

A construção de políticas de turismo no Brasil: abordagens sobre Estado, governo, políticas públicas e descentralização.

Aline Patrícia Henz¹
Francisco Antonio dos Anjos²

Resumo:

Este estudo, com a utilização de métodos bibliográfico e documental, apresenta conceitos sobre Estado, governo e políticas públicas. O objetivo central é fomentar a discussão na temática e oferecer abordagens para construção e interpretação de políticas públicas para o turismo. Compreender a relação entre o Estado e a sociedade civil contribui para legitimar formas de governo que por sua vez irão produzir políticas para conduzir o crescimento e/ou desenvolvimento da sociedade. O processo de descentralização das políticas ocorrido no Brasil na década de 90 influenciou diretamente a construção dos planos e programas de turismo, a exemplo do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (1994) e do recente Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil (2004). O método bibliográfico foi utilizado para descrever conceitos das ciências política e jurídica, quando foi possível compreender a atuação do Estado e do governo na implantação de políticas e posteriormente, a pesquisa documental embasou o discurso da atividade turística por meio dos programas que atuam no setor. Como resultado evidente, atribui-se que a descentralização política, principalmente depois da criação do Ministério do Turismo (2003), está evidente no Brasil, uma vez que a organização da atividade remete muito mais como responsabilidade das regiões turísticas e municípios, do que como responsabilidade do órgão federativo.

Palavras-chave: Turismo. Estado. Governo. Políticas Públicas. Descentralização.

1. Introdução

A recente busca pela sustentabilidade no desenvolvimento da atividade turística conduz a necessidade de compreender o processo de construção de políticas públicas, inerente a qualquer atividade econômica e social. Molina (2003) afirma que o turismo industrial e primitivo de meados do século XX era controlado predominantemente pelo governo central, o que o autor considera como desmoralizador para a atividade, pois apenas o governo possuía poder decisório. Já no final do século XX, o turismo sofreu severas transformações, devido principalmente às grandes mudanças políticas e sociais o setor aderiu novas metodologias, tecnologias e práticas mercadológicas. Com estas novas práticas surgiram também novos agentes para o mercado turístico além do próprio governo, apresentando uma nova configuração na tomada de decisões e nas políticas da atividade.

É substancial destacar que o planejamento do turismo é direcionado por ações propostas através de políticas públicas, que devem essencialmente conduzir ao desenvolvimento harmônico

¹ Mestre em Turismo e Hotelaria (UNIVALI). Docente no curso de Turismo na Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, integrante do grupo de pesquisa em Turismo e Hospitalidade na mesma instituição de ensino. Contato: alinepatriciah@yahoo.com.br.

² Doutor em Engenharia da Produção (UFSC). Professor e Pesquisador no Programa de pós-graduação em Mestrado e Doutorado em Turismo e Hotelaria na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Contato: fsanjos@terra.com.br.

e holístico da atividade, sendo responsabilidade do Estado propiciar, construir e apoiar a infraestrutura de acesso e também a infraestrutura urbana, conforme Dias (2003, p. 121),

Podemos definir a política pública como o conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade. Embora a política possa ser exercida pelo conjunto da sociedade, não sendo uma ação exclusiva do Estado, a política pública é um conjunto de ações exclusivas do Estado. São linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum.

O discurso sobre política remete à organização pública a fim de suprir interesses e necessidades da sociedade, prescrevendo que política é caracterizada por leis, decretos, portarias, órgãos burocráticos, impostos, taxas, estruturas institucionais públicas e tudo que está diretamente vinculado ao que é público e ao que rege o encaminhamento do que é privado, “política tem relação com os modos de organização do espaço público, objetivando o convívio social” (BITTAR, 2005, p. 28).

As políticas de turismo no Brasil estão atualmente dispostas de modo descentralizado, ou seja, com ações e obrigações diferenciadas para os âmbitos municipal, estadual e federal. Cada qual pode adquirir uma função como política pública, seja para formular metas, avaliar o desenvolvimento ou simplesmente para regulamentar e acompanhar o crescimento da atividade em um determinado local. O cenário brasileiro que delega a responsabilidade do desenvolvimento do turismo para as regiões turísticas e municípios acompanha a tendência de outras políticas sociais no país, que apontam o governo federal como mediador ou coordenador de determinada atividade social e econômica, e não como o único provedor de políticas como ocorreu historicamente. Exemplos destas ações políticas são os programas e planos nacionais para o turismo lançados a partir da década de 90, atribuindo funções aos municípios, como ocorreu com o Plano Nacional de Municipalização do Turismo e para as regiões turísticas, como ocorre atualmente com o Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil.

