelo turismo e da articulação interministerial. Estabelece três programas:

- a) Programa de Implementação e Descentralização da Política Nacional de Turismo.
- b) Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo.

- c) Programa de Relações Internacionais: visa a troca de experiências, servindo de orientação às políticas e ações adotadas pelo Ministério do turismo.

2° - Informação e Estudos Turísticos: produção e gestão de informações para o embasamento de decisões, por meio de indicadores analíticos no que tange os impactos socioeconômicos, culturais e ambientais gerados pelo turismo. Permite melhor avaliar as ações e seus impactos, além de disseminar informações junto ao setor público, privado e à sociedade civil. Dois programas são propostos:

- a) Programa Sistemas de Informações do Turismo: estudos e pesquisas sobre o turismo; avaliação dos impactos da atividade na economia; inventariação da oferta turística.
- b) Programa de Competitividade do Turismo Brasileiro

3° - Logística de Transportes: foco específico ao transporte, que é um equipamento importantíssimo à atividade turística. Propõe o aprofundamento de estudos para potencializar a competitividade nos mercados nacional e internacional nas regiões turísticas, traduzidos em incentivos, investimentos e na desconcentração da oferta de serviços. Os programas desenvolvidos são:

- a) Programa de Ampliação da Malha Aérea Internacional
- b) Programa de Integração da América do Sul
- c) Programa de Integração Modal nas Regiões Turísticas

4° - Regionalização do Turismo: é a base do PNT. Propõe o ordenamento, a estruturação e a diversificação da oferta turística, tendo como base a gestão descentralizada. Reporta-se à disposição dos arranjos produtivos vinculados em parceria, integração e cooperação dos vários tipos de serviços e produtos, capaz de inserir as unidades produtivas. Destaca que a segmentação direcionada pelas peculiaridades de cada região reforça a identidade e a cultura local, denominada produção associada ao turismo. Para alcançar seus objetivos, são propostos quatro programas:

- a) Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização
- b) Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos: segmentação como estratégia de estruturação de produtos e consolidação de destinos e roteiros por meio de elementos de identidade de cada região.
- c) Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo: identificação, adequação, divulgação e promoção dos produtos relacionados com o turismo e

vinculados aos destinos turísticos, nas modalidades artesanal, comercial, industrial ou de serviços, ampliando e diversificando a oferta.

d) Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo

5° - Fomento à Iniciativa Privada: disponibilização de crédito aos potenciais investidores no turismo, compatível com os diversos perfis de negócios. O consumidor final também pode ser contemplado com o financiamento, incrementando o turismo interno. Sendo assim, são apresentados dois programas:

- a) Programa de Atração de Investimentos
- b) Programa de Financiamento para o Turismo

6° - Infra-Estrutura Pública: investimentos na melhoria da infra-estrutura de apoio ao turismo. São gerenciados por órgãos públicos não ligados ao turismo, exigindo ação intersetorial, como também manifestação de parcerias com o setor privado. Dois programas são indicados:

- a) Programa de articulação Interministerial para Infra-Estrutura de Apoio ao Turismo
- b) Programa de Apoio à Infra-Estrutura Turística

7° - Qualificação dos Equipamentos e Serviços turísticos: a qualidade dos equipamentos e serviços turísticos deve satisfazer os consumidores, dentro dos pressupostos do turismo sustentável. Isso requer mão-de-obra capacitada e instruída, o que implica em capacitação e treinamento contínuo. São definidos três programas:

- a) Programa de Normatização do Turismo
- b) Programa de Certificação do Turismo
- c) Programa de Qualificação Profissional

8° - Promoção e Apoio à Comercialização: refere-se à promoção do turismo brasileiro tanto para o mercado interno como para o mercado externo. Inclue ações de marketing, de comunicação e de divulgação. Conta com quatro programas:

- a) Programa de Promoção Nacional do Turismo Brasileiro
- b) Programa de Apoio à Comercialização Nacional
- c) Programa de Promoção Internacional do Turismo Brasileiro
- d) Programa de Apoio à Comercialização Internacional

2.2 – PLANO SETORIAL DE TURISMO DE MINAS GERAIS – DIRETRIZES, PROGRAMAS, PLANOS E AÇÕES 2007/2010

Lançado em dezembro de 2006 durante o governo de Aécio Neves, o atual plano de turismo de Minas Gerais enfatiza a potencialidade turística do Estado advinda da diversidade dos recursos naturais e da sua formação histórica e sociológica. Vista como propulsora da economia, a atividade é vista com expectativa de retomada do crescimento econômico em taxas elevadas, em médio prazo e com baixos custos. Analisando o ambiente nacional do turismo, o plano salienta os multiplicadores econômicos auferidos pela atividade, como a contribuição à geração de emprego e conseqüente crescimento de renda, a entrada de turistas estrangeiros no país, o fluxo de desembarques domésticos, o aumento do orçamento do Ministério do Turismo, a participação da atividade no PIB brasileiro e a lucratividade do setor privado.

Sobre a organização do turismo em Minas Gerais, destacam-se três principais projetos de relevância ao Estado:

- 1- Circuitos Turísticos⁴⁶: conseqüência da regionalização e do planejamento descentralizado proposto pelo Ministério do Turismo. Atualmente, são 55 Circuitos Turísticos no total, sendo 37 certificados. A previsão é que a Setur-MG conclua a organização de todo o território mineiro em circuitos turísticos até 2010, obtendo o máximo de certificações.
- 2- Projeto Estrada Real: inovador no planejamento turístico de Minas, apresenta resultados positivos no incremento do fluxo de visitantes. Fruto de parceria entre a FIEMG e o Governo do Estado, foi incluído como um Programa Estruturador do Plano Plurianual de Ações Governamentais,
- 3- Belo Horizonte: incremento na vocação da capital mineira para o segmento de eventos e negócios. Resultado do trabalho em conjunto entre Belotur e BH Convention & Visitors Bureau.

Enfatiza outras ações, como a implantação do Programa Turismo Solidário, a inserção de Minas Gerais no Projeto Rondon e melhorias da infra-estrutura turística, como a ativação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins) e a implantação da Linha Verde e o Processo.

Segundo o plano, houve um incremento nos centros de estudo, pesquisa e formação em turismo na área acadêmica, além de programas de capacitação e treinamento de mão de

⁴⁶ Criados pelo Decreto 43.321, do Governo do Estado de Minas Gerais, em 8 de maio de 2003.

obra em todo o Estado, afim de preparar gestores e técnicos para o desenvolvimento turístico. A ação foi uma ação do governo estadual em parceria com o setor privado e o terceiro setor.

Sobre a participação da população autóctone nas ações públicas que visam o beneficiamento da comunidade por meio do turismo, o plano enfatiza que

(...) não se admite, em nenhuma instância governamental, o planejamento centralizado em que as decisões não têm origem na consulta aos beneficiários, mas que só se alimenta na visão tecnocrática e unilateral de escalões de decisões instaladas em diferentes níveis de poder institucionalmente investidos na missão de planejadores. A redemocratização brasileira, a partir da década de 80, permitiu a abertura para o planejamento participativo.

