



Institucionalização, estratégia de desenvolvimento e padrão de espacialização:

eixos estruturantes para uma retrospectiva do planejamento governamental do turismo no Brasil

Institutionalization, development strategy and pattern of spatialization: structuring axes for a retrospective of government tourism planning in Brazil

Institucionalización, estrategia de desarrollo y espacialización: ejes estructurantes para una retrospectiva de planificación de gobierno de turismo en Brasil

Mariana Murta de Paula < marimurta@gmail.com >

Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CRONOLOGIA DO PROCESSO EDITORIAL

Recebimento do artigo: 23-set-2012

Aceite: 01-ago-2013

FORMATO PARA CITAÇÃO DESTE ARTIGO

PAULA, M. M. Institucionalização, estratégia de desenvolvimento e padrão de espacialização: eixos estruturantes para uma retrospectiva do planejamento governamental do turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p.253-272, ago. 2013.

REALIZAÇÃO



APOIO INSTITUCIONAL



PATROCÍNIO



Resumo: O artigo teve como objetivo realizar uma retrospectiva do planejamento governamental do turismo no Brasil, por meio da análise de suas principais leis, planos e políticas de 1955 a 2009. A metodologia empregada para a realização da referida tarefa foi a pesquisa documental, estruturada a partir de três eixos de análise: a) a institucionalização da política pública de turismo; b) a estratégia de desenvolvimento; e c) a espacialização do planejamento. A pesquisa revelou os discursos que sustentaram o planejamento setorial desde 1966. Em diferentes momentos, ocorrem inflexões discursivas nestes eixos que acompanham ideias hegemônicas e mudanças na geometria de poder. Observa-se a existência de um movimento geral e contraditório que aponta para uma descentralização centralizada da gestão pública do turismo. Por um lado, o setor ganha progressiva importância, autonomia e estrutura institucional no Governo Federal, perseguindo estratégias de crescimento e mitigação do desenvolvimento desigual do turismo. Por outro lado, o discurso acerca da desregulamentação e da descentralização do planejamento ganha força, elegendo novos atores e escalas por excelência para o desenvolvimento da atividade.

Palavras-chave: Turismo; Planejamento governamental; Desenvolvimento; Desigualdade; Escala.

Abstract: The article aimed to carry out a retrospective of government planning of tourism in Brazil, through the analysis of its key laws, plans and policies from 1955 to 2009. The methodology used for the task was document review, sustained by three axes of analysis: a) the institutionalization of public policy on tourism, b) development strategy, and c) the spatial planning. The review revealed the discourses that sustained the planning since 1966. At different times, discursive inflexions in this axes were usually accompany by hegemonic ideas and changes in the power geometry. There is a general and contradictory movement that points to a centralized decentralization of public administration of tourism. On one hand, the sector gets increase importance, autonomy and institutional structure on the Federal Government, pursuing strategies for growth and mitigation of the uneven development of tourism. On the other hand, the discourse about deregulation and decentralization gains strength, electing new players and scales for the development of the activity.

Keywords: Tourism; Government planning; Development; Inequality; Scale.

Resumen: : El artículo tiene como objetivo realizar una retrospectiva de la planificación gubernamental de turismo en Brasil, a través del análisis de sus leyes fundamentales, planes y políticas desde 1955 hasta 2009. La metodología empleada para la tarea fue la pesquisa documental, por medio de tres ejes de análisis: a) las formas de institucionalización, b) las estrategias de desarrollo y c) los patrones de espacialización adoptado. En diferentes momentos, ocurren inflexiones discursivas que acompañan a las ideas hegemónicas y los cambios en la geometría del poder. Se observa que hay un movimiento general y contradictorio que apunta a una descentralización centralizada de la gestión pública del turismo. Por un lado, el sector obtiene cada vez más autonomía, importancia e estructura institucional en el Gobierno Federal, buscando estrategias de crecimiento y reducción de la desigualdad. Por otro lado, el discurso acerca de la desregulación y de la descentralización gana fuerza, con la elección de nuevos actores y escalas para el desarrollo de la actividad.

Palavras clave: Turismo; Planificación gubernamental; Desarrollo; Desigualdad; Escala.

Introdução

No Brasil, o setor de turismo desenvolveu e consolidou importante aparato institucional e normativo. Este artigo faz uma leitura do planejamento governamental do turismo no país por corte cronológico e, posteriormente, por eixos analíticos de forma a capturar os seus movimentos gerais, desvelando as intersecções entre a formulação da política e as ideias e teorias hegemônicas de cada época. Não se trata, portanto, de levantar os resultados ou impactos desses instrumentos, mas sim de analisar o seu teor e significado. Isto é, a ênfase da investigação se assenta na dimensão discursiva da política pública. A pesquisa baseou-se nos instrumentos de planejamento público nacional do setor de turismo (sobretudo políticas e planos) e na legislação relacionada¹, a partir do Decreto-Lei nº 55 de 1966, pedra fundamental da política do setor. A periodização resultou em três momentos que apontam para movimentos gerais que são, antes, a manifestação setorial de tendências da política econômica nacional e global e de ideias-força das diferentes épocas.

O primeiro deles, de 1960 a 1985, caracterizou-se pela centralização da formulação e execução da política de turismo, pela normatização e controle do setor pelo poder público. A ditadura militar que vigorou de 1964 a 1985 marcou profundamente este período, reforçando uma forma de planejar autoritária, tecnocrática e centralizada, a partir de ideais desenvolvimentistas e de modernização. A década de 1970 foi marcada pelo chamado milagre econômico brasileiro, quando a economia cresceu vigorosamente e grandes investimentos públicos em infraestrutura foram realizados no país. O turismo, em especial, foi beneficiado por investimentos na infraestrutura de transporte, como a expansão da malha rodoviária e a inauguração de aeroportos. É importante lembrar que a construção dos planos setoriais de turismo desta época guardou íntima consonância com as diretrizes governamentais explicitadas pelos segundo e terceiro Planos Nacionais de Desenvolvimento (II e III PND).

Entre 1985 a 2002, o planejamento governamental foi marcado por intensa descentralização e desregulamentação. Não é à toa que o período coincidiu com a emergência do neoliberalismo, cujas premissas se assentavam em um Estado mínimo e na maior confiança quanto às tendências do mercado. A década de 1980 foi marcada pela desaceleração do crescimento econômico, pela inflação, pela redemocratização do país e pelo início da liberalização econômica. No Brasil, o neoliberalismo tornou-se mais visível no governo Collor (com a abertura do mercado), e ganhou força na gestão Fernando Henrique Cardoso (com a venda de grandes empresas estatais, dentre outras iniciativas). Se antes o Estado era o agente por excelência do planejamento no país, naquele momento outros atores ganharam espaço como as instâncias subnacionais e a iniciativa privada. A partir da década de 1990, o ideal neoliberal, associado à globalização e à estabilização econômica, levou à desregulamentação do setor de turismo, à abertura do mercado e ao abandono do controle rígido das empresas turísticas, de suas operações, tarifas e concorrência.