Neste sentido, este estudo tem como objetivo central compreender as políticas públicas a partir das abordagens conceituais de Estado, Sociedade, Governo e também o processo de descentralização. Diante disso, o texto propõe cada um dos temas salientando suas principais definições de modo decrescente, finalizando com o discurso da descentralização de políticas públicas, oferecendo suporte para as abordagens do turismo, uma vez que são escassos os materiais com essa temática, por isso o intuito do trabalho é também sugerir material bibliográfico para futuras pesquisas nesta área de interesse.

A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa, adequada para entender a natureza de um fenômeno social, como no caso da atividade turística e sua relação com as políticas públicas. Os instrumentos utilizados para coleta de dados foram fontes bibliográficas e documentais.

Sobre a pesquisa bibliográfica, Gil (1994) explica que apesar de praticamente todos os estudos estarem voltados à natureza bibliográfica, existem pesquisas desenvolvidas especificamente a partir destas fontes, este estudo possui esta característica, pois as fontes bibliográficas são imprescindíveis para o cumprimento do objetivo central. A vantagem da pesquisa bibliográfica “reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 1994, p. 71), como é o caso das políticas públicas, que para contribuir com o estudo específico do turismo, exigiu conhecimento sobre ciências políticas e jurídicas, encontradas substancialmente em materiais bibliográficos.

A análise documental é semelhante à pesquisa bibliográfica, distinguindo-se apenas na natureza das fontes. Gil (1994) explica que a fonte bibliográfica baseia-se em autores, enquanto que as fontes documentais podem ser caracterizadas como qualquer tipo de documento, inclusive aqueles que ainda não receberam tratamento analítico anterior. Neste caso foram utilizados os planos e programas oficiais do governo federal para comprovar a atuação descentralizada das políticas de turismo no Brasil.

2 Estado: teorias e conceitos

A origem da palavra “Estado” é uma discussão complexa no campo das ciências políticas, sobre seu surgimento, Bobbio (1999, p. 74) comenta que,

com o nascimento da propriedade individual nasce a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, na classe dos proprietários e na classe dos que nada têm, com a divisão da sociedade em classe nasce o poder político, o Estado, cuja função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia.

Para entender o Estado é preciso compreender quem são seus indivíduos ou como é definida a sociedade civil. Segundo Bobbio (1999, p. 36), “sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver através da mediação ou através da repressão”. O autor afirma que a expressão “sociedade civil” surgiu da contraposição entre uma esfera política e uma esfera não política, sendo que não há uma exata distinção entre Estado e sociedade civil, o que há são conceitos e responsabilidades diferenciados, conduzindo um mesmo propósito. Pode-se aceitar que o Estado é um meio de dominação que age de acordo com as classes que dominam a economia, ao mesmo tempo em que utiliza sua democracia para perceber os movimentos sociais e a própria organização política, que em um contexto de disputas e medição de forças, têm papel fundamental no processo decisório (NOGUEIRA, 2005).

Segundo Pereira (1999), somente a partir dos anos 70, mundialmente, é que o Estado se consolida em relação à sociedade, visto que antes disso, quando se iniciou o processo de formação dos Estados nacionais, estes se depararam com uma sociedade totalmente fragmentada, apresentando lutas de classes, e com o tempo, os regimes democráticos conseguiram substituir os antigos regimes autoritários, foi quando a própria sociedade aproximou-se dos interesses do Estado.

Desde o momento histórico em que surge o Estado Moderno, o problema da relação entre o Estado e a sociedade torna-se central para a sociologia e a ciência política. Enquanto predominavam formas pré-capitalistas de produção, nas quais o mercado não era ainda o mecanismo institucional básico de coordenação econômica e de apropriação do excedente, a esfera pública não se distinguia da esfera privada, e o problema da afirmação do Estado perante a sociedade, ou, inversamente, desta sobre o Estado, não se colocava. (PEREIRA, 1999, p. 67).