Somam-se dezanove o número de ações propostas pelo plano específicas ao período de 2007 à 2010. Aquelas que apresentam relevante potencial à inclusão social foram destacadas abaixo com finalidade metodológica ao alcance dos objetivos propostos pelo presente estudo. São elas:

- 1ª- Certificação dos Circuitos Turísticos: sequência ao Programa Nacional de Regionalização – Roteiros do Brasil.
- 2ª- Inventários da oferta turística: todos os circuitos turísticos devem se adaptar ao Inventário da Oferta Turística (INVTUR)⁴⁷ até 2010. Todas as informações levantadas estarão incluídas no Sistema de Informações Turísticas.
- 3ª- Programa Nacional de Regionalização – Roteiros do Brasil⁴⁸: estipula nove módulos operacionais a serem trabalhados junto aos circuitos turísticos em diversas ações e iniciativas, que são: sensibilização; mobilização; capacitação; orientação; institucionalização de instância de governança regional; elaboração e implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional; roteirização turística; implementação de um Sistema de Informações Turísticas do Programa e de um Sistema de Monitoria e de Avaliação do Programa; promoção e apoio à comercialização.
- 4ª- Programa de organização e capacitação dos Circuitos Turísticos: propõe realizar três reuniões anuais com os circuitos turísticos para a difusão de conhecimentos básicos de como captar e fomentar eventos, aperfeiçoar a identificação de atrativos, melhorar a qualidade da oferta de produtos e roteiros, oferecendo também técnicas de gestão de pessoas, negócios e finanças.

⁴⁷ Documento lançado em setembro de 2006 pelo Ministério do Turismo, contendo as normas, critérios e recomendações técnicas específicas para esta atividade.

⁴⁸ Evolução do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

5ª- Estâncias hidrominerais: elaboração de um Programa de Desenvolvimento Econômico e Turístico do Circuito das Águas de Minas Gerais.

6ª- Mobilização e sensibilização para o turismo: realização de campanhas de sensibilização e cursos de qualificação de profissionais.

7ª- Representações: participação em conselhos consultivos da área de proteção ambiental, colaborando na elaboração e implementação de planos de manejo e integração das unidades de conservação com as populações do entorno.

8ª- Corredor ecológico Diamantina/Corinto – maria-fumaça: transformar o antigo trecho ferroviário, de 150 km, em corredor ecoturístico, buscando a conservação e preservação dos recursos naturais e culturais.

9ª- Caminho dos escravos Diamantina/Mendanha – revitalização: estão previstas ações de ativação, como a elaboração de calendário de viagens, sinalização, treinamento e motivação de operadores de ecoturismo do Estado e um programa de atividades para moradores de Diamantina e Mendanha.

10ª- Projeto estruturador Estrada Real: No setor de turismo, o Projeto Estrada Real foi escolhido como um dos prioritários no Plano Plurianual de Ação Governamental do Governo de Minas Gerais (PPAG 2004-2007). Com o objetivo de promover e desenvolver os 162 municípios mineiros, prevê a realização de 14 ações voltados exclusivamente à área de abrangência da Estrada Real: capacitação profissional; criação e implantação de Sistema de Coleta e Avaliação de Dados Estatísticos do Turismo; divulgação; estruturação do policiamento ostensivo; sensibilização de policiais civis no âmbito da Estrada Real; Programa de Desenvolvimento de Empreendimentos; implantação de telefonia rural; integração dos Circuitos Turísticos no desenvolvimento da Estrada Real; potencialização do ecoturismo; promoção; saneamento básico; recuperação do prédio anexo do Conjunto Museológico Mariano Procópio em Juiz de Fora; sinalização turística urbana e rodoviária.

11ª- Programa de incentivo ao turismo de pesca esportiva: pretende consolidar em Minas um pólo de turismo de pesca esportiva, aproveitando seu imenso potencial hídrico, estimulando a prática de esportes náuticos e promovendo a conscientização das comunidades para a preservação do meio ambiente e proteção da fauna e flora. As etapas de implementação são: mapear as regiões potenciais; dotar os municípios de infra-estrutura adequada à prática destas atividades; organizar eventos promocionais e de divulgação.

12ª- Caminhos do Futuro: programa de capacitação de professores da rede pública sobre o turismo e seus significados econômicos, sociais e culturais, com ênfase na conservação dos atrativos naturais e patrimoniais.

13^a- Roteirização Caparaó: propõe a inclusão da região do Parque Nacional do Caparaó na Rede de Cooperação Técnica do Programa de Regionalização do Turismo, visando torná-lo roteiro nacional e internacional de ecoturismo.

14^a- Turismo rural: difusão e ampliação da demanda dos diversos destinos rurais do Estado e apoio à iniciativas que estimulem a atividade.

15^a- Prodetur/NE II – MG: incentivar a atividade turística como alternativa econômica de desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições socioeconômicas da população residente no Pólo Turístico do Vale do Jequitinhonha, área considerada de interesse turístico. Os principais projetos abrangem as seguintes áreas: capacitação/treinamento; patrimônio histórico e cultural; meio ambiente; *marketing*; infra-estrutura.

16^a- Informações turísticas: concepção e implantação de um sistema de informações turísticas compreendendo a totalidade da oferta turística de Minas; introdução de postos de informações turísticas nos principais equipamentos de eventos em Belo Horizonte; desenvolvimento do acervo da biblioteca interna da Setur-MG, tornando-a um centro de pesquisa e referência de dados e informações turísticas.

17^a- Participação em eventos promocionais: participar de eventos programados para Minas Gerais, com expressão nacional, além de eventos nacionais e internacionais de destaque para o turismo.

18^a- Programa especial de incentivo ao turismo de eventos e negócios: propõe iniciativas capacitadoras e estimuladoras do turismo de eventos e negócios em Minas Gerais, com prioridades para os destinos dotados de equipamentos para a atividade. Paralelamente, foi elaborado um Programa de Incentivo ao Artesanato de Minas, que propõe seis projetos integrados: recenseamento dos artesãos; implantação de selo de qualidade; preparação de ateliês para visitação turística; integração turismo/artesanato no âmbito dos Circuitos Turísticos; apoio à comercialização e recuperação de fazeres artesanais extintos ou sem produção.

19^a- Bacia do Rio São Francisco: coordenar, junto a outros órgãos públicos, o Programa de Integração para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável da Bacia do Rio São Francisco – Programa de Revitalização do São Francisco.

