

## Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social

*Altair Sancho (altairsancho@hotmail.com)\**

*Marta de Azevedo Irving (marta.irving@mls.com.br)\*\**

### Resumo

O tema da inclusão social, apesar de ainda recente em políticas públicas de turismo, assume um espaço progressivo e cada vez mais freqüente nos discursos dos órgãos governamentais brasileiros e organismos internacionais. A promoção de inclusão social representa uma mudança de paradigma para o setor de turismo, uma vez que incorpora compromissos e princípios de sustentabilidade, em uma perspectiva de planejamento que transcende as demandas do próprio mercado. Nesse sentido, o presente ensaio visa tecer uma análise sobre o tema da inclusão social no âmbito do Plano Nacional de Turismo 2003/2007, a partir do contexto histórico de políticas públicas de turismo no Brasil. Para tal, o arcabouço metodológico envolveu levantamento bibliográfico e documental sobre o tema, interpretação das principais dimensões de inclusão social no discurso do PNT 2003/2007 e entrevista ao seu principal interlocutor estratégico da gestão pública. A pesquisa em questão indicou que as ações propostas com enfoque na promoção de inclusão social, embora positivas e inovadoras, foram ainda dispersas na configuração de gestão que norteou e conduziu o desenvolvimento do setor. Com efeito, os pressupostos de inclusão social, segundo enfoque adotado neste trabalho, integraram apenas, superficialmente, a perspectiva estratégica em ações e práticas na política pública em foco.

**Palavras-chave:** inclusão social; turismo; políticas públicas; Plano Nacional de Turismo 2003/2007.

### Abstract

The theme of social inclusion, despite recent in public policies of Tourism, increases progressively in importance and becomes gradually frequent in the official speeches of the Brazilian government and international organisms. Social inclusion promotion represents a change of paradigm for the tourism sector, as it implies sustainability commitments and principles in planning strategies that transcends the market needs. Based on this context, this paper aims to analyze the theme of social inclusion in the National Tourism Plan 2003/2007, based on a historical context of tourism public policies in Brazil. For this purpose, the methodological approach was based on bibliographical and documentary research, interpretation of the main social inclusion dimensions in the text of the PNT 2003/2007 and an interview of one of its strategic interlocutor in the public sector. This analysis indicates that the proposed actions focused on social inclusion promotion, although positive and innovative, were fragmented in the configuration that led to the management of the sector. Indeed, the assumptions of social inclusion, according to the conceptual approach adopted in this work, were only superficially considered in the strategic approach connected to actions and practices of the tourism policy considered in this analysis.

**Key-words:** Social inclusion; tourism; public policies; National Tourism Plan 2003/2007.

## Introdução

A partir dos anos 70, o fenômeno da globalização expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório, de alcance mundial, contribuindo para o acirramento das desigualdades sociais, superexploração dos recursos naturais e crescimento da pobreza. Este modelo de desenvolvimento, orientado por e sujeito à mundialização dos mercados, tem minimizado o papel do Estado, provocando a diminuição significativa dos direitos sociais e o corte sistemático de recursos voltados às áreas da saúde, educação, habitação, entre outras, gerando, conseqüentemente, um elevado passivo em exclusão social.

Este cenário controverso tem mobilizado países, instituições públicas e privadas e organismos do terceiro setor em torno de discussões sobre modelos de desenvolvimento mais equitativos e includentes. Nessa direção, o turismo emerge na pauta dessas discussões como uma alternativa potencial para a promoção da inclusão social. Na perspectiva de contribuir para a discussão do turismo como alternativa para a redução das desigualdades e dos problemas sociais vivenciados pelo país e gerar subsídios para políticas públicas do setor no Brasil, o presente trabalho objetiva analisar a maneira pela qual a temática da Exclusão/Inclusão Social foi considerada no âmbito das diretrizes e propostas do Plano Nacional de Turismo 2003/2007.

A metodologia adotada consistiu, inicialmente, na realização de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre as temáticas da Exclusão/Inclusão Social e políticas públicas em Turismo. Para tal, foram realizadas pesquisas em livros e periódicos nacionais e internacionais, consultas a sites oficiais na Internet e, análise documental em órgãos públicos vinculados ao turismo, em

especial, o Ministério do Turismo e Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR).

Após esta etapa, baseando-se na metodologia de Análise de Conteúdo, de Laurence Bardin (1977), foram estabelecidos temas centrais de análise, que fundamentaram a interpretação sobre inclusão social no âmbito do Plano Nacional de Turismo 2003/2007. A escolha desses temas baseou-se no referencial teórico selecionado como balizador para este estudo, a partir de Escorel (1997). Para esta autora, inclusão social é interpretada como processo que envolve "diferentes dimensões da existência humana em sociedade: social, política, cultural e do trabalho". Além destas quatro dimensões, esta pesquisa estabeleceu ainda uma quinta dimensão para análise, a ambiental, considerada central em políticas públicas de turismo, na atualidade. A pesquisa foi ainda complementada pela realização de entrevista, mediante roteiro semi-estruturado, dirigida a interlocutor estratégico do Ministério do Turismo, responsável pela coordenação do processo de elaboração, implementação e avaliação do PNT 2003/2007.

## Refletindo sobre a temática da exclusão/inclusão Social

A interpretação do tema da inclusão social no Plano Nacional de Turismo 2007/2010 parte da discussão teórica na contemporaneidade, em termos de seu significado e interface com o turismo. Nos últimos anos, esta temática tem ocupado o campo das reflexões acadêmicas, sendo progressivamente incorporada pelos discursos governamentais de diversas áreas e setores econômicos, que assumem o compromisso de formulação de políticas públicas e implementação de programas e projetos voltados à promoção da inclusão social.

\* Pesquisador e Professor da Universidade Federal de Minas Gerais, nas áreas de atuação em turismo, meio ambiente, planejamento turístico, metodologias participativas e políticas públicas. Possui Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (Programa EICOS/UFRJ) e Graduação em Turismo (UFJF).  
E-mail: altaisancho@hotmail.com.

\*\* Professora, pesquisadora associada II e coordenadora adjunta do Programa Eicos de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (UFRJ). Possui doutorado em Oceanografia Biológica pela Universidade de São Paulo em gerenciamento costeiro.  
E-mail: marta.iving@mls.com.br

No caso específico da realidade latino-americana, um dos principais desafios enfrentados com este objetivo tem sido, justamente, o combate ao agravamento dos processos exclusivos e a busca por modelos de desenvolvimento equitativos, baseados em processos democráticos e incluídos. Nesse sentido, diversos estudos e publicações têm evidenciado os graves problemas decorrentes do acirramento das desigualdades sociais, do aumento da pobreza absoluta e das altas taxas de concentração de renda, temas que têm despertado maior preocupação por parte dos governos, exigindo ações emergenciais e estruturais para a reversão deste quadro. Nas últimas décadas, tal cenário foi agravado ainda pelo fenômeno da globalização, que passou a produzir relações de dependência entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, com impactos significativos de ordem social, ambiental, cultural, política e, sobretudo, econômica na dinâmica de desenvolvimento dos países periféricos.

De acordo com Ianni (1996), a globalização vem expressar um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório, de alcance mundial. Este fenômeno expressa a emergência de uma sociedade global, como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória. Nesta perspectiva, o desenvolvimento do modo capitalista de produção se sustenta em novas tecnologias, criação de novos produtos, recriação da divisão internacional do trabalho, mundialização dos mercados e expansão e disseminação das políticas neoliberais, ultrapassando fronteiras geográficas, históricas e culturais, multiplicando-se assim, suas formas de articulação e contradição.

Na América Latina e, em especial, no Brasil, tal fenômeno assume um caráter fundamentalista, baseado nos ideais neoliberais, com predominância do capital,

do individualismo e do mercado, privilegiando-se a abertura comercial, as privatizações e o combate ao intervencionismo estatal (Lesbaupin, 2000).