Dos conflitos resultantes entre a sociedade e o Estado surgem as classes sociais, associações, organizações e movimentos, representando os interesses de cada grupo social.

[...] ainda não nasceu a contraposição entre sociedade e Estado e basta um único termo para designar uma e outra, embora com uma distinção interna em espécies. Com a noção restritiva do Estado como órgão do poder coativo, que permite a formação e assegura a persistência da grande dicotomia, concorre o conjunto das idéias que acompanharam o nascimento do mundo burguês (BOBBIO, 1999, p. 33).

A sociedade civil pode assumir três distintas posições e conseqüentemente o Estado acompanha estas características. A primeira seria que antes do Estado existem diversas associações entre os indivíduos buscando satisfazer suas necessidades e a função do Estado aparece como um órgão para regulamentar estas atividades, sem a intenção de alterar ou vetar seu desenvolvimento, denominando, neste acaso, a sociedade civil como uma infraestrutura e o Estado como uma superestrutura, perdurando a característica pré-estatal, visto que os valores estão vinculados primeiramente pela vontade social. Na segunda conotação a sociedade é vista como manifestação das relações de dominação, onde os grupos somam forças lutando pela emancipação do poder político, assumindo o Estado uma posição alternativa ou ainda anti-estatal. Já na terceira acepção, a sociedade defende o ideal sem Estado, que surge da dissolução do poder político, criando a dissolução do Estado, sendo esta terceira posição chamada pós-estatal.

Estes três posicionamentos explicados por Bobbio (1999), confirmam que as diversas maneiras de interpretar as relações entre Estado e sociedade resultam, quando em crise, na mesma problemática: quanto mais exigente a sociedade e quanto menor for a capacidade do Estado de suprir suas necessidades, ocorre a crise de legitimidade. Na compreensão de legítimo entende-se o lógico, o procedente, sendo assim, a sociedade tem o poder de indicar novas formas

de legitimação, e o Estado, quando busca respostas na sua estrutura, encontra as soluções em seu próprio contexto social.

A diferenciação entre o Estado e a sociedade, é basicamente que o primeiro se ocupa das instituições, normas e leis, e o segundo é responsável riqueza da própria nação, sendo que atualmente pode-se entender que ambos convivem juntos, apesar de distintos em sua configuração interna, precisam um do outro, não há Estado sem sociedade e menos ainda existe sociedade sem Estado, pois isto resultaria em relações sociais sem leis e sem regulamentação, “o Estado é um aparelho, mas é também expressão de uma comunidade” (NOGUEIRA, 2004, p. 81).

A tarefa do Estado é não somente gerenciar os interesses dos particulares, que são os atores econômicos no processo de geração de riquezas (visão liberal), mas também, agir de modo interventivo, sobretudo quando e onde a economia falha no processo de distribuição de riquezas, criando desigualdades. O Estado deve estar presente na economia, já que representa o exercício da soberania, sendo sua missão subordinar a ordem econômica capitalista à lógica dos interesses maiores da nação (BITTAR, 2005, p. 242).

A defesa em favor do Estado muitas vezes perde forças diante do capitalismo acelerado pela globalização e por oprimir a opinião das massas, mas a presença do Estado como princípio de organização social “precisa ser assimilado tanto como estrutura de dominação quanto como parâmetro ético de convivência e *lócus* para o encontro de soluções positivas para os problemas sociais” (NOGUEIRA, 2005, p. 61), evitando estudá-lo como instrumento neutro, pois isto seria admitir o Estado como um espaço em que apenas se resolvem diferenças internas, o que é tão superficial e insuficiente como admitir seu lado opressor. Por mais que exista uma abertura referencial à presença negativa do Estado, como autoritário sobre a sociedade, é por meio dele que ainda se estabelece a ordem em termos territoriais e sociais.