2.3 - ANÁLISE

2.3.1- A Inclusão Social no Plano Nacional de Turismo 2007/2010

12. Apoio a atividades econômicas típicas de uma região.

O plano se reporta à articulação dos arranjos produtivos e às peculiaridades de cada região como engrenagens que reforçam a identidade e a cultura local, e que quando são trabalhados em união, podem configurar destinos turísticos repletos de produtos turísticos. Propõe a identificação dos produtos que podem ser associadas ao turismo, sua adequação, divulgação e promoção. Com informações vagas, não deixa claro quais são os parâmetros utilizados quando enfoca a adequação dos produtos, além de não especificar as ações que serão tomadas para a real concretização desse programa. Em nenhum momento cita o saber-fazer como uma forma de perpetuar a memória de uma sociedade, o que atrai a curiosidade de muitos visitantes. Além disso, não propõe a capacitação da população voltada às atividades típicas da região.

- MACROPROGRAMA: Regionalização do turismo

- Programa de estruturação da produção associada ao turismo

13. Aumento do número de empregos e promoção de melhorias aos já existentes.

O Plano Nacional de Turismo referente aos anos de 2007 a 2010 apresenta como subtítulo a expressão *Uma Viagem de Inclusão*. Relaciona o turismo como um importante indutor da inclusão social, que pode ser promovido por duas formas:

- pela criação de postos de trabalho, gerando ocupação e renda
- pela introdução de novos turistas no mercado interno, porém não deixa claro como essa entrada de visitantes em solo brasileiro favorece a inclusão social.

- META: Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações

14. Aumento da renda da população local.

É citado como consequência do aumento do número de empregos, conforme o item anterior. Além disso, a renda da população é parâmetro norteador ao fomento da inclusão social explicitado no plano, buscando inserir a população de mais baixa renda na prática do turismo.

O turismo é referido como uma atividade econômica poderosa ao induzir a geração de divisas para o país, medido principalmente por meio da entrada de estrangeiros em território

nacional e pela ocupação dos meios de hospedagem. Uma das metas em destaque é que a atividade turística produza US\$7,7 bilhões em divisas. Os pontos que o turismo soma ao PIB do país é o que justifica o incremento que deve ser dado à atividade. Os outros benefícios que o turismo pode gerar são vistos como conseqüências dessa potencialidade econômica que é produzida, como o aumento de renda. Entretanto, analisando apenas o plano, não se sabe dizer como essas divisas são distribuídas em território nacional e se elas chegam de forma homogênea para a população local.

- META: Gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas

15. Promoção de melhorias na infra-estrutura urbana e turística.

A expansão da infra-estrutura é destacada a fim de ampliar e melhorar a capacidade receptiva do país, de modo a preparar até 2010 os 65 destinos com potencial turístico prioritários adotados pelo Governo dentro dos padrões internacionais de qualidade, uma das metas propostas pelo plano. Conta com o suporte do PAC, programa do governo federal que prevê a aceleração do crescimento com desenvolvimento. As ações diretamente relacionadas com o turismo se referem especificamente ao transporte, com destaque à recuperação e melhorias de estradas, ferrovias, aeroportos, portos e metrô. A infra-estrutura básica que reflete na atividade e que serão priorizadas remete especialmente ao abastecimento de água, coleta de esgoto, moradia e infra-estrutura energética, reforçando a parceria com outros órgãos públicos não ligados ao turismo e também com o setor privado.

- MACROPROGRAMA: Logística de transportes

- Programa de ampliação da malha aérea internacional
- Programa de integração da América do Sul
- Programa de integração modal nas regiões turísticas

- MACROPROGRAMA: Infra-estrutura pública

- Programa de articulação interministerial para infra-estrutura de apoio ao turismo
- Programa de apoio à infra-estrutura turística

- META: Estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional

16. Permissão e ampliação do acesso da comunidade local a expressões culturais e ao lazer.

A promoção e a valorização das manifestações artísticas e culturais são vistas como pilares ao macroprograma “Qualificação dos equipamentos e serviços turísticos”. No entanto, não é claro como isso se concretizará.

17. Estabelecimento de comunicação entre a sociedade civil, o poder público, o setor privado e os técnicos, pesquisadores e profissionais de turismo.

No discurso, a gestão participativa é colocada em pauta. A interação entre segmentos do poder público, privado, ONG's e organismos internacionais, além da articulação entre as diversas esferas do setor público são destacadas.

Há um capítulo específico à gestão descentralizada nas várias escalas do poder público, destacando o papel de cada órgão que devem estar sempre em harmonia. Há ainda um macroprograma específico para o planejamento e a gestão, que tem como um de seus programas a implementação e descentralização da política nacional de turismo. Refere-se principalmente à interação entre segmentos do poder público, privado, ONG's e organismos internacionais, além da articulação entre as diversas esferas do setor público

No macroprograma “Qualificação dos equipamentos e serviços turísticos”, nota-se a visão de união entre poder público, entidades privadas e terceiro setor, pois destaca que a qualificação profissional será coordenada pelo Mtur, sendo acompanhado por entidades, instituições e associações representativas na área.

A articulação entre o poder público responsável pelo turismo, outros órgãos públicos não ligados à atividade e o setor privado é enfatizado na promoção de melhorias da infraestrutura.

Não há nenhuma ação estratégica que preconize a interação da sociedade civil e dos profissionais e pesquisadores de turismo.

- MACROPROGRAMA: Infra-estrutura pública

- Programa de articulação interministerial para infra-estrutura de apoio ao turismo

- MACROPROGRAMA: Planejamento e gestão

- Programa de implementação e descentralização política nacional de turismo

18. Apoio e incremento à educação da população local visando esclarecer aspectos adotados pela atividade turística de forma geral e especificamente na região.

Não é citado no plano.

19. Capacitação da comunidade autóctone.

A qualificação e a certificação profissional são vistas como pilares ao desenvolvimento da atividade turística, principalmente como condição à estruturação dos 65 destinos turísticos destacados pelo Governo.

O sétimo macroprograma exposto no plano é específico para a normatização e certificação dos serviços e equipamentos turísticos, além da qualificação da mão-de-obra por meio de capacitação e treinamento contínuo. Entretanto, a descrição do programa revela seu foco aos empreendimentos e profissionais que já atuam ou tenham alguma ligação com o turismo, não havendo incentivo àqueles que desejam se lançar na atividade.

- MACROPROGRAMA: Qualificação dos equipamentos e serviços turísticos

- META: Estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional

20. Fomento à participação da comunidade autóctone em todas as etapas do planejamento turístico (discussões, decisões, ações, gestão, avaliação, manutenção).

Não é citado no plano.

21. Realização de ações exclusivas para os historicamente excluídos, como mulheres, negros e homossexuais.

O plano define a inclusão social como o acesso aos benefícios que podem ser gerados e fomentados pelo turismo a todos os brasileiros. Para isso, além da geração de novos empregos, prevê a incorporação das camadas de mais baixa renda como clientes do mercado turístico por meio da adoção de políticas direcionadas aos historicamente excluídos, referidos pelo plano como o grupo dos aposentados, dos trabalhadores e dos estudantes. Tal visão sobre o nicho da população marginalizada no país embasa-se em premissas economicistas de avaliação, tendo como parâmetro a renda da população. Utilizando-se das próprias palavras expostas pelo plano, orienta-se a promover a “inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros”. Não são citados no plano grupos como as mulheres e os homossexuais, indivíduos que constantemente sofrem de preconceito e de dificuldades no próprio cotidiano, fatores que também se manifestam na prática da atividade turística.