Já no terceiro momento, de 2002 em diante, a tendência descentralizadora assumiu um novo formato, acompanhada pelo fortalecimento institucional do poder central e pela nova regulamen-

¹ Os documentos ora apresentados foram obtidos em duas fontes principais: o acervo da Embratur (para planos e políticas) e o site da Presidência da República (para leis e decretos). Como a Embratur não possuía exemplares ou uma listagem de seus instrumentos históricos de planejamento, procedeu-se no ano de 2009 a uma pesquisa documental no acervo do Instituto, que se encontra hoje sob a responsabilidade da Biblioteca do Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília – CET/UnB. Apesar dos esforços atualmente empreendidos na recuperação e organização dos documentos históricos da Embratur por parte do CET, a catalogação do acervo ainda está em andamento. Dessa forma, e contanto com a cooperação da equipe da Biblioteca, foi realizada a identificação e localização dos instrumentos nacionais de planejamento turístico no acervo catalogado e não catalogado. É possível, portanto, que alguns documentos estejam omissos.

tação do setor. A transição política marcada pela posse do Presidente Lula pareceu mudar a direção do planejamento governamental observado nas décadas precedentes, a partir do fortalecimento da administração e das políticas públicas. Nesta ambiência, o setor ganhou um Ministério próprio, que passou a atuar no sentido de estruturar e normatizar o setor. Sobre vários aspectos, o Plano Nacional de Turismo de 2003 representou uma inflexão no movimento geral observado; isto é, ele assinalou um contraponto, sobretudo à Política Nacional de Turismo de 1995, encarnação máxima da influência neoliberal no planejamento setorial de turismo. O movimento foi de um planejamento que caminhou de uma descentralização radical e desregulamentação de serviços para o fortalecimento do poder central e nova normatização da atividade.

Tabela 1. Periodização do planejamento governamental do turismo

Periodização	Instrumentos legais e de planejamento governamental
1960-1985 Planejamento centralizado: institucionalização e normatização	• Decreto-Lei nº 55 de 1966: define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo.
	• Decreto nº 60.224 de 1967: regulamenta o Decreto-Lei nº 55 de 1966.
	• Decreto-Lei nº 1.191 de 1971: dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo.
	• Plano Nacional de Turismo de 1975 (versão preliminar): alinha-se ao II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1975-1979), posicionando o turismo enquanto instrumento para a realização das metas nacionais.
	• Lei 6.505 de 1977: dispõe sobre as atividades e serviços turísticos.
	• Lei nº 6.513 de 1977: dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural.
	• Plano Diretor de Turismo de 1983: alinha suas diretrizes aos objetivos do III Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1980-1985).
1986-2002 Planejamento descentralizado: desregulamentação e municipalização.	• Lei nº 2.294 de 1986: dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos.
	• Política Nacional de Turismo de 1986: composto pela transcrição dos trechos do Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República relativos à atividade turística.
	• Estratégias para o Desenvolvimento do Turismo no Brasil de 1990: documento elaborado para servir de subsídio a ação pública no Setor.
	• Lei nº 8.181 de 1991: dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo – Embratur.
	• Política Nacional de Turismo de 1992 (Decreto nº 448/1992): regulamenta a Lei nº 8.181 de 1991 e dispõe sobre a Política Nacional de Turismo.
	• Plano Nacional de Turismo (Plantur) de 1992: elaborado a partir do documento Estratégias para o Desenvolvimento do Turismo no Brasil (1990) e da Política de Turismo (Decreto nº 448 de 1992).
	• Política de Turismo de 1995: elaborada em consonância com o documento Mãos a Obra, que pretende concretizar o programa de governo de Fernando Henrique Cardoso.
	• Medida Provisória nº 2.216-37 de 2001: dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Periodização	Instrumentos legais e de planejamento governamental
2003-2009 Descentralização centralizada: fortalecimento do poder central, regulamentação e regionalização.	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Nacional de Turismo (PNT) de 2003: elaborado segundo os vetores de governo da Gestão do Governo Lula. • Decreto nº 4.898 de 2003: transfere as competências da EMBRATUR para o Ministério do Turismo. • Decreto 5.406 de 2005: Regulamenta o cadastro obrigatório de empresas e profissionais de turismo. • Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão: cujo conteúdo espelhou-se no Plano de Aceleração do Crescimento do Governo Lula. • Política Nacional de Turismo de 2008 (Lei nº 11.771/2008): dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.

Fonte: Elaborado pela autora.

A revisão dos instrumentos de planejamento público estruturou-se em eixos analíticos, ‘desenhados’ após a leitura dos documentos e da sistematização dos pontos chaves para a presente investigação, que apontaram para: a) a institucionalização da política pública de turismo; b) a estratégia de desenvolvimento; e c) a espacialização do planejamento

A institucionalização da política de turismo: consolidação do poder central e descentralização

Todo estudo tem um marco histórico, que delimita a necessidade de contextualização temporal da investigação e a sua relevância no presente. O marco, neste caso, é o Decreto-Lei nº 55 de 1966, que instituiu a primeira Política Nacional de Turismo, sinalizando uma atuação mais direta do Estado no sentido de disciplinar e controlar o setor. Antes disto, as iniciativas públicas de ordenamento da atividade turística eram pontuais e resumidas à regulamentação de transportes e do agenciamento, e às ações de divulgação.

Consolidação do poder central: o planejamento turístico apropriado pelo Estado

O mencionado Decreto-Lei nº 55 foi regulamentado um ano depois pelo Decreto nº 60.224 de 1967, que enunciou que a Política seria formulada e executada pelo Sistema Nacional de Turismo (SNT), constituído pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTur), como órgão formulador; pela Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), como executora; e pelo Ministério das Relações Exteriores, para tarefas de divulgação. Integraram o SNT os órgãos regionais de turismo, para execução de tarefas nos Estados, Territórios e Municípios, e entidades públicas e privadas, bem como uma instituição de pesquisa.

A Embratur foi criada como Empresa Pública, vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio, com patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira. A finalidade dessa nova entidade foi a de incrementar o desenvolvimento do turismo e executar, no âmbito nacional, as diretrizes traçadas pelo Governo, através do CNTur. É curioso perceber que não foi à Embratur e sim ao CNTur que coube a primeira atribuição de formular, coordenar e dirigir a Política Nacional de Turismo e,

inclusive, disciplinar e fiscalizar a Empresa. Assim, a margem de atuação da Embratur, em seu nascedouro, foi restringida pelo CNTur, que traçava as diretrizes e controlava as ações a serem executadas pela Empresa, pelos órgãos estaduais e municipais de turismo e pela iniciativa privada. Isso significava que o poder decisório e o planejamento encontravam-se centralizados na figura deste Conselho.

A composição do CNTur incluiu representantes do setor público e privado, conferindo uma capacidade de articulação setorial e público-privada significativa. Ao longo dos anos, a evolução do CNTur passou de uma representação mais voltada para o setor público (Decreto nº 55/1966) para um perfil mais privado, com intensa participação de entidades de classe de empresas turísticas em 2003 (Decreto nº 4.686/2003)². Além disso, houve a incorporação de representantes de outras temáticas como meio ambiente, integração regional e desenvolvimento agrário.

O peso do Conselho no planejamento do setor flutuou ao longo dos anos: foi criado para formular e coordenar a Política de Turismo (Decreto nº 55), extinguiu-se em 1991 (Lei nº 8.181) e, por fim, ganhou novamente destaque a partir de 2003, com o Governo Lula, apesar de restrito a funções consultivas³. Não foi coincidência que a Embratur acompanhou essa flutuação, ganhando e perdendo poderes de forma inversamente proporcional ao CNTur. Em 1991, a mesma Lei que extinguiu o CNTur, transformou a Empresa em Instituto, vinculando-o à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República. A mudança veio acompanhada de incremento de poderes e o Instituto passou a “formular, coordenar, executar e fazer executar a política de turismo” (BRASIL, 1991).

Com o Decreto nº 448 de 1992, que criou uma nova Política Nacional de Turismo, a Embratur ampliou ainda mais seus poderes e autonomia, passando a subordinar ações e decisões de outras entidades da Administração Federal (agências de desenvolvimento regional, entidades de crédito e administração de parques nacionais e de bens culturais). A década de 1990 representou o momento áureo da Embratur, que só teve seus poderes reduzidos em 2001, quando foi transformada em autarquia do recém-criado Ministério do Esporte e Turismo, passando a apoiar a formulação e execução da política (Medida Provisória nº 2.216-37)⁴. Em 2003, a redução da participação da Embratur na formulação da política se intensificou com a criação de um Ministério próprio para o setor, culminando no esvaziamento do papel decisório e formulador do Instituto, que teve as suas funções reduzidas à promoção, marketing e apoio à comercialização do país. No mesmo ano, o Decreto nº 4.898 transferiu as competências de cadastramento, classificação e fiscalização de empreendimentos turísticos da Embratur para o Ministério do Turismo.

