

Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica

Por Prof. Dr. Davis Gruber Sansolo e
Profa. Dra. Rita de Cássia Ariza da Cruz *

Resumo

Quando ainda candidato à presidência da república, o atual Presidente já manifestava publicamente a importância que daria ao turismo em sua gestão, caso fosse eleito. Com a criação do Ministério do Turismo, logo no primeiro dia de mandato, e o posterior lançamento do Plano Nacional de Turismo a tendência se confirmou agradando a vários setores da sociedade. Nesse sentido, o objetivo desse estudo é tecer uma análise crítica das atuações do poder público nesse primeiro ano de existência do Ministério.

 Instituto
Virtual de
Turismo
www.ivt-rj.net



Laboratório de Tecnologia e
Desenvolvimento Social



Introdução

Quando ainda candidato à presidência da república, o atual governo já manifestava publicamente a importância que daria ao turismo em sua gestão, caso fosse eleito. A criação do Ministério do Turismo em 01/01/2003 (Medida Provisória nº 103), primeiro dia de seu mandato, é emblemática do status conferido por este governo ao turismo na administração pública federal, já que, pela primeira vez na história do país o turismo tem um Ministério todo para si.

À essa primeira medida administrativa somou-se, pouco tempo depois, o primeiro documento de caráter generalizante deste governo voltado à organização e ao desenvolvimento do setor do turismo no Brasil, que é o Plano Nacional de Turismo: 2003-2007¹. Considerando o curto interregno de tempo entre a criação do Ministério do Turismo, a organização da administração pública federal de um modo geral e o lançamento oficial do referido Plano, pode-se inferir a clara prioridade que tem o turismo nesta administração.

Esse novo status adquirido pelo turismo na administração pública federal nada mais é do que um reflexo da reconhecida e crescente importância que tem esta atividade hoje, sobretudo no plano econômico, por sua capacidade de dinamizar diversos setores produtivos, gerar riqueza, renda e empregos. Em tempos de globalização, de desemprego estrutural, de crescimento da pobreza, o setor serviços e, inserido nele, o turismo, tem jogado um papel cada vez mais importante para as sociedades.

A valorização do turismo por este governo agrada a muitos atores sociais como empresários do setor, populações de núcleos receptores de turistas, pesquisadores e estudantes da área, entre outros e daí esperar-se, naturalmente, uma reação predominantemente positiva da sociedade

brasileira tanto à criação do Ministério do Turismo como à implementação do Plano Nacional do Turismo.

Como estudiosos do planejamento governamental e das políticas públicas do turismo julgamos, entretanto, necessária a apreciação crítica deste momento da ação pública relativa ao turismo no Brasil e de seu principal instrumento, o Plano Nacional do Turismo. Tal apreciação objetiva, sobretudo, contribuir para a construção de um conhecimento crítico sobre planejamento governamental e política pública do turismo no Brasil, a partir de um documento central neste processo, e de forma teoricamente fundamentada.

Um Ministério e o paradoxo da gestão pública do turismo

A criação, pela primeira vez na nossa história, de um Ministério do Turismo é paradoxal no que tange ao sentido e à importância que tem o turismo para este governo.

Como uma atividade multifacetada, capaz de mobilizar dezenas de setores produtivos, de movimentar contingentes de pessoas pelos territórios, de transformar os lugares, o turismo mostra que não é um tema passível de ser tratado apenas por um organismo da gestão pública. As interfaces entre turismo e outras práticas sociais e produtivas são fortes e evidentes e daí a problemática da concentração de ações voltadas ao seu desenvolvimento em um único órgão da administração.

Na Alemanha, por exemplo, o desenvolvimento do turismo não é submetido há nenhum ato geral, nem na escala federal nem na escala estadual, sendo fortemente influenciado por outras políticas setoriais como política de transportes, fiscais, de saúde, trabalho, políticas sociais, de educação entre outras. Todas essas políticas setoriais consideram o turismo como uma

*Docentes do Programa de Mestrado em Hospitalidade da Universidade Anhembi Morumbi.

¹ O Plano Nacional do Turismo foi lançado oficialmente em 29/04/2003.

atividade relevante para a Alemanha e, neste sentido, deflagram ações específicas voltadas para o setor. As políticas de turismo na Alemanha estão em constante comunicação com as outras políticas setoriais que têm qualquer ingerência sobre o bom desenvolvimento da atividade.

O turismo é tido na Alemanha como a atividade mais importante do setor serviços, respondendo por 8% do PIB nacional e empregando 3 milhões de pessoas direta e indiretamente. Ao invés de um Ministério do Turismo, a administração pública federal alemã tem uma Divisão de Política de Turismo subordinada ao Ministério da Economia e do Trabalho.