Diante dessa realidade, a reflexão e análise sobre este modelo de desenvolvimento fortemente influenciado pelas demandas econômicas, suas consequências e os possíveis rumos da sociedade, passaram a constituir temas centrais de investigação para a academia, a gestão pública e os organismos internacionais.

Nos anos 70, são iniciadas as discussões em torno do conceito de "marginalidade" social<sup>1</sup> que considera as relações econômicas e sociológicas inerentes ao capitalismo como constitutivas do sistema produtivo. Assim, as populações marginais aparecem como consequência da acumulação capitalista. Contudo, em 1977, com a publicação de "O mito da marginalidade", Perlman (1977) contrapõe tal perspectiva e propõe uma reconceitualização do tema da marginalidade e da participação social, explicitando que a visão funcionalista, até então inerente a esta concepção, não considerava os vínculos estruturais das economias e das sociedades dependentes da América Latina. "Marginalidade", neste contexto, é expressa como consequência de um modelo de desenvolvimento que tem como característica básica a exclusão de vastos setores da população de seu aparato produtivo principal.

Segundo Vêras (1999), na década de 80 as atenções se voltaram para a questão da democracia, a segregação urbana, a importância do território para a cidadania, a falência das ditas políticas sociais, os movimentos e as lutas sociais.

Nos anos 90, como resultado das discussões precedentes, emerge uma nova e complexa temática de estudo: a exclusão social. Tema este abrangente, conflitante,

1. Para maior aprofundamento da questão da marginalidade, ver Cardoso et al. (1971), Pereira (1971) e Paoli, (1974).

polêmico, "multidimensional", que passa a figurar no centro do debate político e social, sendo alvo de muitas críticas e reflexões, sobretudo por parte da academia.

Segundo Paugam (1999), a utilização da noção de exclusão, em particular na Europa, acontece de forma tão variada, imprecisa e sem fundamento que, frequentemente, torna-se inconsistente e, às vezes, equivocada. Martins (2002) ressalta que exclusão é um desses temas que fazem parte de um conjunto de categorizações imprecisas, hoje em dia utilizadas para definir os aspectos mais problemáticos da sociedade contemporânea, no Terceiro Mundo.

Uma retrospectiva dos inúmeros significados atribuídos ao termo "exclusão" evidencia uma grande diversidade de interpretações, abrangendo tanto as discussões sobre minorias (negros, índios, homossexuais, deficientes físicos), quanto às relativas aos desempregados, "pobres", sem-habituação, sem-teto, sem-terra, moradores de subúrbios, etc., enfim, todos aqueles que, de alguma forma, em maior ou menor grau, estão submetidos a algum tipo de privação. Nessa direção, tal conceito se propõe a englobar os mais diferentes problemas sociais presentes na sociedade, sendo capaz de tudo explicar. Mas, de acordo com Martins (op. cit), na verdade:

*"Não existe exclusão e sim inclusões de diferentes formas, sejam elas satisfatórias ou precárias, marginais, instáveis. O que se chama de exclusão é aquilo que constitui o conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas de uma inclusão insatisfatória. A inclusão daqueles que estão sendo alcançados pela nova desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas e para os quais não há senão, na sociedade, lugares residuais. Nesse sentido, exclusão, sociologicamente, não existe. O discurso corrente sobre exclusão é basicamente produto de um equívoco, de uma fetichização, a*

*fetichização conceitual da exclusão, a exclusão transformada em uma palavra mágica que explicaria tudo"* (Martins, 1997:29).

Desse modo, a tendência do "culto à exclusão" acaba levando à crença de que alguns estão sendo jogados para fora dos sistemas de relação e produção sociais, quando, na verdade, estão sendo excluídos para, novamente, serem incluídos - ou "re-incluídos" - só que de forma precária, marginal, para que possam se tornar testemunhas e reprodutores deste mesmo aparelho dominante. Devido às injustiças cotidianas e às carências permanentes a que estão submetidos, vêem suas chances de reivindicação cada vez mais limitadas. Assim, "a exclusão nos lança na cilada de discutir o que não está acontecendo exatamente como sugerimos, impedindo-nos, portanto, de discutir o que de fato acontece: discutimos a exclusão e, por isso, deixamos de discutir as formas pobres, insuficientes e, às vezes, indecentes de inclusão" (Martins, Idem).

Nessa lógica, o entendimento e a análise do processo de exclusão social estão atrelados ao reconhecimento e compreensão de suas origens, da maneira como se manifesta, do seu lugar na dinâmica social e, de como influencia, interfere e reconstrói a lógica do desenvolvimento. Neste contexto, parece fundamental se investigar as causas do processo que levam os grupos humanos às situações de exclusão, ou melhor, de "inclusão" de modo insatisfatório, degradante, desumano. Nas palavras de Castel (2004:20), "é preciso reconstruir o continuum de posições que ligam os in e os out, e compreender a lógica a partir da qual os in produzem os out".

Scorel (1997) aborda a temática da exclusão social como um processo que envolve trajetórias de vulnerabilidade, fragilidade ou precariedade e até ruptura de vínculos, em quatro dimensões e perspectivas da existência humana em

2. Dimensões e temas de análise adotados para a interpretação de inclusão social no âmbito do PNT 2003/2007: Dimensão Política: 1. Formação cidadã no sentido de adquirir condições efetivas para participar e se fazer representar na esfera pública; 2. Espaço para o exercício dos direitos e deveres de cidadão; 3. Descentralização de poder e das ações por parte dos órgãos governamentais; 4. Acesso ao processo de tomada de decisão por todos os atores sociais envolvidos no desenvolvimento do turismo. Dimensão Cultural: 1. Reconhecimento, valorização e fortalecimento das tradições, aspectos e costumes culturais das populações residentes nos destinos turísticos; 2. Proteção e conservação do patrimônio histórico-artístico-cultural das destinações turísticas. 3. Incentivo ao intercâmbio cultural; Dimensão Ambiental: 1. Conservação dos recursos renováveis; 2. Acesso à visão (noção) coletiva de patrimônio natural; 3. Incentivo à adoção de práticas sustentáveis de conservação dos recursos não-renováveis; 4. Impacto dos investimentos em infra-estrutura no território. Dimensão Social: 1. Fortalecimento/Melhoria das relações sociais; 2. Prevenção/Combate aos problemas sociais gerados e/ou agravados pelo turismo (violência, tráfico de drogas, prostituição, exploração sexual infantil, etc.); 3. Prevenção contra a exploração de turistas; 4. Acesso a oportunidades de se fazer turismo. Dimensão do Trabalho: Aumento da oferta de empregos (postos de trabalho); 2. Emprego reconhecido pela legislação; 3. Estabilidade nos postos de trabalho; 4. Educação como meio de inserção no mercado de trabalho; 5. Acesso aos meios de crédito.

3. Vale ressaltar que as discussões em torno da temática da exclusão/inclusão social na literatura atual reafirmam o enfoque voltado, sobretudo, para a questão do trabalho/renda.

sociedade: trabalho, social, política e cultural. A vulnerabilidade do trabalho recai sobre o aumento do desemprego, do emprego precário e da instabilidade a ele associada. Com relação à dimensão social, há a fragilização das relações familiares, de vizinhança e no interior do grupo social, levando o indivíduo ao isolamento e à solidão. Na dimensão política, as trajetórias de vulnerabilidade são de precariedade no acesso e no exercício dos direitos de cidadão e na impossibilidade de participação e representação na esfera pública. Na dimensão cultural, exclusão é caracterizada pela indiferença, discriminação e pelo não-reconhecimento dos costumes e tradições culturais de um determinado grupo social. Além dessas dimensões, a interpretação da exclusão/inclusão social, no âmbito do turismo, requer ainda a leitura sob a perspectiva da dimensão ambiental, por sua relevância no contexto de análise da temática da sustentabilidade em políticas públicas deste setor<sup>2</sup>.

