

## A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil\*

Ivan Bursztyn\*\*

### Resumo

Vivemos nos dias de hoje um processo de globalização capitalista que privilegia o capital internacional promovendo o aumento da concentração da renda e das desigualdades sociais. Com isso, urge a reflexão sobre as condições de possibilidade da atividade turística contribuir de forma consistente para a promoção do desenvolvimento social do país e a definição de novos paradigmas de desenvolvimento da atividade devido ao seu caráter ambivalente. A verdade é que o turismo, enquanto atividade econômica, tem enorme potencial de alavancar o desenvolvimento de uma região e, ao mesmo tempo, pode promover grande degradação ambiental aliada ao agravamento das injustiças sociais.

 Instituto  
Virtual de  
Turismo  
[www.ivt-rj.net](http://www.ivt-rj.net)



Laboratório de Tecnologia e  
Desenvolvimento Social



## Introdução

Vivemos hoje um momento especial. Um momento de reflexão sobre os rumos que nossa sociedade está traçando, uma sociedade desigual e desumana que só enxerga o ganho individual em detrimento do desenvolvimento coletivo. Repensar os paradigmas que sustentam nossa sociedade globalizada capitalista é tarefa primordial na agenda para um desenvolvimento sustentável.

A globalização contemporânea se caracteriza pela crescente concentração de renda e exclusão social, face à subordinação dos Estados Nacionais a interesses meramente econômicos. As mazelas e desigualdades geradas por esse sistema são justificadas como pré-condições de um ajuste que traria a "nível planetário uma nova era de paz e um novo padrão de relações sociais, bem-estar e prosperidade".

Vivemos nos dias de hoje uma forte tensão de natureza ético-político-ideológica: de um lado os que defendem o livre mercado, o Estado mínimo e a "globalização capitalista" comandada pelas grandes corporações multinacionais. Do outro, ganham expressão em todo o mundo grupos preocupados com os "excluídos" desse sistema selvagem, os quais sustentam a idéia de uma "globalização solidária", que promova a justiça social.

No Brasil, essa discussão está na ordem do dia. Elegemos, em 2002, um presidente formado nas lidas sindicais, cuja campanha esteve focada, de forma bastante equilibrada, na promoção de uma "revolução social".

Dado o contexto atual, o objetivo desse trabalho é refletir sobre as condições de possibilidade da atividade turística contribuir de forma consistente para a promoção do desenvolvimento social do país; discutir se a regulação por parte do Estado é necessária

e de que forma ela se daria. Tais questionamentos são importantes devido ao caráter ambivalente do turismo enquanto atividade econômica. A verdade é que ele tem enorme potencial de alavancar o desenvolvimento de uma região e, ao mesmo tempo, pode promover grande degradação ambiental aliada ao agravamento das injustiças sociais.

## Desregulamentação, privatização e abertura comercial

Pretendo mostrar que o modo hegemônico de modernidade, calcado na política (neo) liberal, subordina a política à dinâmica da atividade econômica, criando um ciclo que se auto-alimenta e se encerra em si mesmo. Tanto no liberalismo clássico, como no neoliberalismo, podemos identificar como tese central o enfraquecimento dos Estados Nacionais enquanto formuladores de políticas públicas. Nesse sentido, o Estado neoliberal necessita "despolitizar e liberar todas as transações mercantis, promovendo o individualismo e a equalização das oportunidades, e combatendo qualquer intervenção do poder público visando a equalização de resultados".

A ruptura desse ciclo e a criação de alternativas ao modo hegemônico passa necessariamente pela subordinação da economia à política. Em outras palavras, é preciso que o Estado recupere o seu papel regulador e propositor de políticas que supram as necessidades da sociedade.

Cabe aqui lembrar que até mesmo grandes intelectuais fundadores do pensamento liberal defenderam, à sua época, políticas públicas compensatórias com o objetivo de corrigir desigualdades sociais de partida, garantindo que áreas de interesse coletivo fossem supridas com investimentos públicos, quando não rentáveis ao capital privado.

