

RITA DE CÁSSIA ARIZA DA CRUZ*

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO TURISMO: CONVERGÊNCIAS E CONTRADIÇÕES NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

COM A CONSAGRAÇÃO DO NEOLIBERALISMO como paradigma econômico e político assistimos, nos anos 90, no Brasil, à fase possivelmente mais aguda da transição de um Estado interventor para um Estado parceiro do Mercado, o que se reflete, no turismo, na forma de políticas públicas comprometidas com a produção e a reprodução do capital *vis à vis* as inversões públicas voltadas à criação de um novo sistema de objetos cuja materialidade é demandada pelo novo sistema de ações que se impõe.

Se, todavia, os anos 90 são emblemáticos no que tange ao processo acima anunciado, os primeiros anos deste século dão claros sinais de que aquela lógica orientadora se mantém, apesar da imaginada ruptura política e ideológica que se poderia esperar do governo Luiz Inácio Lula da Silva relativamente a seus antecessores.

Dada a natureza das relações de que estamos tratando –uma atividade geradora de riqueza e os sujeitos sociais responsáveis por sua promoção e organização– é forçoso reconhecer que às convergências (temporais, espaciais, de interesses, etc.) se somam as contradições que são, em suma, as contradições do próprio processo de produção do espaço.

* Professora Doutora do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Brasil.

É sobre este processo em curso de que tratará este texto, centrado na análise de políticas públicas federais de turismo deflagradas a partir dos anos 90 e de seus rebatimentos espaciais.

SOBRE A NATUREZA DO TURISMO

Duas características intrínsecas ao turismo o diferenciam, fundamentalmente, de outras atividades econômicas ou produtivas. Uma delas é o fato de o turismo ser, antes de qualquer coisa, uma prática social. A outra é o fato de ser o espaço seu principal objeto de consumo.

Como prática social, a atividade do turismo tem o turista como principal protagonista e isso implica reconhecer que, mesmo diante da hegemonia de agentes de mercado e do estado, o “mundo do turismo” não se restringe às ações hegemônicas de atores hegemônicos.

O turismo se dá na escala e na efervescência da vida nos lugares e mesmo nos lugares cuja vida está profundamente imbricada à atividade do turismo, sua existência sempre vai além das lógicas impostas pela atividade. Contra-movimentos, contra-racionalidades, horizontalidades, como quer que as denominemos, as relações social e historicamente construídas por um dado grupo dão o tom da maior ou menor resistência dos lugares aos vetores alienados e alienígenas trazidos com o turismo.

Ingressar no competitivo rol dos destinos turísticos nacionais e internacionais não é objetivo fácil de ser alcançado. Tornar-se um destino turístico nacional e internacionalmente conhecido é resultado de um feixe de ações e relações, fatores endógenos e exógenos cujo comando, no mais das vezes, não pertence ao lugar receptor. Ao contrário, a hegemonia dos mais importantes pólos emissores do País e do mundo se pode fazer sentir sobre muitos dos destinos turísticos do mundo e do País.

A implementação de obras voltadas a aumentar a fluidez do território, bem como outras destinadas à melhoria de condições infra-estruturais básicas dos lugares (abastecimento de água, energia elétrica, coleta e tratamento de esgoto e coleta e acondicionamento de resíduos sólidos) correspondem a algumas das ações estratégicas emanadas do Estado (sobretudo poderes públicos federal e estaduais) no sentido de desenvolver o turismo no território nacional. Tornar o território atrativo para o capital privado é o objetivo precípua dessas ações.

Esse processo não é, de forma alguma, unívoco, posto que não raras vezes divergências de interesse entre os sujeitos sociais diretamente envolvidos existem e são difíceis de serem superadas. Se, de um lado, o turismo gera riqueza, renda, postos de trabalho, etc., de outro, pode desencadear processos inflacionários, principalmente na escala local, e aprofundar práticas indesejadas como prostituição infantil e tráfico de drogas.

Tais pressupostos remetem a uma reflexão crítica acerca da pertinência da busca “cega” pelo desenvolvimento do turismo, além de remeter à discussão, entre outras coisas, a uma análise acerca das escalas do planejamento territorial do turismo, responsabilidade do estado.