Tais mudanças foram regulamentadas em 2008, por meio da Lei nº 11.771, que instituiu a Política Nacional de Turismo e atribuiu ao Ministério a responsabilidade por planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional.

Assim, ao longo do período analisado, o planejamento nacional do setor de turismo passou progressivamente das mãos de um Conselho para uma Empresa Pública e, desta, para um Ministério próprio. Isto representou uma conquista gradativa de aparato institucional centralizado que ofereceu suporte à importância crescente que o turismo foi adquirindo na agenda pública do país.

2 O Decreto-Lei nº 55/1966 estabeleceu a constituição do Conselho por 5 delegados de órgãos federais e 3 representantes de iniciativa privada. Já a composição instituída pelo Decreto nº 4.686/2003 incluiu 23 representantes do setor privado e 19 do setor público.

3 Criado como órgão colegiado de assessoramento superior pelo Decreto nº 4.686 de 2003.

4 Mesmo tendo as suas competências reduzidas em Lei, a Embratur continua exercendo um papel de destaque no desenvolvimento do setor até 2003.

Descentralização e desregulamentação: a emergência de novos atores

O poder de decidir sobre o desenvolvimento do setor de turismo, entretanto, não é disputado somente no sentido horizontal, entre instituições do Governo Federal. Um embate vertical também pôde ser observado no período analisado, principalmente a partir da década de 1990. Apesar de ser um movimento único, ele percorreu dois ‘caminhos’ desconcentradores: a descentralização, caracterizada por uma participação crescente das regiões, estados e municípios no desenvolvimento do setor; e a desregulamentação, que marcou a liberalização do mercado turístico, com o desmantelamento de parte de seu aparato normativo, e uma atuação mais proeminente da iniciativa privada em relação ao Estado.

Até o final da década de 1970 o planejamento do turismo esteve totalmente centralizado no Governo Federal, na figura do CNTur, que empreendeu esforços no sentido de normatizar e disciplinar o setor por meio da expedição de diplomas legais e de um controle rígido das empresas privadas que atuavam no mercado turístico. O movimento em direção à descentralização pôde ser percebido nas configurações assumidas pelo SNT. De um formato altamente centralizado, com participação dos órgãos regionais de turismo apenas para “execução de tarefas nos Estados, Territórios e Municípios” (Decreto nº 60.224/67), para um perfil mais cooperativo. A Política Nacional de Turismo de 1986 marcou esta mudança, por meio da ampliação do papel das instâncias de planejamento subnacionais e da iniciativa privada. Apesar de permanecer centralizada no nível político, a configuração sistêmica do SNT transbordou os limites meramente executivos dos poderes local e regional, que passou a assumir o desenvolvimento de programas, contando com iniciativas das comunidades e do setor privado. Pela primeira vez, outras instâncias de planejamento ganharam relevo, como conselhos comunitários municipais, comissões de turismo integradas e regiões geoturísticas. Entretanto, a tomada de decisões continuou essencialmente descendente. No entanto, de forma geral, os planos da década de 1980 revelaram o início da tendência descentralizadora, sacramentada na Constituição Federal de 1988, que concedeu maior autonomia às instâncias subnacionais, notadamente a municipal, fazendo inclusive referência ao turismo em seu texto no Artigo 180: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988).

Em 1995, a transição governamental foi demarcada pela criação de outra Política para o setor. Dentre as macroestratégias definidas no documento merece destaque a “descentralização da gestão turística, através do fortalecimento dos órgãos estaduais, da municipalização do turismo e da terceirização de atividades por intermédio do setor privado”. Este instrumento criou a Política de Descentralização que assinala o seguinte:

O turismo é indiscutivelmente uma atividade municipal, pois utiliza os serviços do município, gera impostos municipais diretos e, portanto, deve ser implementada como resultado de uma decisão local, com o envolvimento da comunidade. (...). Define-se como prioridade nesta política o Programa Nacional de Municipalização do Turismo. (EMBRATUR, 1995).

Nesta Política nasceu o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, representante máximo desse movimento descentralizador e cerne da política pública do setor nos oito anos subsequentes. Segundo o documento, o PNMT justificava-se pela necessidade de descentralizar a gestão da atividade turística. Seus objetivos gerais incluíam, entre outros, descentralizar as ações

de planejamento, dotar os municípios brasileiros de condições para promover a atividade turística e elaborar seus próprios planos de desenvolvimento. A descentralização saiu da órbita executiva e adentrou o âmbito da decisão, com aumento indiscutível do nível de autonomia do planejamento turístico municipal. É uma mudança radical na forma de planejar, que assumiu caráter ascendente com decisões geradas a partir do local. Desse modo, o papel do Governo Federal passou a ser o de preparar o município para pensar, planejar e desenvolver o “seu próprio turismo”, mais adequado às diferentes realidades sócio-espaciais.

A partir do Plano Nacional de Turismo de 2003 (PNT/2003), entretanto, ocorreu uma inversão na atomização do planejamento turístico engendrada pelo PNMT. O Ministério do Turismo passou a preconizar a regionalização como estratégia fundamental para o desenvolvimento turístico no território nacional e criou, em 2004, o Programa de Regionalização, também incorporado ao PNT de 2007. A partir desse período, a política caracterizou-se pelo fortalecimento do aparato institucional do setor, que passou a adotar uma nova espacialização para o desenvolvimento turístico, reunindo municípios e estados em roteiros integrados.

A outra direção assumida pela disputa vertical do poder de planejar – a desregulamentação – consolidou-se na década de 1990, mas despontou no Plano Diretor de 1983, ainda com um formato ambíguo, característico dos períodos de transição. Por um lado, o plano discorreu sobre os benefícios da maior liberalização do mercado turístico, fazendo alusão aos efeitos positivos de uma menor intervenção estatal no setor. Ideias como desregulamentação, desburocratização, eficiência e modernização administrativa estrearam nesse plano. Por outro lado, advogou o controle da concorrência como ferramenta para superar a crise instaurada no país durante as décadas de 1970 e 1980. O plano é paradoxal: ao mesmo tempo em que estabeleceu ressalvas quanto à concorrência nociva, também iniciou a discussão sobre os efeitos positivos da desregulamentação⁵.

Durante a segunda metade da década de 1980, entretanto, a política assumiu caráter explicitamente desregulamentador. A Lei nº 2.294 de 1986 marcou a liberação do mercado turístico e fixou em seu artigo primeiro: “são livres, no País, o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos, salvo quanto às obrigações tributárias e às normas municipais para a edificação de hotéis” (BRASIL, 1986). Vale lembrar que desde 1977 as empresas turísticas foram obrigadas a obter registro junto à Embratur (Lei nº 6.505/1977). Nesta mesma linha, a Política Nacional de Turismo de 1986 pontuou a importância de reduzir substancialmente o apoio a projetos públicos e de ampliar a capacidade de fomento da Embratur por meio da atração de capitais privados nacionais e estrangeiros. O documento Estratégias para o Desenvolvimento do Turismo no Brasil de 1990 e o Plano subsequente - Plantur, 1992- também enfatizaram a maior participação da iniciativa privada através da desregulamentação do setor de turismo, incluindo ainda ações como a desburocratização, a autorregulamentação do registro e classificação dos empreendimentos e profissionais.

O programa [Desregulamentação das Atividades Turísticas] objetiva a eliminação de entraves burocráticos à expansão dos serviços, bem como a melhoria de sua qualidade pela ação controladora dos próprios prestadores de serviços (...) Estão previstos dois conjuntos de medidas. O primeiro, envolvendo o estudo conjunto de órgãos da administração pública, a fim de identificar e revogar normas e procedimentos que inibem a expansão do setor. O segundo, diz respeito à transferência para a iniciativa privada de controles anteriormente exercidos pelo Estado. (EMBRATUR, 1992).