Dentre as discussões sobre a representação do Estado, a mais atual é a Teoria dos Sistemas, quando a “relação entre o conjunto das instituições políticas e o sistema social no seu todo é representada como uma relação demanda-resposta (*input-output*)” (BOBBIO, 1999, p. 60). A demanda neste caso é representada pela própria sociedade e a resposta é o que se espera da atuação do Estado, desse modo, realizando uma troca do Estado com a sociedade e desta para com as instituições políticas, buscando o equilíbrio no ambiente social. Autores da sociologia política, que hoje se somam a sociologia geral e a ciência política, apresentam a relação entre o superior e o inferior, representando ao longo da história a contraposição entre Estado-cidadãos; governantes-governados e soberano-súditos. A relação da política está sempre disposta entre dois sujeitos e o ideal seria uma relação simbiótica, onde ambos (instituições políticas e sociedade) recebam benefícios, ainda que em proporções diferentes.

Para Nogueira (2005) o Estado é resultado da junção do aparelho do governo com a comunidade política, e somente um Estado cujas ações estejam vinculadas com o processo mundial de globalização, com o mercado e a economia poderá considerar-se apto enquanto gestor

do bem estar social. O Estado é construtor e financiador da cidadania, sendo responsável por limitar seus espaços, regular e direcionar suas ações, “a convivência justa, civilizada e democrática não é concebível fora de um Estado, ainda que não possa se viabilizar exclusivamente a partir dele e ‘dentro’ dele” (NOGUEIRA, 2005, p. 71).

Existe uma nova proposta para o Estado argumentada por autores aqui apresentados, Nogueira e Bobbio, o primeiro investiga sobre a nova construção e a reforma do Estado, o segundo, por meio de leituras da área do Direito e também com contribuição de importantes filósofos³, sobre o verdadeiro significado do Estado e da sociedade, argumenta que a crise do Estado não significa necessariamente seu fim, porém, discute a crise de um determinado tipo de Estado. Na atual conjuntura, pode-se afirmar então a crise da democracia, que para atuar na sua ideologia precisa da transformação do Estado-máquina para o Estado-comunitário e político, assim, mais justo e democrático. Nestas condições, o novo desenho organizacional baseado na descentralização governamental visualizado a partir da descentralização de políticas públicas sociais, conforme será visto adiante, é um meio de delegar funções e abrir espaço para participação social, servindo como parte da construção de um novo modelo de atuação do Estado pensando na qualidade da gestão participativa da própria sociedade civil, que são as premissas dos programas de governo para a atividade turística.

3. Governo: definições

Para verificar os tipos de Estado costuma-se enfatizar as relações de classe, as ideologias e os fins, as relações entre o sistema e a sociedade, além das características históricas e geográficas, enquanto que para estudar as formas de governo considera-se “a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a constituição solicita o exercício do poder” (BOBBIO, 1999, p. 104). Nogueira (2005) afirma que os governos atualmente operam pressionados por quatro eixos: o mercado, a sociedade civil, o transnacional (mundial) e o subnacional, que reagem sobre as decisões governamentais com reivindicações e interesses formando, segundo o autor, triângulos de forças, conforme observado na Figura 1.

Essas variáveis combinações de forças buscam no governo situações e oportunidades, o mercado demandando lucros e a sociedade exigindo seus valores e direitos. Desta forma, percebe-se que os governos atuam a partir de diferentes influências territoriais que interferem no planejamento e na criação de políticas específicas a cada uma das áreas demandadas, “Estado e mercado são duas instituições criadas pela sociedade: a primeira, para regular ou coordenar toda a vida social inclusive estabelecendo as normas do mercado; a segunda, para coordenar a produção de bens e serviços realizada por indivíduos e empresas” (PEREIRA, 1999, p. 71).

³ O autor referencia Aristóteles e John Locke.

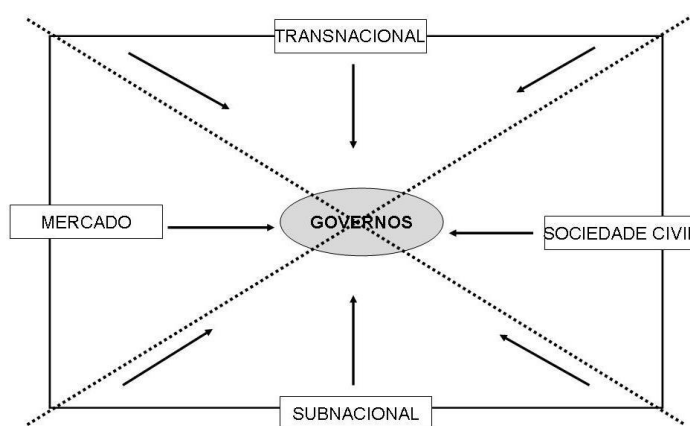


Figura 1: Fontes geradoras de pressão sob os governos.
Fonte: Nogueira, 2005, p. 126.