Uma das premissas citadas pelo macroprograma “Qualificação dos equipamentos e serviços turísticos” é a garantia de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida em todos os equipamentos turísticos do país, o que é um dos quesitos à inclusão social. No entanto, o plano não relaciona quais ações serão tomadas para que essa atitude seja cumprida e nem como será sua fiscalização.

22. Proteção do meio ambiental e físico, garantindo a sustentabilidade da atividade turística e o bem-estar da sociedade.

As propostas norteadoras do plano que enfatizam o respeito ao meio ambiente e a proteção do patrimônio histórico e cultural estão vagas no decorrer do discurso. São questões enfatizadas pela visão do plano que não detêm de ações concretas que busquem alcançar tais objetivos. Apenas o segundo dos oito macroprogramas norteadores das ações enfatizadas pelo Ministério do Turismo está direcionado à gestão de informações sobre os impactos socioeconômicos, culturais e ambientais gerados pelo turismo. Entretanto, ressalta a criação de um indicador que terá o papel de facilitar futuras tomadas de decisão e incentivará à competitividade dentro da atividade turística. Essa ferramenta não é vista como um método que possibilitaria o constante monitoramento e avaliação que permitam propor melhorias para possíveis danos causados pelo turismo.

- MACROPROGRAMA: Informação e estudos turísticos

Outro fator importante que não foi citado acima, embora mereça destaque, é a gestão descentralizada defendida pela regionalização do turismo, proposta iniciada desde 1996 pelo PNMT, cuja proposta inicial permanece no atual plano. O macroprograma denominado “Regionalização do turismo” desmembra-se em quatro programas que remetem ao planejamento e a gestão descentralizada, à estruturação dos diversos segmentos turísticos, a produção associada do turismo com outras atividades, como o artesanato e o comércio, e o desenvolvimento possibilitado pelo turismo de forma regional. Cita que esses programas integram um conjunto de ações que os coloquem em prática, no entanto estas não são explicitadas no plano. A proposta de segmentação do turismo limita a atividade em um foco de atratividade, o que muitas vezes reduz as possibilidades de usufruto do turista no destino visitado.

Além disso, a redução das desigualdades sociais e regionais é estabelecida como um tópico da visão do plano, porém não há indícios de como isso será feito, não havendo citações sobre esse propósito em nenhum macroprograma.

É interessante ressaltar que a relação da sociedade com os demais atores que devem estar envolvidos com a atividade turística é obscura, vista com irrelevância pelo poder público, que está mais preocupado em se relacionar bem com o setor privado.

2.3.2 - A Inclusão Social no Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais

1. Apoio a atividades econômicas típicas de uma região.

No que tange às iniciativas de apoio a atividades econômicas típicas de uma região, há cinco ações propostas pelo plano direcionado a Minas Gerais. A primeira remete ao potencial hídrico do Estado propondo incentivos ao turismo de pesca esportiva, vista como uma atividade estimuladora das economias locais e regionais. Destaca que esse projeto também tem o intuito de promover a conscientização das comunidades para a preservação do meio ambiente e a proteção da fauna e flora. As etapas a serem seguidas se limitam ao mapeamento das regiões potenciais, à melhoria na infra-estrutura e à organização de eventos promocionais e de divulgação. Nesse mesmo sentido, há outra ação específica para o desenvolvimento do turismo sustentável da Bacia do Rio São Francisco. A terceira ação de refere ao aproveitamento do potencial do meio rural de Minas Gerais, por meio de iniciativas que estimulem o turismo rural. Outro feito a se realizar é o incentivo à atividade turística de forma a promover melhorias na condição sócio-econômica da população residente no Pólo Turístico do Vale do Jequitinhonha, área considerada de interesse turístico devido ao artesanato típico marcado pela cerâmica, o couro e a tecelagem, o folclore e a música. As principais ações para atingir os objetivos desse projeto remetem à capacitação e treinamento; patrimônio histórico e cultural; meio ambiente; *marketing*; infra-estrutura. Paralelo ao programa de incentivo ao turismo de eventos e negócios, o plano propõe iniciativas de incentivo ao artesanato mineiro, elevando seis ações prioritárias: listagem dos artesãos, implantação de selo de qualidade, preparação de ateliês para visitação turística, integração entre turismo e artesanato nos Circuitos Turísticos, apoio à comercialização e recuperação de saber-fazeres tradicionais. Todas as ações citadas apresentam apenas os projetos que objetivam atingir, mas não expõe com mais detalhes como isso será feito.

- AÇÃO: Programa de incentivo ao turismo de pesca esportiva

- AÇÃO: Bacia do Rio São Francisco

- AÇÃO: Turismo rural

- AÇÃO: Prodetur/NE II – MG

2. Aumento do número de empregos e promoção de melhorias aos já existentes.

É destacado no plano a influência da atividade turística na geração de empregos, porém não coloca em pauta como esses postos de trabalho são distribuídos pelo território nacional.

3. Aumento da renda da população local.

O plano avalia o fenômeno turístico como uma importante atividade econômica geradora de aumento de divisas para o país, tendo como uma das conseqüências o engendo de renda. Entretanto, não aponta como é feita a distribuição desse benefício para a população como um todo. Colocam em destaque a contribuição do turismo para o PIB nacional, para a lucratividade do setor privado e para o aumento do orçamento do Ministério do Turismo, revelando a visão econômica atrelada à atividade pela Setur/MG.

4. Promoção de melhorias na infra-estrutura urbana e turística.

O Programa Estrada Real, uma das ações propostas pelo plano, foi dividido em quatorze atividades a serem realizadas. Uma delas é a melhoria da infra-estrutura, que se limita ao auxílio financeiro a empreendimentos e à sinalização turística urbana e rural. Tais intervenções podem atingir indiretamente a comunidade local, mas são inicialmente direcionadas para os turistas.

O plano também cita algumas ações já postas em prática e que terão continuidade até 2010, como as melhorias da infra-estrutura turística voltadas principalmente ao transporte, setor defendido pelo Plano Nacional de Turismo 2007/2010 como sendo prioritário, tendo como exemplos a ativação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins) e a implantação da Linha Verde e o Processo. Não há maiores detalhes sobre essas ações, apenas que elas terão prosseguimento.

Uma das principais ações para desenvolver o turismo no Vale do Jequitinhonha é o investimento na infra-estrutura.