Esta abordagem reforça a idéia de que os ditos "excluídos", além da dificuldade de integração à estrutura produtiva<sup>3</sup>, encontram também diversos problemas de ajustes e engajamento no plano moral, social, participativo. Nessa lógica, as propostas para minimização dos processos exclusivos só parecem ter sentido se voltadas para a reivindicação de direitos sociais e políticos, já adquiridos pela sociedade, com a implementação do Estado de Bem-Estar Social, após a Segunda Guerra Mundial. Tal direcionamento tende a contribuir, decisivamente, para a concretização da noção da universalidade da condição de cidadania (ainda que individual e regulada do ponto de vista das regras de acesso determinadas pelo Estado) e de igualdade para todos. "Isso não significa a plena redistribuição da riqueza social construída pela sociedade, mas a possibilidade da

aquisição de um nível cidadão de acessos sociais" (Sposati, 1999:126).

Contudo, os processos exclusivos não reconhecem a cidadania para todos, de maneira que a noção de cidadania, de direitos e de oportunidades para uma pequena parcela da população (os considerados "incluídos"), não é a mesma para a grande maioria de excluídos. A situação de exclusão social impede, mesmo que temporariamente, um indivíduo de participar das relações sociais e da construção da sociedade, de atuar e ser reconhecido como cidadão, proprietário de direitos e deveres. Mas Amartya Sen (1999 apud Werthein, 2003) afirma que este quadro só poderá ser revertido no momento em que se considerar que inclusão social se concretiza a partir da experiência amplamente compartilhada e da participação ativa da sociedade, pela igualdade generalizada de possibilidades e oportunidades de vida que se oferecem aos cidadãos, no plano individual, e pela expectativa de um nível de bem estar elementar para todos.

Deste modo, a promoção de inclusão social está diretamente ligada à formação de uma consciência crítica e cidadã na sociedade, que contemple aspectos relacionados à educação, à ética, à solidariedade, à responsabilidade nas ações e ao compromisso com os direitos e interesses coletivos, de forma que o cidadão passe a assumir um papel central e decisivo, ao lado do poder público, no processo de desenvolvimento do país. Mas para que isso aconteça, Raftner (2002) ressalta a importância de se inspirar e potencializar ações político-institucionais de todos os setores da sociedade, para difundir práticas democráticas ampliadoras de cidadania. Este autor evidencia também a necessidade da qualificação de agentes governamentais para uma cultura democrática, participativa e solidária, de ampliação dos

canais de participação e capacitação de lideranças, para a implementação de políticas inovadoras dirigidas à melhoria da qualidade de vida e democratização dos processos de trabalho e gestão dos recursos e serviços públicos.

Nessa lógica, o compromisso de inclusão social pressupõe a articulação de políticas econômicas, sociais e também ambientais, integrando questões relacionadas à inserção (ou reinserção) no mercado produtivo e à ampliação da cidadania e dos espaços de participação social, de maneira a possibilitar a minimização dos processos de desigualdade social.

### **Compreendendo o turismo a partir da perspectiva de inclusão social**

Nas discussões recentes sobre os possíveis caminhos ou alternativas para a minimização dos inúmeros problemas da sociedade contemporânea, como o quadro de pobreza crescente, as desigualdades sociais, as altas taxas de concentração de renda e a degradação dos recursos naturais, o turismo emerge na retórica das políticas públicas como uma alternativa potencial para a promoção de inclusão social, principalmente, em virtude da importância estratégica que tem assumido na economia de vários países, inclusive no Brasil, por seu potencial para a geração de emprego e renda, pelo número cada vez maior de pessoas que viajam e pelo volume de recursos financeiros que movimenta, uma vez que é reconhecido como um dos segmentos da economia global que mais cresce em todo o mundo.

Esta perspectiva do turismo como alternativa para inclusão social ganha ainda, na atualidade, uma atenção crescente, uma vez que um número cada vez maior de fóruns, publicações<sup>4</sup> e formulações em políticas públicas vêm mobilizando, nos últimos anos,

diversos setores da sociedade, na tentativa de delineamento de diretrizes e caminhos que possibilitem o planejamento do turismo com este direcionamento.

Vale ressaltar ainda que as questões referentes à inclusão social ganharam contornos efetivos a partir das reflexões sobre sustentabilidade associada ao turismo. Nesse sentido, a concepção de turismo sustentável proposta pela OMT (1994) lança um desafio aos modelos de desenvolvimento adotados pelo setor, a partir do momento em que privilegia em seu planejamento, a conservação de recursos naturais, o resgate e valorização de patrimônio cultural e a geração de benefícios diretos à população do destino turístico, como alternativa para a promoção da inclusão social.

Nessa direção, as discussões e reflexões voltadas à proposição de caminhos e estratégias que permitam apontar o turismo como uma alternativa efetiva para a promoção de inclusão social envolvem, primeiramente, a centralidade da incorporação dos princípios de sustentabilidade à práxis turística, no âmbito das políticas públicas.

Esta questão constitui um desafio e, ao mesmo tempo, um pressuposto às iniciativas que visam promover o desenvolvimento por meio do turismo, sobretudo, em virtude dos impactos deste setor sobre o território. Segundo Rodrigues (2002), o turismo "consome" intensamente o território. Ele se apropria de porções do espaço, imprime sua lógica de organização e produção e, assim, "prepara" o território para receber turistas. Nesse sentido, recaem sobre os territórios todos os impactos oriundos do desenvolvimento do turismo, o que faz com que as questões concernentes ao planejamento territorial e à adoção das premissas de sustentabilidade no desenvolvimento deste setor sejam primordiais, como forma de minimizar os impactos, organizar as ações propostas,

4. Dentre os principais documentos com este objetivo, merecem destaque a "Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável" (1996) e o "Código Mundial de Ética do Turismo" (1999). As considerações e diretrizes apresentadas nestes documentos fornecem orientações importantes aos principais atores sociais envolvidos em planejamento turístico, no sentido da adoção de práticas e ações que privilegiem a minimização dos impactos negativos e o desenvolvimento sustentável do setor.

definir orientações estratégicas e contribuir para a redução dos processos exclusivos, freqüentemente observados nos núcleos receptores. Para Silveira (2002), o uso do território pelo turismo e a vulnerabilidade dos recursos naturais e socioculturais, dos quais este setor depende, implicam na formulação de políticas públicas que tenham como suporte o planejamento com enfoque no território, na dinâmica local e na gestão participativa, como premissas para se minimizar os impactos gerados e potencializar o turismo como alternativa para a promoção da inclusão social.

Sancho (2007) reafirma que os pressupostos de sustentabilidade devem ser abordados no âmbito das políticas públicas de turismo, uma vez que estas irão estabelecer as diretrizes e estratégias para a coordenação e orientação de todo o processo de desenvolvimento turístico de um determinado país, repercutindo diretamente nas ações de planejamento em nível regional e local.

Desse modo, a incorporação de compromissos de sustentabilidade ao conteúdo das políticas públicas pode representar um caminho alternativo aos modelos dominantes de turismo globalizado, orientados pela lógica da produção, do consumo e do mercado. A concepção de sustentabilidade exige novos conteúdos e novas formas de gestão pública, baseados na compreensão integrada (considerando seus diferentes aspectos sociais, ambientais, espaciais, culturais, políticos e econômicos) e na descentralização das ações, que privilegiam o envolvimento de diferentes representações no processo de tomada de decisão, numa lógica de participação e diálogo.

Rodrigues (2002) destaca ainda, nesta perspectiva, a importância da adoção e

priorização de modelos de desenvolvimento de base local.

*"Deter-se no lugar significa abandonar a crença predominante nas soluções pretensamente universais e opor-se a fórmulas externas. Há que se confiar na capacidade e sabedoria das comunidades locais na identificação dos seus problemas e na tentativa de soluções originais, com base na sua própria experiência e na de outros grupos similares"* (Rodrigues, 2002:58).