O TURISMO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

Partindo do pressuposto de que vivemos inseridos no contexto de um modo de produção capitalista e que o capitalismo é, por essência, concentrador de riqueza e gerador de exclusão social, o que cabe colocar em discussão são as reais possibilidades de o turismo efetivamente contribuir para reverter o quadro de profundas injustiças sociais, histórica e socialmente construído.

Considerando que a matéria-prima do turismo é o espaço, reconhecemos desde já um diferencial entre a atividade econômica do turismo e outras atividades econômicas, ou seja, teoricamente, todos os lugares são potencialmente turísticos já que a atratividade turística dos lugares é uma construção cultural e histórica.

Até meados do século XVIII, por exemplo, não se costumava frequentar praias ou montanhas como espaços de lazer porque tanto oceanos como montanhas causavam pavor às populações (Boyer, 2003). De destinos de lazer a destinos turísticos, espaços à beira-mar e montanhas, tais como todos os considerados atrativos turísticos de hoje e de ontem não são mais que construções culturais.

Tais ponderações nos são muito úteis no sentido de compreender o papel do turismo na distribuição da riqueza. Se, no que tange à sua dimensão espacial, o turismo pode, teoricamente, acontecer em todos os lugares do planeta, isso lhe confere uma competência, maior que de qualquer outra atividade econômica, de distribuir espacialmente a riqueza. A indústria, por exemplo, é uma atividade produtiva muito mais seletiva e concentrada espacialmente que o turismo.

Distribuição espacial da riqueza não é o mesmo, entretanto, que distribuição estrutural da riqueza. Por isso, muitos lugares pobres, capturados pela atividade do turismo, viram suas economias dinamizadas e assistiram a profundas transformações em seus territórios sem que, necessariamente, suas populações se tivessem tornado automaticamente detentoras de melhores condições de vida e de renda. Ingenuidade teórica ou manipulação inescrupulosa de dados e informações, é isso, todavia, que o discurso dominante sobre o turismo quer fazer crer.

O aumento espontâneo ou planejado de fluxos turísticos pode dinamizar as economias locais e regionais pelas demandas que os turistas trazem consigo (demandas por hospedagem e alimentação, entre outras), multiplicando infra-estruturas, gerando postos de trabalho, fazendo o dinheiro circular.

Todavia, faz-se necessário lembrar, também, que o conceito de desenvolvimento é polissêmico. Desenvolvimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento social.

Desenvolvimento sustentável também pode ser um conceito vago. Sustentável em que sentido? Sustentável para quem? No meu entendimento, o desenvolvimento que queremos é aquele sustentado nas sólidas bases da justiça social, mas seria possível construir uma sociedade mais justa por meio do turismo? Naturalmente não. Todavia, pode-se fazer do desenvolvimento do turismo um instrumento a favor do alcance deste objetivo, mas para isso seria necessário conduzir o processo de desenvolvimento do turismo segundo a premissa da busca por justiça social. Mas essa não tem sido a tônica da ação dos sujeitos hegemônicos da política e da economia. Por isso, não é, também, evidentemente, a tônica do desenvolvimento do turismo.

DESENVOLVIMENTO DO TURISMO E “ALÍVIO À POBREZA”

No ano de 2005, o Ministério do Turismo do Brasil envolveu-se em um projeto internacional voltado a discutir as possibilidades de o turismo “aliviar a pobreza”; e sobre isso teço a seguir algumas considerações.

Se se pretende, por meio do turismo, “aliviar a pobreza” no Brasil (e não pretendo entrar aqui no mérito de uma discussão acerca da pertinência do conceito), uma condição elementar para o alcance deste objetivo diz respeito à disposição, para o planejamento, de uma radiografia profunda da pobreza no País e, neste caso, mais uma vez o espaço se coloca como um imperativo.