- AÇÃO: Projeto estruturador Estrada Real

- AÇÃO: Prodetur/NE II – MG

5. Permissão e ampliação do acesso da comunidade local a expressões culturais e ao lazer.

Não é citado no plano.

6. Estabelecimento de comunicação entre a sociedade civil, o poder público, o setor privado e os técnicos, pesquisadores e profissionais de turismo.

No que tange a certificação dos Circuitos Turísticos, primeira ação proposta pelo plano para o período entre 2007 e 2010, a relação entre o local e o Estado acaba sendo superficial, restrita a questões estruturais e não a ações que fomentem a atividade turística de modo a integrar municípios e distritos que apresentem semelhanças e diferenças, que também são

atrativos, permitindo que outros destinos além dos convencionais recebam visitantes e se beneficiem com isso.

Já para a organização e a capacitação dos Circuitos, propõe-se a realização de três reuniões anuais entre a Setur e os Circuitos a fim de levar informações sobre a gestão da atividade turística. Essa comunicação entre órgãos públicos que têm relação hierárquica é de suma importância para a efetivação dos projetos propostos entre ambos, que devem caminhar em harmonia. Todavia, a baixa frequência desses encontros pode fazer com que os objetivos não sejam realizados de forma plena devido à escassez de orientações, gerando ações falhas e sem planejamento.

Outro projeto que se assemelha às premissas adotadas pelos Circuitos Turístico é a Estrada Real, destino que enfatiza a semelhança histórica entre 192 municípios, sendo que 150 se localizam dentro dos limites do Estado de Minas Gerais. O projeto é fruto de uma parceria público privado entre a FIEMG e o Governo de Minas, com a criação de uma ONG que trabalha exclusivamente para a Estrada Real, o Instituto Estrada Real, estreitando a relação entre diversos atores. A participação da comunidade nas etapas do projeto não é evidenciada no plano.

Outra parceria entre o poder público e o setor privado é a conjectura entre Setur/MG, Belotur e BH Convention & Visitors Bureau na promoção da capital mineira em destino focado no segmento de eventos e negócios. Os principais beneficiados desse projeto são os grandes empreendimentos turísticos, como os hotéis e os centros de convenção. Pelo caráter de curta duração desse tipo de turismo que tem motivação bem específica, a população de modo geral pouco sente a presença desses turistas, que muitas vezes não são estimulados nem mesmo a conhecer os principais pontos turísticos de uma cidade ou até a almoçar fora do hotel.

A participação da Secretaria em eventos ligados ao turismo e realizados em Minas Gerais, no Brasil e no exterior, além da promoção e divulgação dos produtos e destinos mineiros, pode acirrar a comunicação entre diversos atores, promovendo o diálogo em um ambiente propício à troca de informações. Entretanto, isso só ocorre quando há o desejo entre as partes em haver aproximação e possíveis parcerias. Muitas vezes, as pessoas que representam os órgãos e instituições nesses eventos não têm envolvimento direto com as diretrizes e ações que deveriam defender, fazendo o papel de panfletistas ou manequins.

- AÇÃO: Programa de organização e capacitação dos Circuitos Turísticos
- AÇÃO: Projeto estruturador Estrada Real
- AÇÃO: Projeto estruturador Estrada Real

- PROJETO: Belo Horizonte

7. Apoio e incremento à educação da população local visando esclarecer aspectos adotados pela atividade turística de forma geral e especificamente na região.

Não é citado no plano.

8. Capacitação da comunidade autóctone.

Uma das quatorze ações propostas pelo Programa Estrada Real é a capacitação profissional. Entretanto, não especifica como ela se concretizará.

Aprofundando na questão da qualificação profissional, o plano destaca uma das ações já realizadas pelo Governo do Estado em parceria com o setor privado e o terceiro setor, direcionada ao incremento de centros de estudo, pesquisa e formação em turismo na área acadêmica, além da capacitação e treinamento de mão de obra, com a finalidade de preparar gestores e técnicos para o desenvolvimento turístico. No atual plano, a realização de campanhas de sensibilização e cursos de qualificação de profissionais representam uma das ações propostas até 2010, porém não os é dado muita ênfase. Além desse, o programa Caminhos do Futuro visa à capacitação de professores da rede pública sobre o turismo e seus significados econômicos, sociais e culturais, para que essas informações sejam transmitidas às crianças e adolescente. Nenhuma dessas ações apresenta os passos a serem seguidos para sua concretização.

- AÇÃO: Projeto estruturador Estrada Real

- AÇÃO: Mobilização e sensibilização para o turismo

- AÇÃO: Caminhos do Futuro

9. Fomento à participação da comunidade autóctone em todas as etapas do planejamento turístico (discussões, decisões, ações, gestão, avaliação, manutenção).

O plano reforça a importância do planejamento participativo, não admitindo projetos que não tenham como premissa a consulta aos beneficiários. Entretanto, só há esse discurso simbólico no plano, pois em nenhuma ação é enfatizada a inserção da comunidade no processo de tomada de decisão de ações locais, muito menos do seu acompanhamento em outras etapas, como o monitoramento e a gestão.

10. Realização de ações exclusivas para os historicamente excluídos, como mulheres, negros e homossexuais.

Não é citado no plano.

11. Proteção do meio ambiental e físico, garantindo a sustentabilidade da atividade turística e o bem-estar da sociedade.

Em relação ao cuidado ambiental, o plano salienta três projetos: o desenvolvimento de um corredor ecológico que atravessa Diamantina a Corinto, promovendo o passeio de maria-fumaça em destino ecoturístico, buscando a conservação e preservação dos recursos naturais e culturais; a revitalização do Caminho dos Escravos, entre Diamantina e Mendanha. Esses projetos focam as ações de turismo que deveriam estar distribuídas em todo o território estadual a dois produtos turísticos localizados em uma mesma região. A terceira ação de respeito ao meio ambiente encontrada no plano é a participação da Secretaria em conselhos consultivos da área de proteção ambiental, colaborando na elaboração e implementação de planos de manejo e integração das unidades de conservação com as populações do entorno. As ações citadas não revelam de qual forma atuarão a fim de atingir os resultados propostos.

- AÇÃO: Corredor ecológico Diamantina/Corinto
- AÇÃO: Caminho dos escravos Diamantina/Mendanha
- AÇÃO: Representações

Um dos principais projetos referido pelo plano é a subdivisão do Estado em Circuitos Turísticos devido a afinidades culturais e/ou naturais, seguindo as premissas da regionalização e do planejamento descentralizado proposto pelo Ministério do Turismo. Entretanto, essa segmentação pode limitar a atividade turística, pois promove apenas um tipo de turismo, reduzindo as possibilidades de outras práticas turísticas e, conseqüentemente, o efeito multiplicador que pode ser gerado. O terceiro programa de ações também se refere à regionalização, entretanto estipula iniciativas a serem trabalhadas junto aos Circuitos, com destaque à sensibilização, mobilização, capacitação, orientação. No entanto, a leitura dessas ações no plano gera dúvidas sobre qual é seu foco e como elas serão trabalhadas.