Nessa lógica, o processo de participação social e diálogo se concretiza, a partir da identificação e engajamento das lideranças e representatividades locais no processo de planejamento e desenvolvimento do turismo, pois estas conhecem e vivenciam a realidade local, sendo estas capazes de identificar problemas e necessidades, avaliar alternativas, identificar as demandas por conservação ambiental e buscar soluções, sugerindo caminhos que levem à melhoria da qualidade de vida, ao fortalecimento da cultura local e ao bem-estar social. Nessa perspectiva, a promoção de inclusão social ganha sustentação em formas alternativas de desenvolvimento por meio do turismo, nas quais os atores sociais locais são os protagonistas desse processo<sup>5</sup>.

Esta reflexão parte, portanto, do pressuposto que o desafio para se promover inclusão social através do turismo está relacionado à incorporação dos compromissos de sustentabilidade à prática turística, ao estabelecimento de políticas públicas com enfoque na descentralização do processo de tomada de decisões, ao planejamento participativo com enfoque no território e à promoção de iniciativas que privilegiem o desenvolvimento de base local.

5. O desenvolvimento de base local e o protagonismo social constituem algumas das premissas do denominado turismo de base comunitária que, na atualidade, reúne diversas experiências, em diferentes regiões do mundo, no sentido de construir novos paradigmas de desenvolvimento turístico e, que internaliza, portanto, forte conteúdo de inclusão social.

## Interpretando o tema da inclusão social no âmbito do Plano Nacional de Turismo 2003/2007

Assim, com base na problemática apresentada, este trabalho se propõe então a contribuir para a discussão do turismo como alternativa para a promoção de inclusão social e gerar subsídios para políticas públicas do setor no Brasil, tendo como foco o Plano Nacional de Turismo PNT 2003/2007. Contudo, tal objetivo requer, em princípio, a compreensão da maneira pela qual esta temática tem sido abordada pelas políticas públicas de turismo anteriormente implementadas no Brasil.

Importante enfatizar que, na perspectiva histórica, até a década de 90, as políticas de turismo não constituíram prioridade no planejamento nacional, recebendo atenção e investimentos apenas setoriais. Segundo Cruz (2000:42), entre 1966 e 1991, as políticas nacionais de turismo falharam sob diversos aspectos, mas, principalmente, por se sustentarem em uma abordagem parcial do fenômeno, em detrimento de uma abordagem estrutural e totalizante. Nesta fase, os órgãos públicos desconsideraram as complexas relações intrínsecas ao turismo e a necessidade de sua articulação com outras políticas e setores governamentais, entre os quais: a política urbana, de transportes, meio ambiente, educação, cultura, entre outras. Até 1991, as iniciativas e ações propostas foram fragmentadas, relegando ao setor privado os rumos do desenvolvimento do turismo no país.

Apenas em 1996, foi instituída a Política Nacional de Turismo 1996/1999 e, até a data de sua instituição, esta foi considerada como a mais completa e elucidadora da história das políticas federais até então estabelecidas, com o objetivo de orientar as ações relacionadas ao desenvolvimento do turismo no Brasil<sup>6</sup>.

Os objetivos, proposições e diretrizes desta política podem ser considerados inovadores, uma vez que congregaram, de maneira inédita, temas como democratização do acesso ao turismo nacional, promoção do bem-estar social, redução das disparidades sociais e econômicas em âmbito regional (através da geração de emprego e melhor distribuição de renda), descentralização do processo de gestão, conservação e preservação do patrimônio histórico-cultural, entre outros.

Entre as iniciativas que internalizaram alguns dos aspectos de inclusão social, conforme o referencial teórico discutido, há que se destacar como marco o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT. O PNMT pode ser apontado como um programa estratégico e multifacetado, que congregou diversos projetos e iniciativas da PNT 1996/1999, concentrando esforços no sentido da implementação de diretrizes e estratégias para o setor em âmbito nacional<sup>7</sup>. O programa, cuja estrutura envolveu os níveis federal, estadual e municipal, teve como foco a gestão e o planejamento do turismo, em nível local. Os municípios foram considerados os principais agentes para a condução do processo de desenvolvimento do turismo, pautado no compromisso de sustentabilidade. Questões de ordem econômica, social, cultural, política e ambiental permearam todos os objetivos e ações do PNMT, cujas propostas e enunciados internalizaram, parcialmente, a temática da inclusão social.

No entanto, vale destacar que a postura adotada pela EMBRATUR<sup>8</sup> durante a implementação do PNMT impediu que a proposta de descentralização se concretizasse efetivamente. Isso porque, as ações dos municípios foram condicionadas às normatizações deste órgão, já que para participar do programa, eles deveriam ser identificados como prioritários para o

6. Vale ressaltar que a Política Nacional de Turismo 1996/1999 norteou também as ações e o desenvolvimento do setor nos anos seguintes ao término de sua vigência (1999), no período que se estendeu até o final de 2002.

7. Nessa lógica, o programa tinha como propostas: a) formação cidadã das populações residentes em destinos turísticos, visando à sensibilização para a importância da adoção e implementação de pressupostos de sustentabilidade no desenvolvimento do turismo; b) valorização cultural, preservação do patrimônio histórico-cultural e conservação ambiental, como forma de minimizar os impactos gerados pela atividade; c) estruturação de produtos com maior qualidade e compromisso socioambiental, e; d) melhoria das condições de vida em âmbito local.

8. A EMBRATUR era o órgão responsável pela gestão do Turismo no Brasil, à época.

desenvolvimento do turismo<sup>9</sup>. Nessa direção, as ações dos municípios foram, muitas vezes, subordinadas e condicionadas às "regras" em nível federal e estadual.

Dessa maneira, o PNMT propôs, mas não conseguiu implementar, efetivamente, uma estrutura de gestão realmente descentralizada, sobretudo do ponto de vista da democratização do processo de tomada de decisão entre todos os níveis governamentais. Somente no âmbito local, uma vez atendidas as "regras do jogo", os municípios conseguiram adquirir certa autonomia para implementar o processo de desenvolvimento turístico.

Mas, de qualquer forma, é preciso considerar os avanços conquistados pelo PNMT, até aquele momento, nas políticas de turismo, especialmente se considerado o enfoque estratégico de desenvolvimento para o setor. Através do PNMT, a PNT 1996/1999 contribuiu para uma nova perspectiva sobre os modelos de gestão do turismo adotados no Brasil até aquele momento, já que este incorporou à visão e ao planejamento estratégico de governo, temas como o envolvimento dos diversos segmentos e atores sociais no processo de desenvolvimento turístico, ações em âmbito local, formação cidadã e adoção de pressupostos de sustentabilidade na práxis turística, temas estes, essenciais para se pensar o turismo a partir da perspectiva de inclusão social.

Ao mesmo tempo, parece claro que, naquele momento, as discussões e também as proposições no sentido de se considerar e/ou transformar o turismo em um setor capaz de promover inclusão social, sobretudo a partir de uma visão estratégica de governo, foram ainda muito incipientes. Ainda sim, as diretrizes adotadas, bem como os projetos propostos pela PNT 1996/1999, contribuíram decisivamente para a evolução das políticas públicas de turismo no Brasil, se considerado o

compromisso de promoção da inclusão social e as perspectivas subseqüentes adotadas em nível governamental.

Assim, na seqüência histórica em políticas públicas de turismo no Brasil, em 2003 foi instituído o Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Em seu processo de elaboração, o governo procurou apreender as principais demandas, sugestões e problemas do segmento turístico, através da realização de consultas aos diferentes atores envolvidos no turismo nacional, visando ao estabelecimento das principais diretrizes, estratégias e objetivos para o desenvolvimento do setor.

No documento de referência do PNT 2003/2007 (BRASIL, 2003), o turismo adquiriu status de setor prioritário, capaz de contribuir para a efetivação das Macroestratégias do Governo Federal e auxiliar na superação dos principais desafios do país nas áreas econômica e social, em função de seu potencial para promover a minimização das desigualdades regionais, a geração de empregos e divisas, a distribuição de renda, o desenvolvimento sustentável e a integração, ao mercado de trabalho, de um contingente populacional com limitada qualificação profissional.