Como já disse Alain Lipietz em *O capital e seu espaço*, “não há regiões pobres, mas regiões de pobres”, fazendo uma clara alusão à distribuição espacial da pobreza cujo completo entendimento somente pode ser pautado por uma análise profunda sobre seu contrário, ou seja, sobre a distribuição espacial da riqueza, sobre a “divisão territorial do trabalho”, sobre os princípios daquilo que Marx e Trotsky chamaram, há muito tempo, de “desenvolvimento desigual e combinado”.

A pobreza tem, em essência, uma causa estrutural e como fenômeno social não pode ser alijada de contextos históricos e espaciais. A pobreza no semi-árido nordestino, por exemplo, não é fruto das condições naturais da região, embora não se possa negar que tais condições agravam os efeitos da pobreza bem como constituem, ao mesmo tempo, dificuldades conjunturais à sua superação.

Embora o país tenha, reconhecidamente, manchas de riqueza e de prosperidade econômica e social, a pobreza está em todos os rincões da nação, como revela, entre outros estudos, aquele realizado por um grupo de pesquisadores coordenados por Márcio Pochmann e Ricardo Amorim, publicado no livro intitulado *Atlas da exclusão social no Brasil*.

Tais estudos corroboram o entendimento de que a pobreza não é endêmica e que sua compreensão passa, portanto, necessariamente, pelo entendimento de dinâmicas sociais edificadas ao longo do tempo e junto com o espaço.

Se, de um lado, o turismo pode, teoricamente, contribuir para “aliviar a pobreza”, de outro, tem sido, na prática, responsável por sua redistribuição espacial. Ao tornar determinadas porções do território atrativas para trabalhadores com baixa qualificação profissional, dado que grande parte dos postos de trabalho diretamente associados ao turismo estão na informalidade ou dizem respeito a empregos mal remunerados, o turismo tem atraído contingentes de pobres para lugares receptores de fluxos, na busca por sua inserção no mundo do trabalho.

É assim que muitos destinos turísticos espalhados pelo País viram suas periferias crescerem, com ocupações desordenadas e carentes de infra-estruturas urbanas, sendo este processo, em muitos casos, iniciado por trabalhadores do setor da construção civil, que corresponde a um dos setores mais dinamizados pela atividade do turismo.

Se existe, teoricamente, alguma possibilidade de o turismo contribuir para “aliviar a pobreza”, então o planejamento do turismo como instrumento para o alcance de tal fim deveria: 1) apropriar-se do conhecimento já produzido no País acerca da distribuição espacial da pobreza, localizando-a bem como diagnosticando seu perfil (quem são os pobres, onde moram, como vivem, quais suas principais restrições, etc.); 2) diagnosticar as causas da pobreza para além de explicações óbvias, como aquelas que se restringem a questões estruturais (modo de produção, distribuição da renda, distribuição da riqueza); é preciso conhecer as especificidades regionais da pobreza para não se incorrer no erro de se produzir uma política ou um plano de ação para todo o País, ignorando-se essas especificidades; 3) identificar eventuais fatores regionais perpetuadores da pobreza ou dificultadores de sua superação, de modo a construir um referencial que ao fim e ao cabo permita avaliar as possibilidades de o turismo contribuir para a sua superação.

Dadas as colocações acima, está clara a necessidade de as políticas públicas de turismo integrarem-se a outras políticas públicas setoriais, posto que a atividade do turismo não está apartada de um contexto social, econômico e político maior.

PLANEJAMENTO REGIONAL E PLANEJAMENTO LOCAL DO TURISMO: MAIS QUE UMA ABORDAGEM ESCALAR, UMA QUESTÃO POLÍTICA

Planejamento é algo que remete sempre a futuro, já que não se pode planejar o passado ou o presente. Por isso, planejar significa, sempre, projetar o futuro que se deseja. Mas para projetar o futuro é preciso olhar para o passado e identificar os erros que não se deseja voltar a cometer. É

preciso também olhar para o presente, diagnosticar a realidade atual e, a partir disso, pensar sobre os cenários futuros que se almeja construir.