Dirigir tarefas aos governos estaduais, regionais e municipais para melhor administração dos recursos públicos, para Nogueira (2005) poderia ser a solução para melhorar a situação apresentada na figura anterior. Esta divisão de tarefas chama-se descentralização, quando o Estado, através da função governamental transfere funções de nível central para níveis regionais. Neste contexto, o que importa esclarecer é a questão do Estado único, soberano, que “perde em termos de regulamentação, implementação de políticas, de coordenação e soberania. Não deixam de ser soberanos, mas ficam obrigados a ceder em algumas áreas [...], encaminhando-se para o que vem sendo chamado de soberania compartilhada” (NOGUEIRA, 2005, p. 128). Pereira (1999, p. 71) comenta que “sendo instituições, Estado e mercado são criações da sociedade, são extensões da vida social, que precisam, a cada instante, a cada momento histórico, ser revistas e reformadas”.

A discussão da participação expandiu-se na gestão pública, até por iniciativa dos governos, tornando-se tanto uma exigência e demanda social quanto uma resposta governamental a suprir interesses dos vários eixos conforme a Figura 1: do mercado, da sociedade e dos acordos transnacionais e subnacionais. Esta divisão das funções do governo é evidenciada, atualmente, na atividade turística, nos exemplos do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (1994) e Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil (2004).

O ato de governar, na relação entre política, Estado e Sociedade, significa gerir recursos e pessoas, administrar espaços e territórios, perceber necessidades e interesses e providenciar soluções. Assim, “Estados ‘fracos’ não podem produzir governos fortes” (NOGUEIRA, 2005, p. 124), pois quando o próprio Estado perde força e capacidade operacional, os governos são obrigados a agir apenas em ações de curto prazo, sem perspectivas sustentáveis, e a mudança rápida de governo, nestes casos, conduz a visão negativa acerca da relação entre o poder estatal e o governamental.

4 Políticas Públicas

Seguindo o critério de que as políticas são estudadas nos pressupostos do governo, descrito na contextualização geral do Estado, subordinado pelas relações de poder, é inerente o entendimento do que são, para que servem e como estão dispostas as políticas públicas, interpretadas, segundo Souza (2003, p. 13),

como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente)” (SOUZA, 2003, p. 13).

As políticas públicas podem ser explicadas como a soma das atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos e apontam para solução de problemas que envolvem toda a sociedade em questão. O papel das políticas públicas não é, principalmente em países em desenvolvimento, de fomentar bases e critérios sobre a diminuição das desigualdades sociais, mas sua atuação está na contribuição com mecanismos de gestão para as diversas áreas das políticas sociais.

Souza (2006) quando debate sobre o surgimento da disciplina de políticas públicas enquanto área de conhecimento, afirma que o interesse nesta base de estudo surgiu como desdobramento de trabalhos sobre teorias explicativas a respeito do Estado e sua principal instituição: o governo. Para a autora então, é o governo, sob ordens do Estado, que produz políticas.

O processo de implantação das políticas públicas tem diversos aspectos a serem estudados e considerados. Na escala de interferência do Estado é uma questão delicada, não apenas por ter abrangência desde as teorias da ciência política até a interferência de partidos políticos, mas também porque comporta muitas vezes interesses das demais instituições que participam do processo decisório. Fazer política significa governar, ainda que ela não seja somente isso, não há como separar política de governo, desse modo, a política relaciona-se ao estudo da atuação do Estado em uma determinada sociedade e o papel do governo pode ser diminuído ou valorizado de acordo com as partes interessadas e/ou favorecidas com a implantação de uma política. Assim como existem uma gama de fatores atribuídos à soberania e a limitação das ações do Estado, de acordo com Nogueira (2004, p. 26), “não há política sem poder, a ela associa-se também o segredo, ou a invisibilidade do poder”, para o autor, política está altamente relacionada com o poder, com a força e a tirania.