A potencialidade do setor com este direcionamento foi enfatizada, sobretudo, em relação à hospitalidade brasileira e à diversidade de atrativos, culturas e povos do país. Ao mesmo tempo, o governo reconheceu o turismo como atividade econômica capaz de amenizar as desigualdades regionais, como mecanismo de inclusão dos mais variados segmentos sociais e de desconcentração de renda e também como alternativa para a geração de benefícios aos destinos, benefícios estes a serem compartilhados por todos os atores envolvidos direta e/ou indiretamente no setor turístico.

9. Após a aprovação do município para participar do programa, este solicitava junto ao Comitê Estadual do PNMT a formação de seus monitores, que participavam de oficinas de sensibilização e capacitação para atuarem junto à comunidade, com o objetivo de criar o Conselho e o Fundo Municipal de Turismo. Concluídas essas etapas, o município recebia da EMBRATUR o "Selo de Município Prioritário para o Turismo", passando a ter prioridade nos investimentos governamentais (tanto federais quanto estaduais)

Contudo, esta perspectiva integrada de desenvolvimento do turismo, que congrega as áreas social, ambiental, humana e cultural, estaria condicionada, segundo o discurso oficial, ao crescimento do setor turístico nacional. Dessa forma, este plano privilegiou o enfoque de mercado, com base na perspectiva econômica atribuída ao setor. Esta perspectiva foi evidente em seus objetivos enunciados: "desenvolvimento do produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais e estímulo e facilitação do consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional<sup>10</sup>.

O próprio conceito de inclusão social, abordado no âmbito do PNT 2003/2007, se distancia daquele adotado neste trabalho. O discurso oficial partiu do pressuposto de que o potencial do turismo como alternativa para inclusão social estaria vinculado à sua capacidade de geração de emprego e renda e ampliação de inserção de novas parcelas de consumidores no mercado turístico<sup>11</sup>. Esta concepção de inclusão social, com enfoque prioritariamente econômico, segundo Castel (2004), limita a análise do turismo como fenômeno, e impede sua abordagem como processo abrangente e complexo, que reúne diversas questões interdependentes e complementares, que não só a geração de emprego ou a inclusão de novas camadas sociais no mercado.

Ainda que a geração de emprego figure, na atualidade, como uma das principais questões relacionadas à inclusão social, Escorel (1997) e Sposati (1999) propõem uma abordagem mais ampla para a sua interpretação, que supera a visão reducionista exclusão/inclusão - baseada na geração de emprego/renda, predominante no discurso oficial. A promoção de inclusão social, segundo esses autores, estaria relacionada à reivindicação de direitos sociais e políticos, à universalidade da condição de

cidadania, à participação ativa na sociedade, à igualdade generalizada de possibilidades e oportunidades, ao engajamento no plano moral, social, participativo. Enfim, falar em inclusão social significaria ir além da vida no trabalho e considerar os campos da habitação, educação, saúde, lazer, acesso a serviços, direitos políticos, cidadania.

Nesse sentido, esta perspectiva de desenvolvimento essencialmente economicista, inerente às diretrizes do PNT 2003/2007, teve ressonância no delineamento de suas estratégias, programas e projetos, influenciando também a maneira como cada uma das dimensões de interpretação de inclusão social, propostas neste estudo, foi abordada.

Com relação aos aspectos políticos na análise de inclusão social, o PNT 2003/2007 promoveu avanços importantes, através de várias propostas e ações que, em continuidade e aperfeiçoamento das iniciativas implementadas pela Política Nacional de Turismo 1996/1999, visaram à construção de uma estrutura de gestão descentralizada para o setor.

Um avanço significativo, neste sentido, se efetivou a partir da criação do primeiro ministério - Ministério do Turismo - exclusivamente voltado para os assuntos relacionados ao Turismo, cujo objetivo principal foi promover a articulação dos diferentes segmentos ligados ao setor turístico. A estrutura institucional e política criada pelo MTur se configurou, à época, como uma proposta inovadora, abrangente e ambiciosa, já que procurou ampliar o foco das estratégias e ações já estabelecidos pela política anterior, a partir do momento em que incorporou questões de ordem econômica, social, cultural, ambiental, espacial e política nas propostas de desenvolvimento do turismo no país, priorizando a descentralização da gestão pública

10. Os objetivos específicos do PNT 2003/2007 foram: Viabilizar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta turística; estruturar os destinos turísticos; ampliar e qualificar o mercado de trabalho; aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional; aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

11. Segundo interlocutor do Ministério do Turismo, que ocupa a Coordenação Geral do Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo, integrante da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo.

(através das articulações e parcerias entre as esferas de poder federal, estadual e municipal) e, também, o envolvimento de diversos atores sociais nesse processo.

O PNT 2003/2007 priorizou ainda a criação e/ou a revitalização de vários órgãos e instâncias representativas na estrutura de gestão descentralizada, abrangendo as diferentes esferas de poder (federal, estadual, regional e municipal), com enfoque na integração e articulação de decisões, objetivando a instituição de espaços efetivos de participação social e negociação. Nessa direção, o Plano Nacional Turismo 2003/2007 procurou priorizar a descentralização e o efetivo envolvimento dos governos estaduais, dos parceiros estratégicos, setor privado, municípios e representatividades locais na gestão do turismo<sup>12</sup>.

Ao mesmo tempo, uma das principais inovações do PNT 2003/2007, na perspectiva política da temática da inclusão social, se vinculou à promoção das articulações interministeriais e à afirmação do compromisso de transversalidade em políticas públicas. Esta questão, que de certa maneira já havia inspirado algumas das ações da Política Nacional de Turismo 1996/1999, adquiriu status de prioridade política, por representar uma perspectiva estratégica para a maximização das ações e resultados no processo.

A perspectiva da descentralização das decisões propostas norteou também a implementação do "Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil", com um enfoque na transversalidade de ação, sendo este referência para as demais ações do MTur e uma das principais estratégias para a execução da política. Entre seus objetivos, pode ser mencionada a promoção do desenvolvimento do setor de forma descentralizada e regionalizada, com foco coordenado, integrado e participativo, baseando-se em flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e

interinstitucional e na sinergia de decisões. Este programa priorizou também a distribuição dos benefícios gerados pelo turismo, de maneira mais equitativa e com foco nas populações locais:

*"Trata-se de um modelo de desenvolvimento integral, na perspectiva da inclusão social, com ênfase na igualdade de oportunidades desejada pelas populações, em nome das quais se formula o Programa. Busca-se reafirmar as formas de existência das comunidades, seus costumes e suas crenças, as relações de poder e de interesses que as unem e as distanciam. Enfim, trata-se de uma contribuição para superar obstáculos e divergências e pensar a geração de riqueza vinculada ao movimento de grupos sociais regionalmente organizados, que demandam espaço de participação no processo de decisão e gestão" (BRASIL, 2006:22).*

Com esta inspiração, o programa visou permitir que cada região turística planejasse e executasse o próprio processo de desenvolvimento turístico, através de um Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo Regional, com foco em questões sociais, ambientais, econômicas e políticas, de acordo com as peculiaridades e o estágio de desenvolvimento associado.

No entanto, apesar de o Programa de Regionalização do Turismo ter alcançado resultados importantes, sobretudo na perspectiva do incremento do mercado turístico<sup>13</sup> (segundo o 11º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo, 2006), com ações de estruturação, promoção e comercialização de roteiros e produtos turísticos, sua lógica de implementação e execução não seguiu, em alguns casos, a metodologia prevista. Ainda que esta estivesse baseada nos princípios da gestão descentralizada e participativa, voltada para a estruturação de produtos turísticos sustentáveis (em função de uma demanda

12. Contudo, é preciso ressaltar que o método de análise adotado nesta pesquisa considerou a lógica do processo de descentralização da gestão do turismo no plano do discurso oficial. A avaliação sobre a efetividade das iniciativas voltadas à distribuição do poder e/ou empoderamento daqueles que vivem nas destinações turísticas, bem como seu grau de participação (seja ele consulta, convencimento, mera presença, participação efetiva) no processo decisório, exigiriam a adoção de outros procedimentos metodológicos, que não apenas a análise no teor e nas características do discurso das Políticas Públicas de Turismo no Brasil.