Em segundo lugar, o planejamento é sempre uma ação racional e, como tal, é imbuído de ideologia. Planejamento é meio e não fim. O planejamento é um processo político-ideológico, que exprime anseios, objetivos, visões de mundo dos atores sociais que o conduzem. Isto significa que há, por exemplo, planejamentos autoritários, socialmente pouco comprometidos, tanto quanto existem planejamentos participativos, que dão voz ativa aos sujeitos sociais direta e indiretamente por eles atingidos.

Em terceiro lugar, o planejamento é um processo e, por isso, comporta uma gama de ações. A organização de um dado setor da vida social –e este é o caso do turismo– somente pode ser resultado de um processo contínuo de planejamento. Neste caso, falar em processo é quase um pleonasma, já que o próprio conceito de planejamento remete a isto. Quanto à continuidade, é outra condição básica do planejamento setorial. Se as sociedades estão em processo permanente de mudança, como estancar o planejamento no tempo?

Por fim, cabe dizer: planejamento local e regional não são necessariamente excludentes, ou seja, o planejamento regional não elimina a possibilidade de existência de planejamentos em escala local, desde que, naturalmente, estes sejam convergentes.

Ao abordar a importância do planejamento do turismo, Michael Hall destaca que “embora o planejamento não seja uma panacéia para todos os males, quando totalmente voltado para processos ele pode minimizar impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, dessa forma, estimular uma resposta mais positiva por parte da comunidade hospedeira em relação ao turismo no longo prazo” (Hall, 2001: 29).

O processo de planejamento envolve, também, a elaboração de políticas públicas. A política pública de turismo deve ser um documento público, que reúna o pensamento do(s) poder(es) público(s) (local, estadual, regional ou nacional) com relação à organização do setor turismo em um dado território. Objetivos, metas, diretrizes e estratégias devem estar claramente descritos num documento desta natureza, pois a política pública setorial é uma referência para o planejamento do setor, tanto para os agentes públicos quanto para a iniciativa privada.

O planejamento do turismo, seja ele numa escala regional ou local, não se dá sobre um espaço “plano” e “vazio”, um receptáculo puro e simples de nossas ações. Ao contrário, este planejamento se dá sobre um espaço concreto, herdado, histórica e socialmente construído, e que, portanto, tem de ser considerado pela política pública e pelos programas e projetos que dela derivam. O desenvolvimento do turismo deve ser um projeto construído coletivamente e não uma resposta a interesses particulares, de grupos sociais específicos.

Partindo da premissa de que planejar é preciso, concluo parcialmente: a) uma das heranças do espaço que interferem direta e incisivamente sobre o planejamento regional é a divisão político-administrativa do território, herança esta que, evidentemente, não pode ser ignorada e que é reconhecidamente difícil de ser superada. O planejamento regional requer a abdicação, por parte dos poderes públicos municipais, de parte de seus projetos individuais em prol de um projeto coletivo, que requer a superação de vaidades pessoais e o desenvolvimento da capacidade de diálogo; b) o planejamento regional do turismo pode significar, para muitas municipalidades, a única possibilidade de inserção no seleto rol de lugares que conseguiram fazer do turismo um instrumento de seu desenvolvimento econômico e social, já que a presença de um atrativo ou de um conjunto de atrativos nem sempre é capaz de mobilizar fluxos de turistas. Neste caso, vale o ditado: “uma andorinha só não faz verão”. Os municípios, reunindo suas forças e seus recursos e planejando o turismo coletivamente têm muito mais chance de alcançar seus objetivos.

Partindo das premissas acima arroladas, fazer do turismo um instrumento do desenvolvimento local e regional requer, em suma: 1º) um posicionamento pró-ativo por parte das sociedades locais. Como o turismo acaba afetando, de uma forma ou de outra, a vida de todos, que vivem no lugar e como os efeitos desejados do turismo são sempre bem-vindos, as populações residentes dos lugares receptores de turistas devem buscar inserir-se nas decisões que dizem respeito ao turismo na sua cidade e na sua região. Capacitar-se profissionalmente para isto é um caminho fundamental. Não é possível opinar de modo coerente sobre aquilo que se desconhece; 2º) o necessário discernimento de que o turismo é apenas uma pequena parte do complexo de relações que é a vida em sociedade, ou seja, por mais importante que o turismo possa ser, a vida envolve outras muitas questões como política, saúde, educação, etc. Esquecer-se de tudo para cuidar do turismo é o pior caminho. Relacionar o turismo com todas as coisas é um bom começo; 3º) um olhar atento sobre o território, sua história, sua gente, suas demandas e a busca permanente pelo encontro de um equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos no desenvolvimento do turismo: os interesses dos turistas, dos comerciantes, dos governos, da população em geral. O espaço não é um palco para a ação deliberada dos atores hegemônicos de uma economia globalizada.