\* Este trabalho foi apresentado no 7º ENTBL, Encontro Nacional de Turismo de Base Local, realizado em Ilhéus de 4 a 7 de novembro de 2003

\*\* Mestrando em Engenharia de Produção na COPPE/UFRJ e pesquisador do IVT-RJ

Na América Latina, e no Brasil em particular, a cartilha da globalização tem sido lida acriticamente. Na última década, implementaram-se políticas de estabilização monetária e equilíbrio fiscal alicerçadas no tripé "desregulamentação", "privatização" e "abertura comercial". O desmonte da estrutura estatal, como era de se esperar, não apresentou bons resultados e os sinais de seu esgotamento abrem espaço para novas proposições.

A atual crise política-econômica pode ser entendida como "uma crise das utopias, que expressa desencanto e perda de confiança no futuro, incidindo de modo corrosivo sobre os próprios paradigmas de um desenvolvimento econômico que produziu fantásticos desperdícios, desigualdade, exclusão social e degradação ambiental".

Queremos afirmar que o desenvolvimento não pode ser compreendido tão somente como avanços técnico-operacionais provenientes de uma modernidade técnica. É necessário que os critérios econômicos estejam enraizados em diretrizes normativas exteriores à simples "economicidade". Esse enraizamento se dá na subordinação dos desejos da modernidade técnica aos imperativos de uma modernidade ética, cabendo à mesma encontrar novos padrões relacionais para além de um "contrato social" entre partes em condições de reciprocidade e simetria, mas, sobretudo, quando as relações de poder são assimétricas, e, no limite, unilaterais e não-recíprocas.

Pensar em uma modernidade ética remete-nos ao princípio da sustentabilidade enquanto responsabilidade para com as gerações futuras. Precisamos ter a devida consciência da vulnerabilidade destas com respeito a decisões e intervenções realizadas hoje, uma vez que em muitos casos lidam com situações irreversíveis, ou seja, não será

possível corrigir amanhã os efeitos indesejáveis de processos desencadeados hoje.

A atual crise sócio-ambiental, por exemplo, resultante de um desenvolvimento desenfreado, foi impulsionada, em grande parte, pela utopia do consumo e tem como consequência a deterioração das relações do homem consigo mesmo e com a natureza. Urge pensar novos padrões de desenvolvimento que possam refletir os princípios da sustentabilidade e da responsabilidade, ou seja, escolhas - ou soluções - eticamente aceitáveis, mais do que tecnicamente viáveis.

### **Para entender o turismo no Brasil**

A atividade turística tal como nós a entendemos hoje pressupõe a moderna sociedade capitalista. Foi somente no início do século XX que, a partir da ampliação da escala de acumulação e o desenvolvimento de novas tecnologias, tornou-se possível o surgimento de uma elite disposta a gastar dinheiro em turismo e viagens de lazer. Surgiram as primeiras companhias e agências de viagens que se empenhavam em manter a atividade voltada aos interesses dos ricos. Mas no pós-guerra, com o desenvolvimento de leis trabalhistas, tais como direito a férias, 13º salário, limitação do tempo de trabalho, aposentadoria etc. o turismo apresentou uma nova característica de massificação.

Identificar os reflexos da política econômica neoliberal no desenvolvimento da atividade turística no Brasil só é possível se entendermos como surgiram as primeiras políticas para o setor, a partir do exame de alguns projetos e programas governamentais implementados nas últimas décadas.

Até a criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), em 1966, pouco havia em termos de planejamento da atividade turística. Nesse sentido, podemos identificar

apenas a elaboração de algumas leis desconexas, restritas a aspectos parciais da atividade, como a regulamentação de agências de viagem e de turismo.