⁵ A partir daí, a política de competição controlada caracterizada por uma forte intervenção estatal no controle de rotas e tarifas, vigente desde os anos de 1960, é gradativamente abandonada.

O Plantur de 1992 incorporou algumas ideias do documento que o precedeu, reiterando o compromisso com a eficiência administrativa, a interação com a iniciativa privada, bancos e organismos internacionais, a modernização operacional, a desregulamentação e a facilitação das atividades turísticas. O Decreto nº 448 de 1992 também reforçou esta tendência ao afirmar em seu artigo décimo quinto que “a Embratur celebrará convênio com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, visando adotar os critérios necessários à racionalização e desregulamentação dos serviços oferecidos aos turistas” (BRASIL, 1992).

A Política de 1995 também deu relevo à necessidade de estabelecer parcerias e de reformular a estrutura da Embratur, sobretudo em sua Política de Desenvolvimento e Integração Regional e sua Política de Articulação.

O PNT/2003, entretanto, retomou a necessidade da regulamentação do setor através do seu Programa de Normatização, iniciativa que ganhou continuidade no PNT/2007. Segundo o primeiro, “o Estado tem papel importante a cumprir na regulamentação do setor, normatizando e fiscalizando segmentos e a atividade turística e orientando a formação profissional” (MTUR, 2003). Os objetivos propostos pelo Programa incluíram ações de certificação, estabelecimento de normas, padrões e regulamentos para os serviços turísticos e fiscalização de forma descentralizada. Não é surpresa, portanto, que em 2005 o Decreto nº 5.406 tornou novamente obrigatório o cadastro de empresas turísticas e profissionais ligados à atividade, permitindo ainda a transferência desta competência para outros órgãos da administração pública. A Lei 11.771 de 2008 representou, por fim, a materialização deste esforço de regulamentação do setor, por meio da disciplina da prestação de serviços turísticos, do seu cadastro, classificação e fiscalização. Hoje as funções de cadastramento e fiscalização das empresas e profissionais de turismo são delegadas hoje aos órgãos estaduais de turismo.

No decorrer deste relato, verificou-se a existência de um movimento geral e contraditório que apontou para uma descentralização centralizada da gestão pública do turismo. Por um lado, existiu o esforço no sentido de criar um aparato institucional com progressiva penetração, importância e autonomia na administração pública; por outro, este ganho de envergadura foi acompanhado pela crescente participação de instâncias subnacionais e da iniciativa privada em relação ao Governo Federal e pela disseminação de ideias como reforma do Estado, descentralização e desregulamentação do setor. Parece, entretanto, haver uma inflexão deste movimento com a criação do Plano Nacional de Turismo em 2003. Isto porque o Estado voltou a assumir maior controle sobre o desenvolvimento do turismo no país, por meio de maior normatização.

A estratégia de desenvolvimento turístico: crescer e distribuir

Crescimento econômico e distribuição de benefícios foram os eixos que sustentaram o discurso do planejamento público do turismo no período analisado. No entanto, apesar de se encontrarem lado a lado na agenda política do setor, assumiram peso e enfoque diferenciados. A primeira Política Nacional de Turismo compreendeu o desenvolvimento do turismo desde que reconhecido o seu interesse econômico para o país (Decreto-Lei nº 55/1966) e seu equacionamento como fonte de renda nacional (Decreto nº 60.224/1967). É relevante observar que desde o seu nascimento a formulação da política setorial sempre esteve fundamentalmente sustentada no seu impacto econômico, característica que acompanhou todos os instrumentos analisados, perdurando até os dias de hoje.

A principal justificativa para o investimento público no turismo estava ancorada na sua capacidade de geração de emprego e renda. Segundo a Política Nacional de Turismo de 1986, por exemplo, “o fortalecimento do turismo se concretiza através do impacto econômico da atividade, a nível regional e nacional, com especial destaque na criação de empregos e geração de riquezas” (EMBRATUR, 1986). Já a finalidade da Política de Turismo de 1995 era o de promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de emprego e de desenvolvimento socioeconômico. As estratégias desenvolvidas para alcançar os objetivos e metas propostas nos documentos analisados incluíam, entre outros, o aumento do tempo de permanência e gasto médio do visitante, além da diversificação e incremento do produto turístico nacional. A fórmula para o crescimento econômico também não se modificou substancialmente, mantendo seu foco no balanço de pagamentos⁶, tanto na busca pelo superávit durante as décadas de 1960 e 1970, quanto no aumento da participação do setor no PIB. Isto envolvia inclusive a tentativa de restrição do turismo emissivo do país⁷. Com a intensificação da globalização e do fluxo de pessoas e mercadorias, além da conquista do superávit no setor a partir de 1981, os objetivos da política passaram a se concentrar na busca por um melhor posicionamento do setor na pauta de exportação. Assim, planos mais recentes optaram por objetivos como o aumento do número de visitantes internacionais e a dinamização do mercado doméstico.

Os exemplos são fartos e estão presentes, em especial, nos instrumentos elaborados a partir da segunda metade da década de 1980. O Plano Diretor de 1983, por exemplo, propôs o aumento do fluxo turístico internacional e doméstico, como também a melhoria da qualidade do produto turístico nacional. Já a Política Nacional de Turismo de 1986 concentrou-se em dois objetivos gerais: o desenvolvimento do turismo interno e a geração de divisas para o Brasil, visando aumentar o superávit da conta de turismo. Segundo o documento, o alcance deste último objetivo proporcionaria, entre outros, “a redução de disparidades regionais e atuando como fator dinamizador da distribuição de renda”, corroborando a ideia de que é preciso crescer para distribuir e atribuindo uma relação causal entre crescimento econômico e distribuição. Coerente com esta tendência, a redistribuição de renda individual e regional perdeu centralidade no documento Estratégias para o Desenvolvimento do Turismo no Brasil (1990), não figurando diretamente em sua pauta de objetivos, sendo reduzida a um mero efeito do desenvolvimento econômico.

Já o Decreto nº 448 de 1992, que criou a Política de Turismo, deu ênfase à questão distributiva, citando dentre os seus objetivos: democratizar o acesso ao turismo, reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, difundir novos pontos turísticos com vistas a diversificar os fluxos e beneficiar especialmente as regiões de menor nível de desenvolvimento. No mesmo ano, o Plantur traçou como resultados econômicos esperados até 1994 o aumento da receita cambial do turismo e do seu impacto no PIB, colocando-o entre os três primeiros itens da pauta de exportação brasileira. O Plano também afirmou, em seus objetivos, que a utilização dos recursos públicos deveria

6 O cálculo da receita turística é incluído na balança de pagamentos no início da década de 1980. A contribuição do setor é calculada em função do resultado das divisas trazidas pelos turistas internacionais ao país e da remessa de capital nacional ao exterior nas viagens internacionais realizadas por brasileiros.

7 Na década de 1970, por exemplo, foi instituído temporariamente o depósito compulsório para viagens no exterior (na época, o pagamento de mil dólares), inibindo, assim, a saída internacional de turistas brasileiros. Os primeiros planos também faziam explícita referência à inibição destas viagens, como o Plano Nacional de 1975, que incluiu em seus objetivos “a redução do déficit e posterior equilíbrio do saldo da conta turismo no balanço de pagamentos”, projetando a substituição, até 1979, de 10% das saídas de turistas nacionais para o exterior pelo turismo doméstico. Já o Plano Diretor de Turismo 1986 propôs como meta a reversão da tendência de crescimento da saída de brasileiros em viagem ao exterior, em pelo menos 30% até 1989.

ser voltada para o bem-estar social através do desenvolvimento regional do turismo. Este deveria promover, entre outros, a geração de emprego, o aporte de divisas, a propagação dos benefícios e a redução das desigualdades regionais, através da distribuição da renda entre as diversas regiões. Neste momento, ocorreu uma clara inversão da lógica até então predominante, que atribuía uma relação de subordinação da questão distributiva ao crescimento econômico. Os dois últimos documentos citados romperam com essa ideia, concedendo autonomia e centralidade à distribuição de benefícios.