O ESTADO BRASILEIRO E O PLANEJAMENTO DO TURISMO NO BRASIL NOS ANOS 90

O planejamento governamental do turismo no Brasil nunca foi uma tradição. Não, ao menos, até início dos anos 90 do século passado. Tido sempre como uma atividade menos importante que outras, o

conjunto de ações emanadas do Estado para fomentar o desenvolvimento do turismo no País foi, até o referido período, pequeno e restrito a aspectos parciais da atividade.

A emergência do turismo, todavia, no final do século XX, como uma das mais importantes atividades geradoras de riqueza do mundo, fez despertar nas administrações públicas brasileiras e, especialmente, na esfera federal, um súbito e profundo interesse por seu desenvolvimento.

É nesse contexto que assistimos, a partir do período em tela, ao alargamento e ao aprofundamento da ação pública federal voltada ao setor turismo, traduzida em uma seqüência de políticas públicas, consubstanciadas na forma de planos, programas e projetos.

No plano político, econômico e social, o que está em curso no País, neste período, é o avanço e aprofundamento dos paradigmas neoliberais, entre os quais o enxugamento da máquina estatal, muitas vezes confundido com “diminuição do estado” e daí a aderência que ganha a expressão “Estado mínimo”. Mínimo para quem?

Liberalização e desregulamentação são dois traços marcantes do Estado neoliberal, traços esses que, naturalmente, se refletem sobre o setor turismo, como, por exemplo, no que diz respeito ao transporte aéreo e a sua desregulamentação acontecida em meados dos anos 90. Mas, também, e sobretudo, no papel que passa a exercer o estado brasileiro na produção do espaço nacional, por meio da adequação de partes eleitas do território, a um uso turístico. Este processo envolve a criação de um novo sistema de ações público e a implantação de novos sistemas de objetos bem como a recuperação (modernização) de sistemas pré-existentes. Desta forma, o Estado valoriza o espaço, tornando-o mais atrativo ao capital privado.

Entretanto, lembra-nos Chesnais, “não é todo o planeta que interessa ao capital, mas somente partes dele” (Chesnais, 1996: 18). Assim, no afã de atrair o interesse de agentes de mercado, o Estado é quem realiza a primeira seleção espacial de lugares/regiões que devem ser contemplados por seus programas de desenvolvimento do turismo. Neste caso, o Nordeste, ou melhor, o litoral nordestino está, desde o início deste processo, no centro dessas políticas.

Vantagens comparativas como ampla extensão de costa e altos níveis de insolação somam-se, no Nordeste, a poucos constrangimentos espaciais, como extensas áreas de baixa ocupação ou baixa densidade demográfica e baixo custo da terra, bem como maior proximidade geográfica –relativamente às regiões sudeste e sul do país– dos mais importantes pólos emissores de turistas do mundo, ou seja, Estados Unidos e alguns países da Europa Ocidental.

É neste contexto que o litoral nordestino se transforma, ao longo dos anos 90, em um extenso e longitudinal “canteiro de obras”. À ampliação e modernização de praticamente todos os aeroportos nor-

destinos somou-se um conjunto de obras rodoviárias, ambas as ações voltadas ao requerido aumento da fluidez do território regional. Outras obras, de infra-estrutura básica, procuraram (e ainda procuram) sanar deficiências infra-estruturais históricas e, conforme colocado acima, atrair o interesse de agentes de mercado.