O primeiro diploma legal a abordar algum aspecto da atividade turística no Brasil é o Decreto-lei 406, de 4 de maio de 1938, cujo artigo 59º dispõe sobre a venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres.

*"A venda de passagens para viagens aéreas, marítimas e terrestres só poderá ser efetuada pelas respectivas companhias, armadoras, agentes, consignatários e pelas agências autorizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na forma da lei."*

Juntamente com a criação da EMBRATUR, o Decreto-lei 55/66 define, pela primeira vez, uma série de dispositivos legais que permitem identificar a gênese de uma Política Nacional de Turismo. Mesmo assim, inicialmente o papel da EMBRATUR restringiu-se a consolidação do mercado interno e à captação da demanda externa através de campanhas publicitárias. Somente na década de 90, já sob o rótulo de instituto, a Empresa passou a ser peça fundamental na elaboração de políticas públicas para o setor.

Durante a década de 70, o Brasil vivenciou o chamado "milagre econômico" que promoveu grandes transformações na sociedade. Os investimentos em infraestrutura, aliados a campanhas agressivas de marketing, incentivaram, principalmente, a classe média a adquirir uma cultura de consumo de produtos turísticos. Nesse momento, o principal destino dessa classe média na fuga da rotina cotidiana eram os arredores dos grandes centros. Com o passar dos anos, e sem o planejamento necessário, algumas dessas áreas revelaram sinais de forte deterioração, impulsionando os turistas para outras regiões ainda inexploradas.

Esse movimento, inicialmente identificado nas regiões Sul e Sudeste, a partir

da década de 80, se espalha pelo litoral nordestino com o advento das novas rodovias e das aerovias, quando o avião se torna um meio de transporte acessível à classe média. Com a crise econômica no início dos anos 80, a atividade turística passa a ser encarada pela classe política como "uma alternativa econômica capaz de soerguer as economias deprimidas dos estados nordestinos e de dinamizar a economia da Amazônia, com a 'onda' do turismo ecológico".

O Nordeste é então vendido como Novo Caribe, Novo Mediterrâneo, Nova Flórida atraindo capitais estrangeiros aplicados na construção de hotéis e resorts, típicos dos grandes centros turísticos internacionais.

Outro fato que marcou a década de 80 foi o início de uma articulação entre turismo e a questão ambiental. Respondendo a esse movimento e pressionada por alguns movimentos ecológicos que se preparavam para a ECO-92, a EMBRATUR lançou, em 1987, um programa de desenvolvimento do ecoturismo, o qual não deslanchou de imediato.

Nesse cenário, e já sob a influência dos ideais neoliberais, a Política Nacional de Turismo começa a se reestruturar. No governo Collor, a tendência neoliberal explicita-se na intenção de cambiar papéis da dívida externa brasileira por investimentos turísticos no país.

Ainda na gestão Collor, a EMBRATUR ganha o título de Instituto Brasileiro de Turismo e assume a Política Nacional de Turismo agregando os seguintes objetivos:

- *democratizar o acesso ao turismo nacional;*
- *reduzir as disparidades econômicas regionais mediante a oferta de emprego e melhor distribuição da renda; e,*

- *umentar os fluxos turísticos, a taxa de permanência e o gasto médio do turista estrangeiro no país.*

No início dos anos 90, devido à profunda crise instaurada no país, órgãos internacionais como FMI, BID e Bird apontaram a atividade turística como possível redentora para a crise econômica. Com isso, a Política Nacional de Turismo avança e em julho de 1992 a EMBRATUR lança o Plano Nacional de Turismo (Plantur), tendo como um de seus objetivos promover a parceria entre os setores público e privado.

Paralelamente, e sem nenhum vínculo com o Plantur, os governos estaduais do nordeste, reunidos na SUDENE, elaboraram o Prodetur-NE reproduzindo fielmente as diretrizes do plano federal. E, como era de se esperar, os investimentos vindos com o Prodetur foram destinados à implementação de projetos de infra-estrutura básica para a sustentação do turismo (rodovias, energia elétrica, abastecimento de água e saneamento), preparando o terreno para os investimentos de grandes grupos transnacionais interessados em desenvolver pólos turísticos seguidores do modelo mexicano.