13. Após mapeamento finalizado em março de 2006, o país estava mapeado em 241 regiões turísticas, as quais contemplam 3.924 municípios. O objetivo é atingir a marca de 81 roteiros turísticos com padrão internacional e mais de 400 com padrão nacional (11º Relatório de Atividades do Ministério do Turismo, 2006:19).

do mercado por produtos turísticos formatados e, da necessidade do rápido alcance de resultados concretos, por parte do MTur), o processo de implementação e formatação de alguns roteiros e regiões turísticas se efetivou em um curto espaço de tempo, "a toque de caixa", ignorando, portanto, a metodologia previamente delineada. Esta, segundo a proposta original, deveria estar baseada em um processo gradual (de médio e longo prazos) de implementação das etapas previstas no programa. Sansolo (2005) ressalta ainda que este programa foi pulverizado em todo o país sem contar com uma previsão orçamentária, capaz de subsidiar sua execução, e sem uma estratégia de captação de recursos para o financiamento do desenvolvimento das regiões. Estes problemas prejudicaram a sua implementação e, segundo o autor, o ideal teria sido que "tivessem sido traçados critérios econômicos claros para a alocação de recursos no território" (Idem).

Ainda no âmbito dos aspectos políticos da análise proposta, um outro tema que precisa ser discutido refere-se à formação cidadã de atores e representatividades sociais do setor e das populações residentes nas destinações turísticas. Este tema compôs, apenas parcialmente, as iniciativas empreendidas pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Somente os projetos "Brasil: Meu Negócio é o Turismo", "Caminhos do Futuro" e "Emprendetur" abordaram em suas propostas este tema, de maneira direta. Um dos objetivos destes projetos envolveu o fomento às iniciativas voltadas à formação e à conscientização de agentes locais, professores e alunos da rede pública, e alunos dos cursos de graduação em turismo, sobre a importância da adoção de práticas sustentáveis no planejamento e na condução da atividade turística, um pressuposto para a promoção da inclusão social através do turismo.

Com relação aos aspectos culturais de inclusão social, o PNT 2003/2007 pouco avançou, e representou até mesmo um certo retrocesso com relação às ações empreendidas no âmbito da Política Nacional de Turismo 1996/1999. As iniciativas do PNT 2003/2007 voltadas às questões culturais tiveram um enfoque prioritariamente direcionado ao desenvolvimento do mercado turístico, considerando a riqueza da diversidade cultural do país, sobretudo, como um recurso essencial e diferenciado para a formatação de produtos turísticos competitivos e de qualidade.

De maneira geral, temas estratégicos como a proteção e conservação do patrimônio histórico-artístico-cultural das destinações turísticas, a valorização e fortalecimento das tradições culturais das populações e o incentivo ao intercâmbio cultural, foram considerados, em sua essência pelo PNT 2003/2007, apenas como "inputs" relevantes no processo de formatação de produtos turísticos competitivos, indispensáveis à consolidação do mercado turístico brasileiro. Vale ressaltar que a abordagem adotada pelo Plano diverge da concepção adotada no presente trabalho, que considera a valorização e fortalecimento das tradições culturais e a conservação do patrimônio histórico e artístico como questões essenciais para a transformação do turismo em uma alternativa efetiva de inclusão social, já que estes pressupostos tendem a interferir diretamente na valorização da identidade local, no resgate da auto-estima e no sentimento de pertencimento das populações residentes nos destinos turísticos.

A temática ambiental, por sua vez, constituiu prioridade evidente do Plano Nacional de Turismo 2003/2007, mesmo que algumas de suas iniciativas tenham considerado os "recursos ambientais",

prioritariamente, como insumos para a formatação de produtos turísticos. De maneira geral, diversas iniciativas propostas no âmbito do PNT 2003/2007 adotaram o discurso dos pressupostos da sustentabilidade ambiental na organização, planejamento e conduta no desenvolvimento turístico. Neste plano foi evidenciada a centralidade do comprometimento de todos os atores sociais e segmentos da cadeia produtiva do turismo - Poder Público, iniciativa privada, organizações não-governamentais e sociedade civil - neste processo, visando à construção de um novo padrão de desenvolvimento turístico no Brasil, centrado na conservação e valorização do patrimônio natural e aspectos associados.

Nessa direção, os objetivos e as ações de programas como "Estruturação da Produção Associada ao Turismo", "Brasil: Meu Negócio é o Turismo", "Caminhos do Futuro", "Empreendetur", "Programa de Normatização da Atividade Turística" e "PROECOTUR/ Fase II" buscaram se aproximar dos pressupostos e recomendações propostas pela OMT (1993), Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2000), Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável (OMT, 1996) e Código Mundial de Ética do Turismo (OMT, 1999). Tais programas priorizaram temas relacionados à conscientização, preparação e formação das populações locais, empreendedores do setor e profissionais inseridos no mercado turístico, sobre a importância da conservação do patrimônio natural, a adoção de práticas responsáveis e sustentáveis e a utilização de tecnologias "limpas", com o objetivo de minimizar os impactos negativos gerados pelo turismo. Ao mesmo tempo, privilegiou-se a inserção no mercado de produtos turísticos com qualidade, competitividade e responsabilidade socioambiental. Estes direcionamentos representaram um avanço em políticas públicas de turismo, uma vez que

enfatazaram, no âmbito de políticas públicas, a necessidade da adoção de práticas mais responsáveis e sustentáveis na estruturação e condução do turismo.

Na reflexão sobre os aspectos ambientais de inclusão social nesta política, cumpre mencionar também que a perspectiva territorial representa um tema central de análise, uma vez que o turismo exerce inúmeros impactos sobre o território, nele imprimindo uma nova lógica de organização espacial, podendo constituir-se também sob esta ótica, causa potencial para a geração de processos exclusivos. Nessa direção, uma questão importante para análise deve se dirigir aos impactos das ações e dos investimentos em infra-estrutura básica e turística no território, direcionados pelo PNT 2003/2007.

Dentre as iniciativas com enfoque nesse sentido, vale destacar o "Programa de Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial" e a continuidade dos "Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo", conhecidos como PRODETUR's. Através da implementação destes programas, o governo destinou um significativo volume de recursos à estruturação das regiões turísticas do país e à criação de condições favoráveis para a atração de investimentos privados, objetivando a expansão do turismo, a geração de empregos e renda e a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nas destinações turísticas.

Mas o maior avanço nesse sentido deve-se à criação dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDTIS, cujas propostas foram direcionadas ao aperfeiçoamento do processo de concepção e execução dos PRODETUR's, a partir do delineamento de medidas dirigidas à avaliação dos impactos gerados pela implementação desses programas e ao direcionamento de ações de desenvolvimento baseadas nos

pressupostos de sustentabilidade. Tais ações visaram ao alívio da pobreza e redução dos impactos gerados no território pelos projetos de infra-estrutura básica e turística, através do envolvimento de órgãos municipais e estaduais na elaboração dos PDTIS e nas ações por eles identificadas. Além disso, os PDTIS partiram de um processo de planejamento com enfoque interdisciplinar, considerando a dependência de planejamento turístico ao capital natural e cultural.

No entanto, é preciso ressaltar que, apesar da proposta dos PDTIS, os grandes investimentos na área de infra-estrutura não foram capazes de gerar, por si só, processos de desenvolvimento local nas regiões beneficiadas por esses programas. Sansolo (2005) menciona que os investimentos empreendidos no âmbito do PRODETUR<sup>14</sup> foram importantes como fatores de urbanização, trazendo benefícios para a população em geral, sobretudo, no que se refere à abertura e melhoria de estradas e no saneamento básico, mas não foram suficientes para a geração de um processo dinâmico endógeno, capaz de interferir positivamente para a geração de emprego, renda e melhora das condições de vida em geral da população local e regional.