Além disso, o Programa Turismo Solidário prossegue objetivando levar desenvolvimento à população de regiões que sofrem com a pobreza, como o Vale do Jequitinhonha e o Norte de Minas. Não há maiores detalhes sobre essas ações, apenas que elas terão prosseguimento.

2.3.3 – Análise Comparativa: A Inclusão Social no Plano Nacional de Turismo e no Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais

Objetivando comparar os atuais planos nacional e mineiro de turismo, buscou-se sistematizar os dados obtidos na análise de ambos em um quadro de inclusão social, conforme proposto nesse trabalho e detalhado na metodologia. A partir dele, será possível identificar semelhanças e diferenças.

3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os planos de turismo são instrumentos norteadores do planejamento e da gestão que buscam a viabilização do fenômeno turístico pelo estabelecimento de projetos e ações. Devem seguir a hierarquia decrescente do poder público federal, ao estadual e municipal. Segundo a visão de Marx (*apud* Jaguaribe, 1978), a definição dos papéis sociais é importante para promover o desenvolvimento. No entanto, os diversos atores devem trabalhar em harmonia na busca de um desejo comum.

O presente trabalho teve como foco a análise dos planos nacional e mineiro de turismo do período de 2007 a 2010. Buscou-se compreender quais eram as premissas estipuladas por eles no quesito inclusão social. Além disso, permitiu avaliar se há ou não sintonia entre seus objetivos e verificar se o Plano de Turismo de Minas Gerais segue o direcionamento do Plano de Turismo Nacional. Com facilidade percebe-se que o Ministério do Turismo e a Secretaria de Turismo de Minas Gerais têm a sua própria prioridade que nem sempre é integrada ou mesmo seguem a hierarquia entre os poderes, que muitas vezes passam a competir pelos mesmos recursos, utilizando-se da força política de seus dirigentes ou beneficiando-se de situações de emergência, da mídia ou do apoio de grupos de pressão. É possível verificar que esses órgãos públicos atuam grande parte das vezes de forma isolada, embora existam algumas iniciativas de organização e cooperação, por meio de implantação de conselhos, câmaras temáticas e fóruns, consequência da gestão descentralizada proposta pelo Governo nacional, cuja principal tendência é a regionalização, e que a Setur/MG segue como metodologia de trabalho.

Analisando a história das políticas de turismo do Brasil fica claro sua incipiência quanto a questão do desenvolvimento social e principalmente da inclusão social, pois a preocupação do Estado capitalista brasileiro sempre foi com o turismo receptivo, utilizando-o como instrumento para a captação de recursos econômicos e poucas vezes direcionado ao bem-estar e à inclusão da população brasileira como um todo, salvo nos períodos do Estado populista que se preocupou como o lazer e o turismo interno da classe trabalhadora.

A leitura dos planos analisados neste ensaio permite afirmar que ambos são muito vagos e confusos nas definições de seus programas. É fato que o plano é mais geral, seguido pelos programas e então pelos projetos e ações. No entanto, o plano deveria facilitar o entendimento de quais serão de fato as ações tomadas para que os projetos se concretizem. O plano mineiro é um pouco mais detalhado, mesmo porque suas ações estão direcionadas a um único Estado, e não a um país como o Brasil, repleto de singularidades e regionalismos. É

preciso destacar que a análise realizada no presente trabalho refere-se apenas ao discurso político, ou seja, a propostas defendidas em documentos oficiais, não havendo dados que permitam avaliar se os objetivos apregoados pelos planos de fato acontecem, de que forma são feitos, se são positivos ou não, quem são os reais beneficiados, se há inclusão da população local, entre outros.

A partir da pesquisa bibliográfica, delimitou-se um indicador de inclusão social que permitiu a análise dos planos. Cabe aos sistemas políticos promoverem o desenvolvimento humano, construir coesão, igualdade e benefícios sociais para todos. No entanto, por meio dessa investigação, ficou clara a visão economicista dada ao turismo em ambos os planos. Os poderes nacional e estadual de turismo no Brasil são retrógrados ao reconhecer o desenvolvimento da atividade turística pelo crescimento econômico que ela provoca, mensurado no crescimento do PIB, na ampliação das divisas e no aumento da renda da população. Citada no subtítulo do Plano Nacional, a inclusão social é vista pela inserção de indivíduos de classes mais baixas na prática da atividade turística. As dimensões social, cultural e ambiental são enxergadas como apoiadoras do crescimento econômico ou são deixadas para segundo plano. Essa definição não preza pelo social, mas sim pelo desenvolvimento econômico, onde o homem é visto como consumidor.

Ambos sugerem que o aumento de empregos relacionados ao desenvolvimento do turismo propicia a inclusão da população. Entretanto, não evidenciam se esses postos de trabalho serão distribuídos equilibradamente pelo território nacional e mineiro e nem se há prioridade de alocação destes pelos próprios moradores de cada localidade. Apenas na ação voltada ao Vale do Jequitinhonha no Plano de Minas há o objetivo de levar benefícios sócio-econômicos às comunidades locais. Sendo assim, não se pode dizer se o aumento da empregabilidade conseqüente do turismo fomentará de fato a inclusão dos autóctones.

O desenvolvimento pressupõe um processo de inclusão social, com uma vasta gama de oportunidades e opções para os indivíduos. Quando visa a acumulação de capital, é considerado apenas crescimento econômico; quando prioriza o homem trata-se do desenvolvimento social. A inclusão social é um pilar indispensável ao desenvolvimento humano, em que os indivíduos devem ter iguais oportunidades de acesso aos benefícios. Em ambos os planos há ações que têm como conseqüência a inclusão social. No entanto, nenhum deles deixa claro a participação e o envolvimento da população local, destacando-os tanto como força motriz quanto como os principais favorecidos dos benefícios conseqüentes da atividade turística. Não há nenhum macroprograma ou ações estipuladas pelos planos nacional e mineiro destinados exclusivamente para a inclusão da comunidade autóctone nos

processos de planejamento e gestão da atividade turística. Diversas premissas à inclusão da comunidade citadas nos planos não colocam em destaque a participação e o envolvimento dos autóctones, não evidenciando se eles vão ser beneficiados ou não.

Além disso, para a participação positiva da comunidade em todos os processos do desenvolvimento do turismo, as pessoas precisam ser desenvolvidas, ou seja, é preciso que elas tenham informações suficientes para por si só buscarem seus direitos e praticarem seus deveres, o que só é possível por meio da educação e da comunicação eficiente. Indo na contramão dessa premissa, os planos analisados sequer citam a educação da população local no que tange o turismo e seus desdobramentos. A comunicação também só é percebida com outros atores que atuam no desenvolvimento da atividade, deixando a população local aquém de qualquer processo de decisão. Há que colocar a dúvida de até que ponto essa situação é mera distração, ignorância ou é proposital. Tendo em vista a corrupção nada latente presente em toda a história política do Brasil, uma população ignara e marginalizada é um ponto positivo para se concretizarem ações clientelistas, que beneficiem alguns, sem que haja cobrança e fiscalização que uma comunidade consciente possivelmente faria.