Quando se fala em política, remete-se à organização pública a fim de suprir interesses e necessidades de toda sociedade, prescrevendo que política é caracterizada por leis, decretos, portarias, órgãos burocráticos, impostos, taxas, estruturas institucionais públicas e tudo que está diretamente vinculado ao que é público e ao que rege o encaminhamento do que é privado,

“política tem relação com os modos de organização do espaço público, objetivando o convívio social” (BITTAR, 2005, p. 28).

Toda comunidade é uma ordem política, e sem organização e valorização política, inclui-se aqui a figura por detrás, o Estado, não há como pensar no futuro social, pois é por meio da instituição de políticas que o sistema se adapta e torna-se positivo coletivamente, para Nogueira (2005, p. 63),

é preciso que se compreenda que a política implica uma disposição (ética, existencial, intelectual) tanto nos indivíduos quanto nos grupos, para sair-de-si e pensar o outro: pensar portanto, o conjunto dos interesses, a correlação de forças, o governo, a dominação, as necessidades e as possibilidades.

Souza (2006, p. 22) diz que “políticas públicas são um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações”. As políticas formam na verdade um sistema, sendo formuladas, planejadas, executadas e por fim geram resultados puramente públicos, direcionados aos cidadãos. Por outro lado, pode-se entender este processo como manipulador da sociedade, uma vez que este sistema depende dos objetivos do governo, e estes, muitas vezes, influenciam resultados baseados em interesses próprios. Isto contorna o fato de que as ações políticas dependem e formam, ao mesmo tempo, um conjunto, pois,

apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p. 25).

A política democrática preocupa-se em participar ativamente da vida social, em dialogar os interesses entre a sociedade e seus governantes, fazendo com que tais interesses, concebidos individualmente, tornem-se a partir de uma concepção política, interesses voltados a atender o coletivo: as expectativas da sociedade como um todo, “[...] o cidadão que utiliza os serviços públicos não estará particularmente interessado na melhoria dos próprios serviços ou em ser leal às agências estatais se não se sentir vinculado a um Estado e integrante de uma comunidade política” (NOGUEIRA, 2005, p. 44). A política, segundo o autor, é uma prática, uma ciência, até uma arte, capaz de flutuar sobre todo ambiente institucional de uma determinada nação.

O processo de compreensão das políticas é alvo de vários modelos analíticos, de várias disciplinas, teorias e interesses, sendo uma ramificação dos estudos da ciência política, mas que se tornam objeto de pesquisas das demais áreas afins, principalmente das ciências sociais e econômicas, “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 25). Entende-se também que a política faz referência do que é a cidade e do que é o cidadão, de que maneira devem ser visualizadas as decisões, as

votações, as discussões, as deliberações, as propostas e os critérios para julgar o que é comum a todos.

O termo *política* (*politiké* – política) deriva do grego *pólis* (*polis* – cidade, urbe) e *polités* (*polités* – cidadão, civil), guardando, portanto, em seu significado etimológico o segredo de sua identidade. Curioso é notar, ainda, que *politízio* (*politizw* – civilizar) significa civilizar, conferir civilidade a algo que ainda é brutalmente natural e desorganizado. Ainda, o termo *politeía* (*politeía* – cidade, estado, constituição) denuncia a proximidade da coisa pública de sua ordem de leis, pois, por vezes, aparece como significado o próprio estado, e por vezes, como significando a constituição de um estado, sua organização de poder e sua legalidade primeira. (BITTAR, 2005, p. 28).

Para Latour (2002) a política é uma forma de “fazer sociedade”, de estabelecer critérios para suas relações, porém, sem relacionar esses critérios ao que é público ou simplesmente ao que é meramente político, ou de seus termos, em torno de leis, normas e relações de força. Para este autor, o significado de política vai além de qualquer sentido econômico, social ou interligado as questões das Ciências Políticas,

podemos ser deputados na assembléia e não falarmos de maneira política. Inversamente, podemos nos encontrar em família, num escritório, em uma empresa, e falar politicamente de uma questão qualquer, mesmo que nenhuma das palavras pronunciadas indique que elas pertencem de algum modo ao domínio político” (LATOURE, 2002, p. 13).