A Política de Turismo de 1995 tinha como finalidade “promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de emprego e de desenvolvimento socioeconômico do país”, complementando na sua pauta de objetivos que:

o turismo alicerçado nas potencialidades naturais do maior país tropical do mundo pode cooperar de maneira substantiva como instrumento de desenvolvimento regional sustentável, tendo como resultados, (...) a melhoria da qualidade de vida de milhões de brasileiros que vivem em regiões de potencial turístico e a redução das desigualdades regionais; a geração de novos empregos, o maior aporte de divisas ao balanço de pagamentos. (EMBRATUR, 1995).

Mais recentemente, nos Planos Nacionais de 2003 e 2007, apesar da questão distributiva ter sido citada inúmeras vezes como justificativa para o desenvolvimento do setor, ela não figurou diretamente no rol de objetivos gerais e específicos e nas metas dos documentos. Estas reuniam ações voltadas para o aumento do número de empregos, de turistas internacionais e domésticos, de divisas e de produtos turísticos de qualidade.

Tais metas indicaram um retrocesso aos primeiros planos, focados na balança de pagamentos e na captação de divisas. A última delas, entretanto, fez referência à atuação nas diferentes regiões do país, mas não conseguiu retomar a questão distributiva, tão presente no discurso institucional do documento. Ao contrário, privilegiou uma abordagem indiscriminada no território, no PNT 2003, com a estruturação de três produtos de qualidade em cada Unidade da Federação, sem levar em conta as desigualdades existentes entre elas. Já no PNT 2007, optou por uma abordagem competitiva, por meio da seleção de 65 (sessenta e cinco) destinos indutores de desenvolvimento, que possuíssem maiores vantagens frente ao mercado internacional. Na Política Nacional de Turismo, instituída em 2008, entretanto, a questão distributiva ganhou centralidade, voltando a pauta de objetivos.

A partir da segunda metade do século XX, o conceito de desenvolvimento sofreu mutações que foram assimiladas na formulação das políticas públicas. É possível observar como este movimento mais geral acompanhou e determinou a evolução da política setorial de turismo. Este termo vem sendo adotado como um modelo a ser seguido pelas nações subdesenvolvidas, apesar de seus resultados por vezes perversos, como o aprofundamento das desigualdades, o endividamento de países, o corte de recursos em políticas sociais e a degradação ambiental. Sachs (1990), ao criticar o conceito de desenvolvimento, fez um histórico de sua evolução realçando as suas principais mutações. Segundo o autor, durante os anos 1950, o discurso hegemônico sugeria que o desenvolvimento poderia ser alcançado mediante investimentos diretos, isto é, pela simples transferência de capital dos países do ‘centro’ aos subdesenvolvidos. Durante os anos 1960, o conceito passou a incluir a necessidade de qualificação e assistência técnica para a melhor aplicação destes investimentos. Nos anos 1970 o reconhecimento do aprofundamento das desigualdades mundiais tornou nítida a limitação desse tipo de abordagem, assimilando uma abordagem mais equitativa, que incluísse também a distribuição da riqueza e as áreas rurais. Já os anos 1980, marcados pelo despertar da questão ecológica e pelo

surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, impuseram novas mudanças ao conceito, que passou a assumir mais um condicionante: a questão ambiental. É curioso perceber que o setor de turismo assimilou esta discussão, dando centralidade, em um primeiro momento, ao crescimento econômico para em seguida incluir a necessidade da distribuição de seus benefícios e, na década de 1990, apropriar-se das discussões sobre ecologia e sustentabilidade.

Em síntese, existiu uma inversão na lógica causal entre crescimento econômico e distribuição de benefícios, sobretudo a partir de 1992, quando a dimensão distributiva ganhou mais centralidade e autonomia. Entretanto, parece que, em muitos planos, os esforços discursivos empreendidos em sustentá-la não encontraram correspondência nos instrumentos necessários para a sua implementação. De outra forma: apesar de haver nítida preocupação retórica com a questão distributiva nos documentos analisados, pouco se fez no sentido de garantir que o turismo pudesse, de fato, contribuir para a redução das desigualdades sociais e espaciais. Isso porque a temática perdeu força na medida em que as políticas e planos avançaram em suas proposições. A valorização da dimensão discursiva também pode ser encontrada na temática de segmentação e incentivos públicos.

Desenvolvimento desigual e a questão distributiva: segmentação e incentivos públicos

Como visto, a história discursiva do planejamento público do turismo revelou a importância do turismo no tocante ao seu desempenho econômico e apontou a preocupação com o desenvolvimento desigual do setor. Esta última deflagrou-se enquanto uma questão distributiva, mas que aparece, muitas vezes, de forma marginal ou como uma consequência natural ou resultado esperado do crescimento econômico. Ainda assim, algumas estratégias foram desenhadas no sentido de desenvolver e tornar mais equitativo o setor de turismo nas últimas cinco décadas. Para melhor compreendê-las, a questão distributiva foi analisada a partir de dois grandes temas: a segmentação turística e os incentivos públicos.

Antes, porém, registre-se que a questão distributiva no turismo é multidimensional, manifestando-se em seu caráter espacial, setorial, temporal e social. Espacial porque a sua ocorrência é diferenciada no país e tende a privilegiar porções específicas do território, concentrando os benefícios gerados pela atividade. Setorial porque os diferentes segmentos da oferta turística – o ecoturismo, o turismo cultural, o turismo de sol e mar, entre outros – também são objetos de desejo diferenciados por parte dos consumidores, que mantêm preferências mais ou menos hegemônicas. Temporal também, já que a sazonalidade é um elemento característico do setor, determinando altas e baixas temporadas. Finalmente, a questão distributiva no turismo passa também por sua dimensão social, aqui apresentada em sua dupla face. A primeira diz respeito à democratização do “fazer turismo”, ou seja, à quantidade de pessoas que possuem condições de praticar a atividade. Já a segunda refere-se à forma pela qual a riqueza proveniente da atividade é repartida nas comunidades receptoras.

Estes desdobramentos refletiram-se na planificação do setor, que tenta capturar tal complexidade através da segmentação. Não obstante a inclusão de todas as dimensões nos instrumentos analisados, a preocupação com a distribuição do ponto de vista espacial foi, sem dúvida, dominante, relacionando-se, sobretudo, com a questão regional.

O Plano Nacional de Turismo de 1975 teve como foco a ampliação do número de pessoas que praticavam a atividade, através de programas voltados para os segmentos das camadas sociais me-

nos favorecidas e da classe média. É a primeira vez que o turismo foi tratado como produto de consumo de massa, tendo repercussões até hoje na formulação da política pública. Propunha, ainda, a promoção do turismo nos períodos de baixa estação.

Os objetivos do Plano Diretor de 1983 incluíram o desenvolvimento de regiões mais carentes e o estímulo aos fluxos de turismo social de massa. Aqui também a temática distributiva estendeu-se ao plano temporal, com a proposta de reescalonamento de férias escolares para combater os efeitos da sazonalidade. Entretanto, propôs a ativação de fluxos turísticos interioranos para as grandes capitais, abrindo espaço para uma maior concentração do setor. A dualidade do binômio concentração/desconcentração esteve igualmente presente na Política Nacional de Turismo de 1986 e no Plano Nacional de Turismo de 1992. A primeira propôs a redução do custo do produto turístico, mediante a criação e consolidação de destinos mais próximos dos mercados emissores e o segundo sugeriu o desenvolvimento do turismo social com melhoria da oferta de seus equipamentos específicos, principalmente próximos a grandes centros urbanos. É curioso, portanto, perceber como uma política distributiva do ponto de vista social pode ser concentradora do ponto de vista espacial.