O saber-fazer não é citado em nenhum dos planos, permitindo inferir que não é visto como um potencial turístico. Além de fomentar a atividade, os conhecimentos e técnicas de cada localidade fazem referência a sua cultura. Quando são valorizados, há a aproximação da comunidade com suas raízes, propiciando o sentimento de pertencimento e união, fomentando a inclusão dos indivíduos na sociedade da qual fazem parte.

Uma das ações mais defendidas pelos planos analisados se refere à infra-estrutura turística e de apoio ao turismo. Porém, focam em algumas localidades de destaque: 65 destinos priorizados pelo Governo no Plano Nacional e a Estrada Real e o Vale do Jequitinhonha no Plano de Minas Gerais. Desta forma a maioria das localidades não se beneficiam com as melhorias na infra-estrutura, o que prejudica também o desenvolvimento do turismo nesses locais. Uma questão relevante a esse tema é o destaque dado ao setor de transportes, possivelmente buscando gerar maior movimentação no território nacional.

Embora o Plano Nacional de Turismo e o Plano de Turismo de Minas Gerais definam diretrizes, metas e programas que pretendem organizar e coordenar a atividade turística, os documentos também reconhecem a participação fundamental da iniciativa privada citando a articulação deste com a esfera pública, principalmente ao que tange a criação de oportunidades para a realização de empreendimentos e oferta de serviços. A lucratividade do setor privado também é critério avaliador do desenvolvimento da atividade turística no país, exemplificando mais uma vez a visão economicista.

Algumas vezes, os planos analisados se embasam em um discurso ideológico destinado à implementação de políticas compensatórias que tomam como modelo casos de êxito que são amplamente debatidos nos circuitos de formação de opinião. Todavia, cada caso é único e uma forma que reproduza o sucesso não existe. É preciso levar em consideração a cultura e os valores específicos de cada sociedade, não havendo um molde a ser usado para o planejamento e o desenvolvimento do turismo. Para tanto, faz-se necessário o estudo da realidade local a ser pesquisada, observando a real condição relativa a cada contexto em especial, visto que cada localidade conta com suas especificidades. Esse fato justifica a importância da participação da comunidade para que os profissionais compreendam seus anseios e captem um pouco mais da cultura a ser trabalhada.

Observa-se a necessidade da adoção de novos posicionamentos frente ao atual modelo de desenvolvimento alheio ao conceito de sustentabilidade e que gera políticas e estratégias voltadas para o turismo que são caracterizadas como excludentes e discriminadoras. A responsabilidade do governo não é apenas fazer a promoção da atividade turística no território nacional via Ministério e Secretarias de Turismo e demais instituições participantes do processo, mas acima de tudo formular uma política de sustentabilidade e inclusão da sociedade autóctone em todo o processo que constitua uma das ações estratégicas do Governo.

O Brasil, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, está longe de ocupar uma posição compatível com suas potencialidades e vocações no cenário turístico mundial, principalmente devido a falhas na articulação entre os setores governamentais, que têm gerado políticas desencontradas, fazendo com que os poucos recursos destinados ao setor se percam em ações que se sobrepõem ou que não estão direcionadas a atingir objetivos em comum.

À partir da pesquisa bibliográfica selecionada para a realização do presente trabalho, inferiu-se algumas ações estratégicas que devem constar nas políticas de turismo, a fim de fomentar um planejamento que tenha como premissa a inclusão da população autóctone. São elas:

- Incentivar a atividade turística realizada em áreas rurais e interioranas, principalmente àquela que se relaciona diretamente com as atividades econômicas típicas do destino;
- promover o turismo de modo sustentável e integrado à comunidade, gerando fontes de emprego direto e indireto;
- guiar políticas públicas que ofereçam condições aos pobres a incluírem-se na sociedade e a deixarem a situação em que se encontram;

- inserir a comunidade por igual, promovendo reuniões, cursos de capacitação, entre outros, podendo inferir os desejos da população;
- criar um mercado interno vigoroso que incorpore os excluídos e os transforme em produtores, consumidores e cidadãos;
- manter e conservar espaços de lazer, arte e cultura já existentes e criar de novos; popularizar atividades; criar políticas que apóiem atividades, apresentações, festivais e exposições artísticas e culturais;
- promover aproximações entre culturas diferentes, possibilitado por um turismo consciente;
- resgatar e promover o patrimônio cultural, por ações de preservação, meios educativos (aulas, exposições, visitas técnicas, *folders*, etc.), focados para nativos e turistas;
- garantir maior integração entre os membros de uma sociedade e a apropriação do espaço por eles, advindo da valorização cultural e da criação de laços identitários entre os componentes da sociedade;
- provocar um relacionamento social positivo entre a comunidade local e os visitantes, influenciando o respeito e a admiração ao novo e diferente;
- criar estruturas de diálogos que possibilitem a convivência e o debate entre os atores da comunidade que muitas vezes não pensam da mesma forma, garantindo o respeito às prioridades coletivas;
- promover ações públicas de acesso e melhoria da infra-estrutura turística e de apoio à atividade;
- instruir a população na gestão dos projetos e na articulação de futuras ações, garantindo a participação ativa da comunidade em todas suas etapas dos programas sociais;
- irradiar os benefícios para todas as escalas sociais a fim de beneficiar a população como um todo, como as escolas, o setor de saúde e as associações locais, promovendo um novo patamar de melhoria de qualidade de vida;
- normatizar a ação social por meio de documentos inalienáveis;
- investir e fortalecer as organizações sociais, por meio do associativismo;
- garantir a autogestão e a automanutenção da existência humana.
- qualificação do capital humano, investindo na educação, por meio de: cursos, palestras, informativos, entre outros, levando à população informações sobre sua história, cultura, boas práticas, entre outros;
- levar à população cursos profissionalizantes; criar políticas de fomento à qualificação profissional;

- criar espaços e oportunidades para o desenvolvimento e a aplicação das habilidades individuais;
- defender a moral baseada no respeito por todos e na responsabilidade solidária geral de cada um pelo outro;
- criar políticas públicas direcionadas às classes excluídas da sociedade;
- normatizar a ação ambiental por meio de documentos inalienáveis;
- repor o capital utilizado, sob a premissa da sustentabilidade;
- preservar o meio ambiente e aproximar a sociedade do meio onde vive;
- valorizar práticas que aproximem o homem da natureza;
- resgatar, promover, conservar e valorizar o patrimônio natural.