Assim, a abordagem predominantemente dirigida ao mercado no Plano Nacional de Turismo 2003/2007 parece ter ignorado a centralidade do planejamento turístico com enfoque no território. E, no entanto, é sobre os territórios e as populações locais que incidem os principais impactos do desenvolvimento do setor<sup>15</sup>.

Nesse contexto, emerge também a discussão sobre o acesso à terra, como condição de sobrevivência/reprodução social. Para Cruz (2007)<sup>16</sup>, os programas territoriais das políticas de turismo são seletivos do ponto de vista espacial e vão incidir sobre determinadas porções escolhidas do território.

Neste caso, os excluídos territoriais, habitantes das periferias e favelas, permanecem desfavorecidos, apesar dos investimentos no setor. Por outro lado, esses programas tendem a valorizar os espaços sobre os quais incidem, tornando o acesso à terra ou ao solo urbano ainda mais difícil para moradores das localidades turísticas. Por esta razão, o turismo tem sido um elemento desterritorializador de grupos sociais, levando-os, muitas vezes, a outras formas de exclusão, além da exclusão territorial.

Mas apesar destas limitações, em seu sentido mais amplo, o PNT 2003/2007 enfatizou em seu discurso, o valor do turismo para a minimização das desigualdades sociais existentes no país. No entanto, esta perspectiva social de inclusão não foi internalizada, de forma direta, pelas diretrizes dos programas e projetos implementados pelo Plano. Muito provavelmente isto resultou de seu enfoque prioritariamente dirigido ao mercado turístico, o que acabou por considerar as populações dos destinos e sua inserção sociocultural como insumos necessários ao desenvolvimento do turismo, no plano da competitividade internacional. Esta perspectiva é criticada por Sansolo (2005), quando este afirma que, em políticas públicas de turismo, todas as ações tendem a elevar a iniciativa privada ao papel de principal protagonista no processo e, o Estado, passa a ser interpretado apenas como indutor e normatizador. Assim, os demais atores sociais passam a integrar a "periferia" das políticas de turismo, e raramente são considerados protagonistas das ações propostas, embora sejam reconhecidos como importantes e necessários insumos ao desenvolvimento turístico.

Tal interpretação em políticas públicas gera conseqüências em termos de alcance dos objetivos previstos, uma vez que limita o êxito do processo com relação às demandas sociais e impede que estas sejam abordadas

14. Cumpre mencionar que as políticas públicas de turismo, historicamente, privilegiaram programas como o PRODETUR, destinando grandes volumes de recursos financeiros para a sua implementação e execução.

15. Neste caso, Sansolo (2005:30) reafirma: "(...) ao se reduzir o significado de território a sua dimensão econômica, mais uma vez se despolitiza o território, retira-se dele seu conteúdo maior, o poder que nele se instala e que a partir dele se constitui. A ênfase econômica sobre o território, talvez seja o maior equívoco que as políticas públicas de turismo têm cometido, pois paradoxalmente, o turismo é uma atividade eminentemente territorial e, assim sendo, denotando o território a lógica pura e simples do mercado, deixa de ser possível para aqueles que não têm condições de usufruir do turismo, seja para o lazer seja para o trabalho".

16. Comunicação Oral em banca de defesa da dissertação de mestrado "Turismo: Alternativa Efetiva de Inclusão Social? Uma Reflexão sobre as Políticas Públicas de Turismo no Brasil, de autoria de Sancho (2007).

como prioritárias e estruturantes em todo o processo de planejamento e desenvolvimento do turismo. Vale ressaltar ainda que o PNT 2003/2007 propôs, apenas secundariamente, alguns programas e projetos com enfoque no combate e redução dos processos exclusivos e na melhoria da qualidade de vida das populações residentes em destinações turísticas. Entre esses programas, merecem destaque o "Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar" e o "Programa de Estruturação do Turismo em Áreas Priorizadas", cujas diretrizes e ações incorporaram uma perspectiva de planejamento e desenvolvimento turístico voltada para a inclusão social.

Apesar disso, é importante mencionar que o PNT 2003/2007 concedeu prioridade ao tema da ampliação de acesso às oportunidades de se fazer turismo. O Plano definiu como um de seus pressupostos centrais a ampliação e inclusão de um maior número de pessoas e classes sociais no mercado turístico nacional, considerando o turismo como "um elemento de construção de cidadania e de integração social". É inegável que as ações empreendidas no âmbito do Programa "Vai Brasil" e da criação do "Cartão de Crédito do Turismo" tiveram importante impacto na ampliação ao acesso a oportunidades de se fazer turismo, uma vez que estes priorizaram a inserção de um número maior de parcelas da sociedade (em especial de estratos sociais menos favorecidos) no mercado turístico, através de pacotes turísticos com preços e condições de pagamento mais acessíveis. Tal estratégia teve também como objetivos diretos a minimização dos efeitos de sazonalidade, a manutenção e geração de empregos, o fomento à integração e intercâmbio cultural e a melhoria da qualidade de vida nas destinações turísticas. Mas, ironicamente, estes programas resultaram também em exclusão em alguns casos, já que a venda de pacotes

turísticos "acessíveis" se condicionou a períodos do ano que, frequentemente, não são favoráveis para a prática do turismo. Além disso, essa iniciativa tende a contribuir para a segregação de diferentes camadas sociais, que acabam viajando para os mesmos destinos, porém em épocas do ano distintas, em virtude da diferença de poder aquisitivo.

Por fim, a geração de postos de trabalho foi abordada como a principal prioridade do PNT 2003/2007. Nesse caso, todas as ações do Plano voltaram-se para a consolidação do mercado turístico brasileiro, cujo resultado esperado mais evidente, segundo a sua perspectiva, foi a criação de empregos. Nessa leitura, o PNT 2003/2007 considerou o tema da educação para o turismo, a partir de uma perspectiva inovadora. Os investimentos e ações em educação para o turismo enfatizaram a formação cidadã de todos os atores sociais envolvidos no setor, considerando que as iniciativas voltadas à qualificação profissional podem também repercutir, decisivamente, para a conscientização sobre a importância da adoção de condutas e práticas sustentáveis no desenvolvimento do turismo, privilegiando a valorização dos aspectos e tradições culturais das populações autóctones, a conservação dos recursos naturais e o respeito ao turista.

Importante enfatizar também que o Ministério do Turismo, no período de vigência do PNT 2003/2007, assumiu compromissos referentes à ampliação do acesso ao crédito para os empreendedores do setor e, também, à disponibilização de linhas de financiamento específicas para a aquisição e/ou modernização de equipamentos de uso turístico. Nesse sentido, o grande diferencial e/ou avanço conquistado pelo Plano residiu no fato de que, grande parte dessas linhas de crédito e financiamento procurou

privilegiar os micro e pequenos empreendimentos, através da oferta de condições favoráveis (juros baixos, prazos maiores e períodos de carência especiais) para a estruturação e/ou implantação de empreendimentos do setor. Tal iniciativa certamente representou oportunidade e incentivo para que um maior número de empresas, associações, cooperativas e empreendedores pudesse investir na estruturação e/ou modernização de seus negócios, interferindo positivamente na qualificação e agilidade na prestação de serviços aos turistas, na geração de empregos, na melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores inseridos na cadeia produtiva do turismo e na promoção da inclusão social.

Nessa lógica, a geração de postos de trabalho figurou, na visão oficial, como o principal compromisso de inclusão social. Esta interpretação, no entanto, se distancia da concepção de inclusão social, proposta por Escorel (1997) e Sposati (1999), que abordam tal conceito, sob uma perspectiva mais ampla, ao considerar questões de ordem social, cultural e política, paralelamente à geração de empregos, como temas interdependentes e inter-relacionados nos processos voltados à promoção efetiva da inclusão social.