No final do governo Itamar Franco foram lançados dois documentos de extrema relevância para as políticas públicas de turismo. O primeiro, intitulado Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, foi proposto pelo Ministério de Indústria, Comércio e Turismo (MINC) e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e tinha como principal objetivo valorizar o imenso potencial ecoturístico de ecossistemas ainda preservados. Englobava entre os atores envolvidos no ecoturismo, além dos setores público e privado, outros seguimentos da sociedade civil, como ONG's e comunidades locais.

O segundo, intitulado Programa Nacional de Municipalização do Turismo

(PNMT), visava descentralizar a gestão e o planejamento da atividade turística nos municípios, privilegiando o atendimento das necessidades mais prementes das comunidades locais envolvidas no processo.

## **Desmercantilizar é preciso**

Apesar das boas intenções de ambos os documentos, sabe-se que, na prática, as diretrizes acabam sendo desvirtuadas. As políticas públicas desenvolvidas sob a égide do ideário neo-liberal tendem a priorizar a formação de produtos turísticos voltados para o grande mercado, forçando a adequação das condições locais no sentido de alcançar uma maior eficiência em seus serviços e, conseqüentemente, gerar o maior lucro possível.

Karl Polanyi, em seu clássico "A Grande Transformação", adverte que em uma economia de mercado tudo está disponível para compra e venda de forma auto-regulável. Ele nos fala de dois tipos de mercadorias: as mercadorias propriamente ditas, que podem ser bens materiais e serviços, e as mercadorias fictícias, tendo como seus principais exemplos o trabalho, a terra e o dinheiro. No entanto, segundo Polanyi, o trabalho, a terra e o dinheiro não são mercadorias:

"Trabalho é apenas um outro nome para a atividade humana que acompanha a própria vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia"

Polanyi faz um original estudo, histórico e antropológico, do processo de

mercantilização do trabalho, da terra e do dinheiro. Além das mercadorias fictícias apontadas por Polanyi, a existência de muitas outras é potencialmente infinita, dada a capacidade do sistema capitalista de transformar tudo em mercadoria.

Pensar o desenvolvimento social de uma dada região a partir da atividade turística, levando-se em conta apenas os aspectos econômicos, torna-se inviável. Nesse processo estão entretidos interesses financeiros, sociais, culturais e ambientais. A mercantilização de tais vetores, leva ao aumento das desigualdades sociais promovidas pela exclusão de boa parte das pessoas realmente necessitadas dos empregos gerados pelos grandes empreendimentos hoteleiros.

Para que a atividade turística desenvolva todo o seu potencial gerador de emprego e renda e de preservador da natureza e da cultura locais é essencial que algumas questões fundamentais estejam contempladas nos programas governamentais.

A administração pública deve levar em conta as especificidades das áreas aonde estão previstas as suas intervenções, vez que em muitos casos confrontam-se ecossistemas de grande fragilidade. O turismo dito sustentável deve se valer de instrumentos de gestão e monitoramento ambiental para uma constante avaliação das condições de uso dos recursos naturais, de forma a valorizá-los e conservá-los.

No entanto, as atenções não podem estar voltadas somente à questão ambiental. É fundamental avaliar-se como as comunidades estabelecidas no raio de influência do projeto integram-se ao mesmo, sob o risco de serem socialmente excluídas ou, no limite, destruídas. Cabe ao poder público o reconhecimento de núcleos de resistência étnico-culturais, a fim de reforçar

a valorização da cultura nativa. As comunidades locais devem constituir-se como sujeitos e não como objetos, não podendo ficar à margem do processo de desenvolvimento da atividade turística.