O Plantur de 1992 projetou uma estimativa de crescimento otimista para o setor, em decorrência, inclusive, do interesse despertado pelo turismo ecológico. Surgiram ali novas ideias para o desenvolvimento e para a melhor distribuição espacial da atividade, como a implementação de polos turísticos integrados e o segmento do ecoturismo. Este último ganhou destaque, já que para ele se dirigiram as expectativas políticas de interiorização da atividade turística, intensamente concentrada no litoral e no segmento de sol e praia. O peso atribuído ao ecoturismo também guardou correspondência com o boom da temática ambiental, com a realização da emblemática Conferência Eco-92, e colocou o 'turismo sustentável' como uma estratégia a ser perseguida. O Programa Polos Turísticos focou na ampliação e diversificação da capacidade instalada em áreas pré-direcionadas, identificadas pela Embratur, incluindo a instalação de meios de hospedagem nos polos, na Amazônia e Pantanal (para a promoção do turismo ecológico) e no interior do país (hotéis econômicos). Já o Programa Turismo Interno previu a distribuição mais equilibrada do fluxo ao longo do ano, por meio da segmentação dos produtos destinados ao mercado doméstico.

A Política de Turismo de 1995 propôs em sua Política de Desenvolvimento e Integração Regional o Programa Nacional de Ecoturismo (que aplica pela primeira vez o conceito de sustentabilidade em uma política do setor), Pesca Esportiva (com promoção do Pantanal e Amazonas), Clube da Maior Idade (voltado para idosos e aposentados), Albergues da Juventude (voltado para o público jovem) e Dias Azuis (oferta de pacotes de turismo mais baratos na baixa estação). Nesta Política foi citado pela primeira vez o Programa de Ação para o Desenvolvimento Integrado do Turismo – Prodetur, ainda em curso. Segundo o documento, o Prodetur tinha como foco a implantação de melhorias, sobretudo infraestruturais, nos polos turísticos selecionados. Subdividia-se em regiões e segmentos específicos: Prodetur Nordeste (focado no segmento de praia, sol, entretenimento e lazer), Prodetur Amazônia e Centro Oeste (com ênfase no ecoturismo), Prodetur Sul (voltado para o Mercosul) e Prodetur Sudeste (com enfoque individualizado sobre cada estado)⁸. O Prodetur teve continuidade nos Planos de 2003 e de 2007. No primeiro, ele propôs a implementação de infraestrutura básica e de acesso no Prodetur Nordeste II, Prodetur Sul, Prodetur Centro, Proecotur Amazônia, Programa Pantanal.

A segmentação também estava presente nestes dois Planos mais recentes, na forma de um Programa e como subsídio à estruturação de roteiros turísticos integrados. O último detalhou os prin-

8 Apesar de ser previsto para todas as regiões, o Prodetur priorizou durante muito tempo a região Nordeste.

cipais segmentos da oferta turística que seriam trabalhados e complementou: “nesse processo [da segmentação], insere-se transversalmente o Turismo Social, como uma forma inclusiva de conduzir e praticar a atividade turística com vistas à melhor distribuição de benefícios” (MTUR, 2007). O Plano Nacional de Turismo de 2007 resgatou e deu centralidade à ideia da inclusão social, tendo como foco principal democratização do turismo e a dinamização do mercado interno.

A outra forma de distribuir benefícios adotada pelos instrumentos analisados foram os incentivos e investimentos, que obedeceram a duas lógicas distintas. A primeira lançou mão de linhas de crédito, isenções e demais incentivos para empreendimentos e projetos relacionados ao desenvolvimento turístico de forma indiscriminada. Já a segunda possuía um viés distributivo do ponto de vista espacial, relacionando-se principalmente com a questão regional e a orientação de investimentos e incentivos para porções determinadas do território. É preciso lembrar que a estruturação de destinos se dá mediante grande aporte de investimentos em infraestrutura, qualificação, incentivos, entre outras ações, das quais o Estado é o agente hegemônico.

A primeira menção sobre incentivos para o setor foi encontrada em 1966, no Decreto-Lei nº 55, que citou em seu artigo terceiro: “o Poder Público atuará, através de financiamentos e incentivos fiscais, no sentido de canalizar para as diferentes regiões turísticas do País as iniciativas que tragam condições favoráveis ao seu desenvolvimento” (BRASIL, 1966). Os poderes atribuídos ao CNTur incluíam a aprovação de incentivos fiscais para a construção e reformas de hotéis, obras e serviços específicos de finalidades turísticas.

Segundo o Plano Nacional de Turismo de 1975, a contribuição da ação pública para a diminuição dos desequilíbrios regionais incluiu a captação e distribuição de recursos e a orientação de investimentos públicos e privados. Já o Plano Diretor de 1983 propôs desconcentrar a atividade turística, dando ênfase ao direcionamento dos incentivos fiscais e financeiros para investimentos, realização de eventos, promoção, parcerias e outros estímulos para as regiões mais carentes (Norte, Nordeste e Centro Oeste). A estratégia de investimentos da Política de 1986 também reforçou a necessidade de reorientar o incentivo governamental, em função de regiões, tipos e padrões de empreendimentos. Consoante com essa tendência, a Política de 1992 (Decreto nº 448) deu ênfase a questão distributiva, enfatizando, em seu artigo 4º: “o Poder Público atuará, através de apoio técnico e financeiro, no sentido de consolidar a posição do turismo como instrumento de desenvolvimento regional, de forma a reduzir o desequilíbrio existente entre as distintas regiões do País” (BRASIL, 1992).

Por fim, tanto o PNT de 2003 como o de 2007 possuíam um Macroprograma de Fomento onde estavam detalhadas iniciativas como a criação de linhas de crédito e financiamento, e ampliação de infraestrutura por meio do incentivo à iniciativa privada.

É possível notar que, apesar dos esforços discursivos empreendidos pelas políticas e planos nacionais no sentido de orientar incentivos e investimentos para regiões mais carentes, quase nenhum instrumento real (Leis, Decretos, fundos, etc) foi criado com esse fim específico. Uma exceção foi o Decreto-Lei nº 1.191 de 1971, que dispôs sobre os incentivos fiscais ao turismo e traçou uma abordagem verdadeiramente distributiva do ponto de vista espacial, com atuação diferenciada no território nacional. Propôs a dedução do imposto de renda em até 50% para investimentos realizados em áreas de atuação da Sudene e Sudam, configurando uma ação relevante para a indução da desconcentração e interiorização da atividade turística no país, intensamente localizada nas regiões Sul e Sudeste. Outros instrumentos de incentivo foram criados (por exemplo, o Fundo Geral do Turismo e Fiset), porém, nenhum deles com reais pretensões distributivas, uma vez que não priorizaram setores, segmentos, pessoas e áreas beneficiadas. Tratava-se, portanto, de uma atuação indiscriminada, quer do ponto de vista social quer espacial, que não se definia pela sua natureza distributiva.

A espacialização do planejamento: escalas em disputa

A escala por excelência do planejamento turístico até a década de 1980 foi a nacional. Isto porque as duas décadas precedentes foram responsáveis pela institucionalização e normatização do setor. Neste período, a política setorial pensou o território nacional em sua totalidade e estava intensamente concentrada no CNTur. Logo ficou latente a necessidade de definir o território turístico, objeto de intervenção da política. Em 1977, a Lei nº 6.513, que tratou do inventário turístico e das Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico, normatizou o espaço turístico e disciplinou o seu uso, atribuindo ao Governo Federal, na figura da CNTur, o poder de delimitar as fronteiras entre espaço turístico e não turístico, que serão objetos de políticas diferenciadas.