O exemplo da administração pública federal alemã é também emblemático da importância que pode ter o turismo para um governo. Ao tratar o turismo como uma questão transversal a diversos ministérios, a Alemanha demonstra claramente o grau de relevância atribuído à atividade.

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

Uma cultura de valorização do turismo não é algo que se constrói da noite para o dia ou por meio de atos administrativos ou de diplomas legais. Isto somente pode ser construído social e historicamente. E, historicamente, a administração pública federal no Brasil jamais tratou o turismo, de fato, como uma atividade relevante. Ao contrário, sua relevância resumiu-se apenas ao plano do discurso. Daí, possivelmente,

diversos setores da administração pública, em suas diferentes escalas, serem refratários ao tratamento de temas pertinentes ao desenvolvimento do turismo, mantido, freqüentemente, fora das agendas das políticas públicas setoriais pelas deveria ser considerado.

Planejamento governamental, Plano e Política Pública

Planejamento é um processo contínuo de tomadas de decisão, voltado para o futuro e para a perseguição de um ou mais fins. Como processo, o planejamento tem um forte sentido de intangibilidade e não pode, portanto, ser confundido com um plano, que é um documento que reúne um conjunto de decisões sobre determinado tema/área/setor. Planejamento governamental nada mais é do que o planejamento que se faz no âmbito das administrações públicas, considerando-se suas diferentes escalas de gestão.

A política pública, por sua vez, é parte do processo de planejamento governamental e envolve tudo aquilo que um governo decide fazer ou não relativamente a um dado setor da vida social¹. Vista assim de forma tão abrangente, a política pública funde-se ao próprio processo de planejamento, com a diferença de que o planejamento é o processo e a política pública é o posicionamento da administração pública frente a um aspecto da vida social em um dado momento. Este posicionamento pode ser exposto na forma de um documento - tal como o plano - e ter, conseqüentemente, a visibilidade que se espera de uma política pública ou não.

A política pública pode ser mais ou menos generalizante. No que se refere ao turismo, por exemplo, podem desdobrar-se de uma política de turismo outras políticas específicas como uma política de marketing turístico, de capacitação de mão-de-obra

1-Segundo Collin Michael Hall (Planejamento turístico: políticas processos e relacionamentos. São Paulo, Contexto: 2001, pp. 26), "a política pública para o turismo é tudo o que os governos decidem fazer ou não com relação ao setor"

para o turismo, de apoio ao artesanato local/ regional etc. Mas, a pergunta que não quer calar é: o que vem antes, a política pública ou o plano?

Se partimos da premissa de que a política pública de turismo é tudo aquilo que um governo decide fazer ou não relativamente ao setor, temos de considerar o plano como um produto da política pública. Neste caso, em se tratando do Plano Nacional de Turismo do atual governo, cabe perguntar: qual é a política pública de turismo do governo Lula?

É precisamente aqui que vemos a primeira lacuna do planejamento governamental do turismo do atual governo: a visibilidade da política pública de turismo alcançada no governo FHC está, neste momento, perdida. Sabemos que o governo Lula tem uma política para o setor turismo, mas não a conhecemos na sua íntegra. Conhecemos sim um de seus produtos, o Plano Nacional de Turismo, mas não temos clareza de qual é a política pública de turismo que está por trás deste Plano. Este governo apressou-se em elaborar um plano de ação, negligenciando a importância da definição, da clareza e da publicidade da política pública como instrumento da gestão pública. Neste sentido, há uma perda relativamente ao governo que o antecedeu. Apesar, portanto, da nítida importância que o atual governo atribui ao setor turismo, por opção política ou por erro estratégico de planejamento perdeu-se uma importante conquista do governo anterior. Nunca antes de FHC uma política nacional de turismo alcançou a visibilidade da PNT 1996-1999.

Por outro lado, a política pública de FHC previa a elaboração de um plano nacional de turismo que nunca foi feito. Ou seja, em termos de planejamento governamental, ainda não vivenciamos um processo completo em que política pública federal e plano nacional de turismo fossem

objetivamente organizados, devidamente congruentes e necessariamente publicizados

O novo Plano Nacional do Turismo e o velho discurso governamental

Ao contrário do que coloca o Presidente da República, em sua Mensagem introdutória ao PNT, turismo não é uma questão apenas de vocação, uma vez que o potencial turístico não é dado naturalmente, mas sim como resultado de uma construção cultural. Enquanto produto, ele é fruto de um conjunto de condições decorrentes de relações entre cultura, mercado e políticas públicas que venham proporcionar o desenvolvimento da atividade.