ANEXO A - Atividades delegadas ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) –
Divisão de Turismo (CULTUR, jul./2008)

- Promover conferências, com ilustrações aqui e nos Estados acerca da atualidade nacional e das perspectivas de novas atividades;
- Provocar a visita de personalidades estrangeiras de relêvo, (sic) indicando-lhes tudo quanto nos interessa conhecer por seu intermédio. Explicar-lhes a significação da nossa evolução histórica, afim de que possam compreender os laços que prendem a atualidade ao passado e ao futuro do Brasil;
- Promover contactos entre os centros nacionais de cultura, mediante visitas recíprocas;
- Distribuir cartazes, cartões postais, folhetos e pequenos livros, acerca do Brasil, nas estradas de ferro internacionais, nos centros de cultura, nos hotéis, bibliotecas, lugares públicos idôneos das cidades americanas (do Sul, do Norte e do Centro);
- Promover a construção de hotéis, em lugares pitorescos (praias, montanhas, estações de águas etc.) mediante favores legais concedidos às iniciativas particulares, que queiram seguir os planos aprovados pelo governo nesse sentido;
- Estimular a visita de jornalistas, escritores, políticos e personalidades de destaque, nos outros países, que demonstrem desejo de conhecer o Brasil e possam inferir no desenvolvimento das suas relações externas;
- Manter um serviço permanente de intercâmbio espiritual e cultural entre os Estados e o Rio de Janeiro;
- Provocar aproximação mais íntima com os serviços de cooperação intelectual, do Ministério do Exterior, a fim de poder participar dos seus programas desde já e, futuramente, intervindo no intercâmbio cultural em harmonia com os referidos programas daqueles antigos e ótimos serviços;
- Provocar aproximação mais íntima com o Serviço Nacional de Teatro, afim de agir em harmonia com o mesmo na expansão cultural que constitue seu programa;
- Manter serviços de coordenação cotidiana e cordial com as outras direções do D. I. P., delas obtendo apoio, afim de que os outros assuntos relativos às expectativas do turismo atual, próximo e futuro, possam ser completadas a tempo;
- Provocar idêntica cooperação dos serviços de turismo da Prefeitura do Distrito Federal, assim como dos das demais Municipalidades brasileiras;
- Instituir serviços permanentes de informações sobre a atualidade nacional, dos pontos de vista materiais, intelectuais e culturais, afim de que compreendam os objetivos em que se inspiram todos os órgãos do Governo. Essas informações, traduzidas em inglês, francês e espanhol, terão distribuição espontânea ou solicitada, conforme circunstâncias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENI, Mário. *Análise Estrutural do Turismo*. São Paulo: SENAC, 1997.

BATISTA, Cristina. *Ética da inclusão*. Belo Horizonte: Ed. Armazém de Idéias Ltda, 2004.

CERQUEIRA, Flora; FACCHINA, Márcia. A Agenda 21 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: as oportunidades para o nível local. *Caderno de Debate n.º 7*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/ Secretaria de Política para o Desenvolvimento Sustentável. 2005. Disponível em:
<<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18>>. Acesso em: 15 mai. 2009.

CINTRA, Heitor. *Indicadores de sustentabilidade para o ecoturismo e o turismo rural: uma proposta para Aldeia Velha, município de Silva Jardim - RJ e região do entorno*. Dissertação de mestrado. UFF, 2004.

CORIOLOANO, Luzia; LIMA, Luiz. *Turismo comunitário e responsabilidade socioambiental*. Fortaleza: EDUECE, 2003.

_____. *Turismo e desenvolvimento social sustentável*. Fortaleza: EDUECE, 2003.

_____. *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate a pobreza*. São Paulo: Annblume, 2006.

CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2000.

DENCKER, Ada. *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo*. São Paulo: Futura, 1998.

DIAS, José. *A geografia e sua contribuição para a compreensão dos atuais conflitos culturais no mundo*. Rio de Janeiro: Doutorado – Exame de qualificação escrito, 2003.

EMBRATUR. *Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Brasília, 1999.

FILHO, João. *O turismo na era de Vargas e o Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP*. Ilhéus, BA: Cultur - Revista de Cultura e Turismo Ano 2; Universidade Estadual de Santa Cruz, 2007. Disponível em:

<<http://www.uesc.br/revistas/culturaeturismo/edicao3/artigo6.pdf>>. Acesso em 04 mai. 2009.

_____. *Política Nacional de turismo: descaso e desrespeito para com o povo brasileiro*. Revista Espaço Acadêmico n° 86, 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/086/86jsf.htm>>. Acesso em 04 mai. 2009.

GIOLITO, Osvaldo. *Uma cidade em busca de turistas: limites e possibilidades do turismo em Nova Friburgo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC, 2006. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/cursos/bensculturais/teses/CPDOC2006OsvaldoRamalhoGiolito.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2009.

HALL, Michael. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

HOUAISS. *Dicionário da língua portuguesa*. 2004.

IBGE, 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 02 abr. 2009.

IGNACY, Sachs. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. Brasília: Ed. Cortez, 2001.

JAGUARIBE, Helio. *Introdução ao desenvolvimento social*. São Paulo: Ed. Paz e Terra S.A, 1978.

MENDONÇA, Alzino et al. *Metodologia científica – guia para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos*. Goiânia: Faculdades Alves Faria, 2003.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 21 mai. 2009.

Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 26 mai. 2009.

Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.pnmt.sc.senac.br>>. Acesso em: 24 abr. 2009.

MORAES, Paulo. *Geografia geral e do Brasil*. São Paulo: Ed. Harbra, 2003.

ONU. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em 18 abr. 2009.

PNUD. *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília. 1998.

_____. *Objetivos de desenvolvimento do milênio*. Brasília. 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

RODRIGUES, Adyr. *Turismo rural: práticas e perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. *Patrimônio, território y emprendedorismo: pilares del desarrollo del turismo en base local*. Mar Del Plata. Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2003. Disponível em: <www.redalyc.uaemex.mx/pdf> Acesso em: 24 mai. 2009.

RUSCHMANN, Doris. *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. Campinas, SP: Papirus, 1997.

SOUZA, Maria José. *Políticas públicas e o lugar do turismo*. Brasília: Universidade de Brasília; Departamento de Geografia; Ministério do Meio Ambiente, 2002.

SWARBROOKE, John. *Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental*. São Paulo: Aleph, 2000.

TULIK, Olga. Do conceito às estratégias para o desenvolvimento do turismo rural. In: SILVA, Dianice. *O turismo rural como alternativa econômica para o pequeno agricultor*. Presidente Prudente, SP: Universidade Estadual Paulista, 2002. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/2/722>>. Acesso em: 04 mai. 2009.

TOURING CLUB. *História do Turing Club do Brasil*. Disponível em: <<http://www.touring.com.br/historia.php>>. Acesso em: 07 mai. 2009.

UNESCO, 1995. Disponível em: <<http://www.brasilia.unesco.org>>. Acesso em: 04 mai. 2009.

WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova. *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, 2004.

ANEXOS