A mesma lógica está se impondo à Amazônia, por meio do PROE-COTUR–Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo para a Amazônia Legal e às outras macro-regiões brasileiras. O PRODETUR-NE (Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste) é, todavia, aquele que se encontra em estágio mais avançado de implementação.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: VELHOS E NOVOS PARADIGMAS

A reconstituição histórica das políticas públicas de turismo no país desde o início do século XX e o aprofundamento da análise sobre períodos mais recentes conduziram-me à identificação de dois momentos distintos, cujo divisor de águas parece localizar-se no final dos anos 80 do século XX, em que ocorrem, sob alguns aspectos (infra-estrutura, natureza e gestão, por exemplo), mudanças significativas na condução das ações públicas federais voltadas ao setor turismo.

Essas mudanças são, substancialmente, mudanças nos paradigmas orientadores das políticas públicas de turismo e isto somente pode ser compreendido levando-se em consideração o pressuposto de que essas políticas –como não poderia deixar de ser– espelham os contextos sociais, históricos, políticos e econômicos de que fazem parte (Tabela 1).

TABELA 1
Políticas públicas de turismo no Brasil – velhos e novos paradigmas

	Passado (até final dos anos 80)	Presente
INFRA-ESTRUTURA	Criação de facilidades para a implementação de infra-estruturas turísticas (binômio fomento-rodoviarização)	Implementação/melhoria de infra-estrutura básica e de transporte (aerportos, principalmente);
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	Geração de riqueza (desenvolvimento econômico a qualquer preço)	Geração de emprego e renda/ desenvolvimento sustentável
GESTÃO	Centralização	Descentralização/gestão participativa
ESCALA	nacional <=> regional	regional <=> local
MERCADO	Estado regulador/interventor	Liberalização/Desregulamentação
NATUREZA	Objeto de atração	Objeto de atração e de proteção
ESPAÇO/TERRITÓRIO	Palco de ações deliberadas	Receptáculo de ações planejadas (espaço-objeto)

INFRA-ESTRUTURA

No que chamamos de “pré-história” jurídico-administrativa do turismo no Brasil, ou seja, período compreendido entre os anos de 1938 e 1966, a ação pública federal para o setor turismo esteve voltada, sobretudo, à regulação/normatização do setor, atuando sobre venda de passagens e funcionamento, em geral, de agências de viagens e de transportes.

É a partir de 1966, com a criação do SISTUR –Sistema Nacional de Turismo– e da Embratur e CNTur (Decreto-Lei 55/66) que o estado brasileiro começa a tratar o setor turismo de forma mais abrangente –para além do agenciamento de viagens– mas com uma forte ênfase, a partir de então, no setor de hospedagem. É assim que, ao longo dos anos 70 o parque hoteleiro –sobretudo de luxo– é significativamente ampliado, beneficiado pela criação de um sistema de fomento ao setor, constituído por fundos especiais como o FUNGETUR –Fundo Geral do Turismo (1971) e Fiset –Fundo de Investimentos Setoriais (1974).

De outro lado, políticas de rodoviarização e, sobretudo, a construção de rodovias pára-litorâneas, como a BR 101, já nascem com propósitos explícitos de incentivo ao desenvolvimento do turismo litorâneo no País.

A adequação do território brasileiro a um uso turístico não é, neste momento, prioritária e, por isto, essas ações são pouco ou nada articuladas.

A partir do início dos anos 90, há o reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, de que deficiências infra-estruturais básicas, como parca rede de saneamento, interferem diretamente no desempenho do território relativamente ao desenvolvimento de um turismo massivo e internacionalizado, principalmente quando se considera que a competição entre destinos se dá hoje em escala planetária.

Além disso, a implementação de infra-estruturas voltadas a aumentar a fluidez do território ganha novos ingredientes como a implementação/modernização de rodovias ditas estruturantes, litorâneas e pára-litorâneas, prioritariamente destinadas a facilitar o desenvolvimento da atividade turística.

Soma-se a estas obras, a reforma, ampliação e modernização do parque aeroportuário, principalmente nordestino, posto que esta tem sido a região priorizada pela ação pública federal desde o início dos anos 90.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O período da história do País compreendido pelos anos 1950 até meados dos anos 1970 é marcado pelo que se habituou chamar de “desenvolvimentismo”. Dos “50 anos em 5” de JK ao “Milagre Brasileiro”, o

desenvolvimento econômico a qualquer preço deu a tônica a esta fase da história do País.