Esta primeira tentativa de capturar uma espacialidade própria para a atividade turística definiu o espaço turístico nacional como: bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico; reservas e estações ecológicas; áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis; manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram; paisagens notáveis; localidades e acidentes naturais; fontes hidrominerais aproveitáveis; localidades que apresentem condições climáticas especiais e outros. Tal qualificação, entretanto, estabeleceu condições muito amplas para a ocorrência do turismo no país. Segundo a Lei, as Áreas Especiais e os Locais de Interesse Turístico eram trechos do território e deveriam ser instituídas por Decreto. Entretanto, a abordagem continuou essencialmente descendente, centralizada no âmbito federal, que passou a decidir quais trechos seriam merecedores do novo status e de seus consequentes benefícios.

Seis anos depois, o Plano Diretor de Turismo reafirmou a necessidade de localizar e organizar o turismo no território, proclamando a urgência de um Projeto de Identificação do Espaço Turístico Nacional. Em 1986, a Política Nacional de Turismo propôs a criação de regiões geoturísticas para ações de abrangência regional. Para enfrentar a baixa performance do setor na década de 1980 e orientar as ações de governo, o documento Estratégias para o Desenvolvimento do Turismo no Brasil de 1990 sugeriu a identificação de Polos Turísticos, que “passam a ter prioridade de investimentos, tendo como resultado, uma natural concentração da oferta de serviços complementares” (EMBRATUR, 1990). Esta ideia foi consagrada no Plantur em 1992, por meio do Programa Polos Turísticos, voltado à ampliação e diversificação da capacidade instalada em áreas pré-direcionadas.

Como já mencionado, a Política de Turismo de 1995 lançou o PNMT e citou pela primeira vez o Prodetur, sendo o primeiro extremamente localizado, partindo do recorte municipal. Dentre os seus objetivos específicos, citou “incentivar as atividades do Conselho Municipal de Turismo, difundir os modelos de conselhos, fundos e outros instrumentos de municipalização” (EMBRATUR, 1995). Já o Prodetur consolidou a ideia dos polos turísticos e sua abrangência institucional privilegiou o recorte macrorregional e perdura até os dias atuais, destacado no PNT 2003 e 2007.

Por fim, o PNT/2003 criou o Programa Roteiros Integrados, incorporado em 2004 ao Programa de Regionalização, responsável pela articulação descentralizada da política do turismo e que propôs a estruturação, qualificação e diversificação da oferta turística brasileira, por meio da organização, planejamento e gestão das atividades turísticas por regiões. Com essa proposta, os estados brasileiros e o Distrito Federal figuraram como os principais agentes executores da política. Este Programa ganhou continuidade no PNT/2007, reafirmando a regionalização como a abordagem que melhor capturava a espacialidade do setor de turismo, por permitir o agrupamento de municípios em roteiros integrados.

Os anos 1990, 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 (CRUZ, 2006).

Nos últimos quinze anos diferentes arranjos escalares direcionaram a intervenção descentralizada da política pública de turismo no território nacional a partir de três ‘recortes’⁹: o município turístico, a região turística e o polo turístico. No entanto, segundo Brandão (2003, p. 5), “nenhum recorte espacial é natural, como querem os conservadores. As escalas são construções históricas, econômicas, culturais, políticas e sociais e desse modo devem ser vistas na formulação de políticas”. Tais escolhas têm consequências na geometria de poder estabelecida entre as instâncias municipais, estaduais, regionais, nacionais e supranacionais. Antes, é preciso entender que escala não é sítio fixado; ao contrário, ela “demarca o sítio da disputa social, tanto o objeto quanto a resolução dessa disputa” (SMITH, apud BRANDÃO, 2003, p. 60), entendida como “estratégia de apreensão da realidade, (...) que define os fenômenos e dão sentido ao recorte espacial objetivado” (CASTRO apud Brandão, 2003, p. 60). É o nível de abstração que indica a pertinência, a visibilidade - a existência mesmo - de um fenômeno e o melhor lugar para observá-lo e analisá-lo (BRANDÃO, 2003, p. 61).

As mudanças escalares na política de turismo do Brasil se espelham em uma discussão mais abrangente sobre os limites e configuração do ‘espaço ótimo’ para o desenvolvimento. Os estudos acerca do desenvolvimento espacial podem ser divididos em duas grandes correntes: uma que acredita na existência de uma escala ótima para o desenvolvimento e outra que nega a ideia de uma escala a priori. Na primeira corrente há dissenso sobre a melhor resolução da escala de ação e análise, que se projeta no campo acadêmico e também no político. Este assunto foi vastamente debatido, especialmente por geógrafos e economistas, e conformou teorias e campos do conhecimento como a geografia econômica, a geografia regional, a economia locacional, entre outros. No entanto, não se trata somente de uma disputa conceitual; o embate pelo poder político também determina escalas preferenciais. Os “pulos” escalares das políticas setoriais de turismo possuem correspondência com as mudanças de gestão governamental. Assim, é nos períodos de transição que eles se tornam mais visíveis. Este é o caso da Política de 1995, no início da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, que consagra a municipalização em oposição à atuação mais abrangente que vigorava até então. Por outro lado, a mudança de poder ocorrida com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva também é demarcada pela eleição de outra escala - a região como ponto de partida. A descentralização, neste caso, é usada como ‘coringa’ na política, adquirindo funcionalidade particular em cada caso, de acordo com os momentos de sua enunciação e com os interesses envolvidos.

O único Programa que se manteve nos planos e políticas dos últimos quinze anos, apesar das mudanças de governo, foi o Prodetur. Isto pode ser atribuído à sua subordinação ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A vinculação a uma instância supranacional pode ter garantido a continuidade e estabilidade ao Prodetur no decorrer das mudanças administrativas. Aqui o Governo Federal transforma-se em espectador de políticas concebidas na esfera global e materializadas

⁹ Município turístico, região turística e polo turístico são conceitos que demarcam recortes territoriais específicos. No entanto, somente o primeiro é fixado a priori, uma vez que os dois últimos não remetem a um recorte pré-existente, ao contrário são inventados de forma variada, tendo o município como unidade básica para a sua composição.

nos polos turísticos pelos estados. A escala, antes regional, toma proporções globais, posto que a vinculação ao BID confere nova pertinência ao Programa.

É curioso notar que apesar de se tratar de políticas públicas, sobre o marco nacional, as escalas de análise dos Programas nunca se encerram ali, sendo necessárias mediações. Brandão (2003) faz ressalvas à abordagem antológica das escalas, que parecem não atentar para o fato que

O sistema capitalista recorrentemente aprofunda e complexifica a divisão social do trabalho, em todas suas dimensões, inclusive na espacial. Aperfeiçoa compulsivamente sua capacidade de manejar as escalas espaciais em seu benefício. É por isso que nenhuma escala é melhor ou pior, per si. Na verdade, elas ganham nova significação em cada momento histórico particular (BRANDÃO, 2003, p. 2).

Seguindo essa ideia, delimita-se uma corrente que nega a eleição a priori de uma escala por excelência de desenvolvimento, conferindo ênfase ao processo social. Swyngedouw (1997, p. 138) reflete sobre o assunto ao afirmar que “as análises narrativas escalares tornam-se metáforas para discursos explicativos”, revelando, portanto, posições políticas e ideológicas, conflitos sociais e relações de poder. Para o autor, as escalas são fluidas e dinâmicas, não são ontológicas, tampouco neutras ou a priori. A escala é o resultado da disputa de poder e controle e da dinâmica sócio-espacial, sendo, portanto, sempre redefinida, contestada e reestruturada.

Eu insisto que a vida social é baseada no processo que é um estado de constante mudança e reconfiguração. Começar a análise, portanto, a partir de uma dada escala geográfica parece-me ser profundamente antagônico para apreender o mundo em uma maneira dinâmica, baseada no processo (SWYNGEDOUW, 1997, p. 141, tradução nossa).