Portanto, apenas ações isoladas não são suficientes para transformar o turismo em um fator de "construção de cidadania e de integração social", como assinalado nos compromissos do PNT 2003/2007. Esses compromissos somente poderão ser assegurados se houver uma mudança de enfoque do mercado (que norteia o desenvolvimento do setor no Brasil) para o aprimoramento do modelo de gestão com enfoque no território, baseado na implementação de programas e ações integradas e transversais, com forte conteúdo político, social, ambiental e cultural. A visão sobre o território em planejamento turístico

tende a contribuir para a reversão de inúmeros equívocos que acompanham a história de implementação de políticas públicas de turismo no Brasil, já que esta procura considerar as complexas relações entre sociedade e natureza na construção do espaço e nas relações simbólicas a ele associadas, além de buscar interpretar a espacialidade dos fenômenos naturais, sociais, culturais, com base no reconhecimento efetivo das potencialidades locais.

### Considerações Finais

Apesar dos diversos problemas identificados, de modo geral, a análise realizada indica uma evolução importante em políticas públicas federais de turismo no Brasil, com relação à internalização do compromisso de inclusão social. Neste contexto, é possível afirmar que o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 empreendeu avanços importantes nesse sentido, ao incorporar em seu discurso a perspectiva do turismo como uma alternativa efetiva para a inclusão social.

No entanto, apesar disso, a maioria dos programas e projetos não incorporou a temática da inclusão social, em sua complexidade. Em geral, as dimensões de análise de inclusão social, segundo a perspectiva adotada na presente reflexão, foram expressas ainda de maneira pontual e fragmentada nos programas ou projetos do PNT 2003/2007, o que tende a gerar resultados apenas parciais diante da complexidade dos compromissos enunciados.

À época, o modelo de desenvolvimento proposto para o turismo no Brasil esteve fortemente influenciado pela lógica capitalista de produção e pelo contexto neoliberal centrado no mercado. Assim, o Poder Público, motivado pelos benefícios econômicos gerados ou

potencialmente projetados, optou por priorizar em suas propostas, iniciativas com maior impacto no crescimento do mercado turístico e, na conseqüente, geração de postos de trabalho, como claramente enunciado nos objetivos e metas estabelecidos pelo PNT 2003/2007.

Naquele momento, a iniciativa privada figurou como a principal responsável pela condução do turismo, sob a égide do Estado, que assumiu o papel de fomentador e normatizador desse processo. Nesse contexto, as populações dos destinos turísticos e a sociedade em geral, foram consideradas apenas coadjuvantes no processo, como "importantes e indispensáveis recursos", em virtude de suas tradições culturais e por se constituírem em força de trabalho e diferencial para o crescimento do setor.

Tal perspectiva influenciou diretamente todo o processo de planejamento e desenvolvimento do turismo no Brasil. Assim, as ações propostas com enfoque na promoção de inclusão social, embora positivas, foram ainda dispersas no modelo de gestão que norteou e conduziu o desenvolvimento do setor. Com efeito, os pressupostos de inclusão social, segundo enfoque adotado neste trabalho, integraram apenas superficialmente a centralidade estratégica em ações e práticas do segmento turístico, segundo o discurso oficial<sup>17</sup>.

Nesse sentido, é fundamental que programas e projetos voltados ao desenvolvimento do turismo tenham, em suas diretrizes, uma perspectiva integradora, capaz de incorporar os diferentes aspectos de inclusão social, segundo uma visão estratégica e transversal em políticas públicas, como caminho para se promover uma mudança efetiva de paradigma no setor.

Importante também refletir que o processo de mudança de paradigma em turismo exige um aprofundamento de

reflexões e estudos capazes de avaliar, criticamente e de maneira realista, os limites e contribuições potenciais deste setor como alternativa efetiva de inclusão social. Da mesma forma, parece essencial que se estabeleça como processo permanente, sistemas de avaliação dos discursos e práticas oficiais, com base em indicadores consistentes e de simples tradução para a gestão pública. Para além das intencionalidades de discurso, pensar o turismo como vetor de inclusão social é tentar compreendê-lo e analisá-lo sob a ótica de "diferentes dimensões da existência humana em sociedade" (Escorel, 1997).

## Referências bibliográficas

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Presses Universitaires de France, 1977.
- BRASIL. **Plano Nacional de Turismo 2003/2007**, 2003.
- CASTEL, R. **As armadilhas da Exclusão**. IN: BELFIORE-WANDERLEY, M., BÓGUS, L. & YAZBEK, M. C. *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo, SP: Educ, 2004.
- CRUZ, R. **Política de Turismo e Território**. São Paulo, SP. Ed.: Contexto, 2000.
- DIAS, R. **Planejamento do Turismo**. São Paulo: Ed. Atlas, 2003.
- ESCOREL, S. **Clarificando os conceitos: desigualdade, pobreza, marginalidade, exclusão. O que significa exclusão social?** Mimeo, 28 p. 1997.
- IANNI, O. **A era do globalismo**. 2a Ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1996.
- LESBAUPIN, I. **Poder Local X Exclusão Social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MARTINS, J. de S. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- **Exclusão Social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.
- OMT. **Agenda 21 for the travel and tourism industry: towards environmentally sustainable development**. Madri, 1994.

17. Vale lembrar ainda que, embora esta análise tenha como objetivo analisar a forma com a temática da inclusão social é internalizada no discurso das Políticas Públicas de Turismo no Brasil, não se pode esquecer que o turismo se insere em um contexto global de desenvolvimento, baseado nas premissas do neoliberalismo, no qual inclusão social não constitui prioridade real. Talvez por esta razão, esta reflexão seja, deliberadamente, um exercício de contracultura.

- PAUGAM, S. **Abordagem sociológica da exclusão.** IN: VÉRAS, M. P. B. **Por uma Sociologia da Exclusão Social: o debate com Serge Paugam.** São Paulo, SP: EDUC, 1999.
- RAFTNER, H. **Sobre exclusão social e políticas de inclusão.** Revista Espaço Acadêmico. ANO II - N° 18, novembro de 2002 (mensal). ISSN 15196186
- RODRIGUES, A. B. **Turismo Local: Oportunidades para Inserção.** IN: RODRIGUES, Adyr B. (org.) **Turismo e Desenvolvimento Local** 3ª Ed. São Paulo: HUCITEC, 2002.
- SANCHO, A. **Turismo: Alternativa Efetiva de Inclusão Social? Uma reflexão sobre as Políticas Públicas de Turismo no Brasil.** Dissertação de Mestrado. EICOS/IP/UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.
- SANSOLO, D. G. **Projeto de Aperfeiçoamento dos programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, Visando à Contribuição do Alívio da Pobreza: Paradigmas adotados na formulação de políticas e de programas de desenvolvimento do Turismo no Brasil.** Brasília, DF. Julho de 2005.
- SILVEIRA, M. A. **Planejamento Territorial e Dinâmica Local: bases para o turismo sustentável.** IN: RODRIGUES, A. B. (org.) **Turismo e Desenvolvimento Local.** 3ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- SPOSATI, A. **Exclusão social abaixo da linha do Equador.** IN: VÉRAS, M. P. B. **Por uma Sociologia da Exclusão Social: o debate com Serge Paugam.** São Paulo, SP: EDUC, 1999.
- VÉRAS, M. **Por uma Sociologia da Exclusão Social: o debate com Serge Paugam.** São Paulo: EDUC, 1999.
- WERTHEIN, J. e NOLETO, M. **A UNESCO e o Compromisso com o Desenvolvimento e o combate à pobreza.** IN: WERTHEIN, J. e NOLETO, M. (orgs.) **Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social.** UNESCO, Brasília: 2003.

**Cronologia do processo editorial:**

Recebimento do artigo:	03-set-2009
Envio ao parecerista:	31-mar-2010
Recebimento do parecer:	18-mai-2010
Envio para revisão do autor:	18-mai-2010
Recebimento do artigo revisado:	25-jun-2010
Aceite:	28-jul-2010