O avanço do neoliberalismo somado ao progresso tecnológico e ao desemprego estrutural do final do século XX muda, de forma substancial, o paradigma do desenvolvimento econômico até então vigente.

A geração de emprego e renda se colocou para o mundo como o grande desafio do final do século XX e início do século XXI. Além disso, com a emergência, em escala planetária, do paradigma ambiental, o desenvolvimento econômico a qualquer preço passa a ser substituído pelo “desenvolvimento sustentável”, mais atento, ao menos no plano do discurso, à conservação e proteção ambiental bem como à qualidade de vida das populações atuais e das gerações futuras.

As políticas públicas de turismo no país são um fiel retrato deste contexto político-ideológico mundial, incorporando em seu discurso e em suas práticas claros elementos denotadores desta mudança de paradigma.

GESTÃO

A criação do Sistema Nacional de Turismo, momento em que, pela primeira vez na história do País, o Estado organiza-se, de fato, para a gestão pública do turismo em escala federal, se dá no contexto de um regime autoritário e, conseqüentemente, centralizador, cuja transição para um regime democrático acontece apenas em meados dos anos 80.

O paradigma da descentralização e da gestão participativa é fruto de um momento histórico que se inicia, possivelmente, no final dos anos 80 e que se fortalece ao longo dos anos 90. O PNMT–Programa Nacional de Municipalização do Turismo, criado no final da gestão Itamar Franco e encampado como principal programa de turismo do governo Fernando Henrique Cardoso é o mais importante representante desta mudança de paradigma.

Naturalmente, não se pode deslocar esta discussão do contexto histórico e político em que os fatos se desenrolam e, neste caso, o avanço do neoliberalismo e o conseqüente enxugamento da máquina administrativa estatal são o pano de fundo a partir do qual a municipalização se impõe.

ESCALA

Também no que tange às escalas dos programas/planos de desenvolvimento do turismo emanados da esfera pública federal há uma clara mudança de paradigma.

Sobretudo os anos 50, 60 e 70 foram marcados por grandes obras públicas federais e pelos Planos de Desenvolvimento que pensavam o território nacional na sua totalidade (Plano de Metas e 1º e 2º PND – Plano Nacional de Desenvolvimento são alguns exemplos disto). No que

tange ao desenvolvimento do setor turismo não foi diferente e até final dos anos 80 se pode dizer que as políticas públicas para o setor oscilaram entre ações voltadas para o território nacional (Resoluções CNTur 31 e 71, por exemplo)¹ como um todo e outras ações regionalizadas (como as linhas de fomento FINAM E FINOR).

Os anos 90, conforme colocado anteriormente, viram emergir e consolidar-se o paradigma da descentralização da gestão e, atrelado a ele, as escalas regional e local como escalas prioritárias da ação pública. Se o PNMT é o representante mais fiel, naquela década, da valorização da escala local no planejamento governamental do turismo, o Programa de Regionalização do Turismo, do governo Lula, tem o mesmo significado no que diz respeito à escala regional, para esses primeiros anos do século XXI.

MERCADO

A relação entre Estado e mercado é marcada, ao longo da história, por diferentes paradigmas. Do liberalismo econômico de Adam Smith (séc. XVIII), que entendia haver uma “mão invisível” capaz de produzir o equilíbrio necessário ao funcionamento da economia, ao pensamento oposto de Keynes (séc. XX), que entendia ser fundamental a intervenção do estado, o fato é que se trata, reconhecidamente, de uma relação dialética, conforme lembra Milton Santos (1994).

Segundo Santos, com a internacionalização da economia, sobretudo no pós Segunda Guerra, o estado é chamado a intervir para orientar o mercado, exercendo um papel regulador da economia. Mas esta fase não dura muito tempo, posto que os anos 90 assistem a um resgate do paradigma liberal de Adam Smith, marcando uma nova fase da história na qual a liberalização e a desregulamentação são as mais importantes características.