A escala, portanto, deve ser pensada como algo socialmente produzido, que pode expressar, portanto, mudanças na ordem social, concedendo poder a uns e tirando de outros. Isto é, alterações na geometria de poder acarretam em mudanças regulatórias (de normas, rotinas, instituições), que desalinham uma transformação das relações socioespaciais e da escala em que operam. No turismo, isso é particularmente relevante uma vez que se trata de um processo que nunca se encerra no local de sua ocorrência – o destino turístico –, posto que remete a uma variável exógena – o turista –, pressupondo fluxos e deslocamentos. Além disso, o turismo não é um processo único; ao contrário, ele desvela processos diferentes em cada lugar. Da interação entre os agentes que produzem o território turístico – os turistas, o mercado e os planejadores – surgem múltiplas possibilidades de formatos e trajetórias para os destinos. Por isso, entende-se que eleger uma escala a priori para o turismo é reduzi-lo a um processo único e homogêneo.

Se as escalas estão em dissenso e em disputa, é de se esperar que os programas governamentais que as embalam também estarão. No caso do turismo, o embate político revela e determina escalas, transformando-as em unidades estanques e premissas para o desenvolvimento.

Conclusão

No decorrer deste relato, verificou-se a existência de um movimento geral e contraditório que aponta para uma descentralização centralizada da gestão pública do turismo. No Brasil, o turismo ganhou

lugar na agenda pública a partir da década de 1960, desenvolvendo, desde então, importante aparato institucional, além de políticas públicas e instrumentos correlatos que afirmaram a capacidade do setor em contribuir tanto para o crescimento econômico, como para a redução das desigualdades socioespaciais do país. Assim, o planejamento governamental do turismo passou a nomear, desenhar e organizar o 'espaço turístico' nacional, alvo das intervenções públicas. A partir de 1995, três Programas tiveram papel de destaque nesse processo: o PNMT, o Prodetur e o PNRT, que assumiram posição central e estruturante na política setorial. A troca do poder político nacional acarretou a descontinuidade destes Programas, além de mudanças nos arranjos escalares, na geometria de poder e nos recortes preferenciais: município turístico, polo turístico e região turística. É curioso perceber, entretanto, que o município continuou a desempenhar papel central mesmo na presença de outros recortes eleitos. Ele retornou à pauta tanto no PNRT, no momento da priorização do Programa com a escolha dos destinos indutores, como no Prodetur Nacional, que o transformou novamente em unidade elegível ao financiamento. Isso pode revelar a importância do papel do município no desenvolvimento turístico e a persistente dificuldade em se desenvolver novas instâncias de gestão.

Todos os Programas elegeram a priori uma escala e um recorte preferencial. Isso é revelador da maneira como o espaço é concebido nas políticas de turismo, como base homogênea e condicionada. Assim, em cada momento, novos recortes foram sendo criados para determinar os limites e configurações de um suposto território turístico, ignorando-se, assim, trajetórias alternativas, calcadas nas particularidades históricas e sociais de cada lugar. Acredita-se que somente uma política que leve em conta a multiplicidade do espaço turístico e seus vários formatos, será verdadeiramente comprometida com, nas palavras de Massey (1999), a abertura para o futuro e para a mudança.

Espera-se que a pesquisa represente uma contribuição no sentido de problematizar o discurso do turismo enquanto vetor de desenvolvimento a partir de políticas que abordam o espaço de forma essencialista. Uma política que elege escalas e, com base nelas, define recortes estanques como premissas para o desenvolvimento do turismo, em meio à enorme multiplicidade do país, dificilmente contribuirá com estratégias que considerem as profundas diferenças regionais, tanto sociais como institucionais. São esses últimos elementos que devem determinar, em cada momento, os limites do 'espaço turístico' e forjar assim novas territorialidades. Acredita-se que uma política nacional de turismo verdadeiramente comprometida com uma abordagem plural do espaço deve comportar limites e configurações múltiplas para o 'espaço turístico', que levem em conta as particularidades espaciais e as fundamentais mediações escalares necessárias à apreensão do fenômeno. Fica a lição de Massey (1999) que, ao refletir sobre uma política do espaço, conclui que reformular o modo de pensar o espaço e a espacialidade pode ser, em si mesmo, político.

Referências bibliográficas

- BRANDÃO, C. A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos regionais e urbanos. Tese (Livre-Docência em economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- BRANDÃO, C. Teorias, estratégias e políticas urbanas e regionais recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Nº 107, p. 57-76. Curitiba: 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, DF: Senado; 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

_____. Decreto-Lei nº 55 de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. Diário Oficial União, Brasília, DF, DF, 18 nov. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Delo055.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

_____. Decreto nº 60.224 de 16 de fevereiro de 1967. Regulamenta o Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966. Diário Oficial União, Brasília, DF, DF, 16 fev. 1967 Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=191637>>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

_____. Decreto-Lei nº 1.191 de 27 de outubro de 1971. Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências. Diário Oficial União, Brasília, DF, DF, 27 out. 1971 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1191.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

_____. Decreto nº 448 de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. Diário Oficial União, Brasília, DF, DF, 14 fev. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/Do448.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

_____. Decreto nº 4.898 de 26 de novembro de 2003. Transfere competências da EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo para o Ministério do Turismo, e dá outras providências. Diário Oficial União, Brasília, DF, DF, 26 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4898.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

_____. Decreto 5.406 de 30 de março de 2005. Regulamenta o cadastro obrigatório para fins de fiscalização das sociedades empresárias, das sociedades simples e dos empresários individuais que prestam serviços turísticos remunerados, e dá outras providências. Diário Oficial União, Brasília, DF, DF, 30 mar. 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5406.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

_____. Lei 6.505 de 13 de dezembro de 1977. Dispõe sobre as atividades e serviços turísticos; estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização; altera a redação do artigo 18, do Decreto-lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975; e dá outras providências. Diário Oficial União, Brasília, DF, DF, 13 dez. 1977. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6505.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

_____. Lei nº 6.513 de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. Diário Oficial União, Brasília, DF, DF, 20 dez. 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6513.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

_____. Lei nº 2.294 de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos e dá outras providências. Diário Oficial União, Brasília, DF, DF, 21 nov. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2294.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

_____. Lei nº. 8.181 de 28 de março de 1991. Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), passa a denominar-se Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo. Diário Oficial União, Brasília, DF, DF, 28 mar. 1991 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8181.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

_____. Medida Provisória nº 2.216-37 de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial União, Brasília, DF, DF, 31 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm>. Acesso em: 05 de setembro de 2008.

CRUZ, R. Política de Turismo e Território. São Paulo: Contexto, 2002.

_____. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: _____. América Latina: cidade, campo e turismo. San Pablo: 2006. Disponível em: <bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/19cruz.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2009.

_____. Turismo, produção do espaço e desenvolvimento desigual: para pensar a realidade brasileira. In: BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. S.; BURSZTYN, I. (orgs.). Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

EMBRATUR. Estratégias para o Desenvolvimento do Turismo no Brasil. Brasília, 1990.

_____. Política de Turismo. Brasília, 1995.

_____. Plano Nacional de Turismo: versão preliminar. Brasília, 1975.

_____. Política Nacional de Turismo. Brasília, 1986.

_____. Plano Nacional de Turismo: Plantur. Brasília, 1992.

MASSEY, D. Spaces of politics. In: MASSEY, D.; ALLEN, J.; SARRE, P. (orgs.). Human Geography Today. Cambridge: Polity Press, 1999.

MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. Plano Nacional de Turismo de 2003. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf>. Acesso em: 31 de julho de 2013.

_____. Plano Nacional de Turismo 2007/2010: Uma Viagem de Inclusão. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_2007_2010.pdf>. Acesso em: 31 de julho de 2013.

SACHS, W. Redifining Development. Ottawa: CBC/CBO Radio, 1990.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: “glocalization” and the politics of scale. In: KEWIN R. Cox (ed.). Spaces of gobalization: reasserting the power of the local. New York/London: The Guilford Press, 1997.