Este discurso governamental gera uma espécie de crença generalizada de que temos todas as condições para nos destacarmos no ranking internacional de destinos turísticos quando, na verdade, o melhor posicionamento do Brasil neste ranking depende não apenas das ações tomadas internamente, mas, inclusive, de externalidades sobre as quais não temos possibilidades de ingerência².

Por outro lado, o tom da mensagem do Sr. Presidente parece contribuir, também, com a repetida idéia de que o turismo é a "salvação da pátria" e este é um risco que um plano governamental não pode incorrer.

O turismo é capaz, de fato, de trazer grandes benefícios para o Brasil, como foi e tem sido com outras nações, mas somente baseado em um processo lento e planejado. Não se pode esperar que o turismo, como setor da vida social, traga a solução de todos os problemas de emprego do país ou a tão sonhada justiça social. Ao contrário, o que se pode perceber em diversas partes do Brasil e do mundo é que o turismo segue a mesma lógica de produção industrial capitalista e, portanto também produz pobreza, exclusão

2 Entre essas externalidades podemos destacar os modismos internacionalmente produzidos pelos agentes hegemônicos da publicidade, do marketing, do agenciamento de viagens bem como a competição cada vez mais acirrada com outros destinos tropicais.

social e espacial, degradação ambiental entre outros problemas. O que se deve enfatizar é o modelo de desenvolvimento que se quer e o tipo de turismo que, conseqüentemente, se deseja desenvolver e isto envolve todos os setores da administração pública e, sobretudo, suas políticas globais como política econômica e políticas sociais.

Por fim, o território negligenciado

Que o turismo é capaz de gerar riqueza, renda, postos de trabalho e movimentar diversos setores produtivos é fato amplamente discutido e unanimemente reconhecido. O que não se pode esquecer, entretanto, são seus importantes efeitos sobre os territórios.

Tendo o espaço como principal objeto de consumo, o turismo é uma prática social fortemente territorializada e igualmente territorializante já que introduz nos lugares sua lógica de organização espacial, não raras vezes solapando lógicas pré-existentes.

No Plano Nacional do Turismo 2003-2007, o território é abordado - como tem sido sistematicamente no planejamento governamental do turismo no Brasil - como uma questão secundária, ofuscada por uma abordagem predominantemente econômica e economicista do fenômeno. Compreendemos que a cadeia produtiva tem de ser conduzida, orientada, normalizada pelo poder público, mas não planejada. O território sim é que tem de ser planejado. Ele tem de ser a base de limitações e de incentivos; uma base normativa para que a dimensão econômica se desenvolva fundada no binômio concorrência/colaboração.

Os objetivos gerais do Plano denotam claramente seu enfoque econômico. Sendo esses objetivos gerais desenvolver o "produto turístico brasileiro" e estimular a facilitação de

seu consumo, o discurso público privilegia a abordagem do turismo como negócio. Se por um lado, entretanto, os benefícios econômicos do turismo são uma prioridade para os governos, como, por outro lado, alcança-los, negligenciando-se o território?

A abordagem regional que faz o Plano Nacional do Turismo restringe, a princípio, a escala regional a macro-regiões, ora coincidentes com as macro-regiões político-administrativas ora a regiões econômicas ou fisiográficas (conforme se pode ver no Programa de Desenvolvimento Regional, parte do Macro Programa 3 - Infra-Estrutura, que menciona como exemplos o Prodetur Nordeste II, Sul, Centro, Proecotur Amazônia e Programa Pantanal).

O Programa de Roteiros Integrados não é entendido pelo Plano como um programa de desenvolvimento regional apesar de prever a organização de municípios em consórcios. Neste caso, parece haver uma redução do sentido de região à dimensão político-administrativa, quando, em verdade, o conceito de região abarca diferentes escalas geográficas. Neste caso, perde-se a oportunidade de utilizar de forma mais efetiva a região como instrumento do planejamento governamental e da gestão pública dos territórios.

A questão central e final que poderíamos colocar aqui diz respeito às limitações que tem o turismo assim entendido para produzir os efeitos desejados pelas sociedades, ou seja, um desenvolvimento econômico traduzido em melhores condições de vida para os brasileiros de um modo geral e não apenas para agentes de mercado ou parte das populações de núcleos receptores de turistas. O turismo tem de ser entendido como um setor da vida social e, como tal, com capacidade limitada para mudar as condições sociais historicamente construídas no Brasil. O turismo tem de ser compreendido como uma atividade transversal a diversos

setores da vida social e se tiver de ser uma prioridade para este ou para os próximos governos terá de ser lembrado pelas agendas das políticas públicas de diversos organismos públicos como demonstra o bem sucedido exemplo da administração pública alemã. O turismo pode ser sim um meio para se melhorar as condições de vida de muitos brasileiros, mas, para tanto, não poderá mais ser tratado como um fim.