Como é o mundo que explica o turismo e não o contrário, é neste contexto que se desenrola a atividade do turismo, antes marcada por uma clara intervenção do Estado em atividades diretamente relacionadas ao setor (como é o caso do transporte aéreo e do agenciamento de viagens) e hoje caracterizada por uma ação governamental muito mais focada na indução para o desenvolvimento do setor que numa intervenção.

NATUREZA

A exuberância dos ecossistemas brasileiros esteve sempre presente no discurso público federal acerca do desenvolvimento do turismo, entendida como um dos principais atrativos turísticos nacionais.

A consolidação do paradigma ambientalista nos anos 80 muda, todavia, a qualidade do discurso e da ação pública, em todas as esca-

¹ Ver Cruz (2000).

las de governo, agregando ao discurso de valorização da atratividade turística dos recursos naturais a retórica da necessidade de sua proteção/preservação.

As políticas públicas federais a partir dos anos 90 incorporam, assim, o discurso da sustentabilidade e os grandes programas de desenvolvimento do turismo a partir de então contemplam, em muitos casos, a criação de unidades de conservação.

ESPAÇO/TERRITÓRIO

A análise das políticas públicas federais de turismo no Brasil mostra, claramente, a total ignorância daqueles que as elaboraram relativamente ao significado do espaço para a vida e, conseqüentemente, para o turismo.

Reduzido a 'atrativos naturais e culturais', o espaço foi e continua sendo compreendido pelas administrações públicas –ao menos no que diz respeito ao turismo– como um puro e simples receptáculo de suas ações às quais devem somar-se as ações dos agentes de mercado.

O espaço não é, todavia, um palco de ações deliberadas de atores hegemônicos. A relação entre sociedade e espaço é, também, dialética. Como afirma Carlos: “o espaço é condição, meio e produto da realização da sociedade em toda sua multiplicidade ou, ainda, conforme Santos (1996: 101), o espaço não é apenas um receptáculo da história, mas condição de sua realização qualificada” (Carlos, 2001: 11).

O que muda, então, entre um período e outro, é o fato de as ações públicas voltadas ao setor turismo assumirem, a partir dos anos 90, uma maior racionalidade, traduzida na elaboração de diversos planos e programas voltados ao ordenamento do território brasileiro para um uso turístico massivo e internacionalizado. Cada vez mais, a lógica vigente é a lógica do espaço-mercadoria.

BIBLIOGRAFIA

- Boyer, Marc 2003 *História do turismo de massa* (Bauru: Edusc).
- Carlos, Ana Fani Alessandri 2001 *Espaço-tempo na metrópole* (São Paulo: Contexto).
- Carlos, Ana Fani Alessandri. 1999 “Novas’ contradições do espaço” em Damiani, Amélia L. *et al. O espaço no fim de século: a nova raridade* (São Paulo: Contexto).
- Chesnais, François 1996 *A mundialização do capital* (São Paulo: Xamã).
- Cruz, Rita de Cássia Ariza da Cruz 2000 *Política de turismo e território* (São Paulo: Contexto).
- Hall, C Michael 2001 *Planejamento turístico. Políticas, processos e relacionamentos* (São Paulo: Contexto).

- Knafou, Remy 1996 “Turismo e território. Por uma abordagem científica do turismo” em Rodrigues, Adyr A. B. (org.) *Turismo e geografia – reflexões teóricas e enfoques regionais* (São Paulo: Hucitec).
- Lipietz, Alain 1988 *O capital e seu espaço* (São Paulo: Nobel).
- Pochmann, Marcio e Amorim, Ricardo 2003 *Atlas da exclusão social no Brasil* (São Paulo: Cortez).
- Prosérpio, Renata *O avanço das redes hoteleiras internacionais no Brasil: 1994-2002* 2003. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Santos, Milton. 1996 *A natureza do espaço* (São Paulo: Hucitec).
- Santos, Milton 1994 *Metamorfoses do espaço habitado* (São Paulo: Hucitec).
- Smith, Neil 1988 *Desenvolvimento desigual* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).