Na prática, as políticas assumem a forma de planos, programas, projetos, sistemas de informação, de pesquisas e bases de dados que são o resultado dos propósitos, objetivos e metas dos governos, produzindo ações e mudanças na sociedade, efetivando políticas de formulação, regulamentação, monitoramento ou avaliação. É fundamental entender, no processo de formulação e distribuição das políticas públicas, que cada política gera impactos diferentes nas camadas sociais, dependendo das ações do governo para cada grupo social e/ou também da absorção da própria sociedade em relação a estas políticas. Nogueira (2004) comenta que nas comunidades com altos índices de analfabetismo, a participação dos cidadãos na política não agrega valores nem qualidade ao processo político, enquanto que uma sociedade com índices de educação satisfatórios pode elevar o conceito e a consciência a respeito da democracia política.

A política deve, portanto, utilizar o poder do Estado para administrar os movimentos sociais e também do capital, buscando apoio para a criação de leis que viabilizem as necessidades da demanda em concordância com a lógica democrática, sem impedir a liberdade de crescimento econômico dos indivíduos (livre-iniciativa), fornecendo ajustes para não subordinar a nação às disparidades econômicas que acontecem pelo distanciamento das classes sociais, como explica Nogueira (2005, p. 123), “a gestão pública ainda funciona, de modo geral, com base em ritos e ritmos burocráticos não propriamente ágeis nem velozes”. Este autor afirma também que gestão,

administração, organização e principalmente modernização dos processos burocráticos são necessários para que setor público responda com maior agilidade às necessidades da demanda, principalmente aquelas derivadas do processo de democratização e das mudanças culturais. Esta discussão implica a presença de diversas áreas de conhecimento, como economia, sociologia, antropologia, geografia, dentre outras, que partilham interesses comuns às ciências políticas e que podem influenciar na gestão governamental. O turismo está inserido neste contexto, atualmente visualizado como atividade de lazer direcionado a todas as classes sociais.

4.1 Crise e Descentralização Política

As novas leituras a respeito das teorias de Estado, de políticas e de governo, falam da importância do processo de descentralização das políticas públicas sociais, nos anos 90, e também da crise na identidade do Estado e na essência de suas políticas.

Nogueira (2004) afirma que a função da política é oferecer perspectivas às pessoas, sendo que quando essa função não se materializa, a política simplesmente se torna inútil e desinteressante. Quando não há política, ou ainda, quando o Estado entra em crise, a sociedade em geral percebe uma perda na identidade e nas referências da nação, é nítida a falta de objetivos e metas que deveriam conduzir os cidadãos ao crescimento e desenvolvimento do viver coletivo.

A inutilidade à que Nogueira (2004) se refere, parte do pressuposto que a partir do momento que a política não consegue mais fornecer apoio e soluções para toda a sociedade ela perde sua utilização conceitual e torna-se uma política de poder, onde não há mais princípios norteadores, e sim governantes, aqueles que formam todo arranjo estrutural por detrás do processo político e que determinam a ação política relacionada ao poder, sem expressões sociais e ideológicas.

O processo da globalização é um exemplo de interferência sobre a autonomia do Estado, derivada do conjunto que engloba as novas tecnologias, como internet, mídia, televisão e toda indústria de entretenimento, que “está dissolvendo o princípio da soberania territorial absoluta, base do Estado nacional e dos principais sujeitos, práticas e instituições políticas da modernidade” (NOGUEIRA, 2004, p. 71). Para o mesmo autor, este movimento, tem direta interferência no andamento das políticas, embora Souza (2003) defenda que ainda não há teorias e produção acadêmica/científica que possa comprovar que a globalização realmente esteja relacionando-se diretamente com a soberania dos Estados. O que existe, segundo Souza (2003), são modelos explicativos desenvolvidos para melhor compreensão de “como” e “porque” o governo realiza algumas ações e deixa de concretizar outras.

Nogueira (2005) destaca que para a maioria dos países latino-americanos, os anos 90, representaram reforma e inovação, reconhecendo a redução do poder do Estado e a valorização do mercado. No Brasil, esta década representou o esforço do governo em direção a uma reforma administrativa vinculada a novos parâmetros de gestão pública, época em que ocorreu aumento de mecanismos de controle e de participação social, assim como ocorreu a descentralização das

políticas sociais. A reforma do Estado adquiriu o sentido de “criar condições para um incremento expressivo tanto da governança (capacidade de implementar políticas públicas) quanto da governabilidade (condições institucionais de legitimação)” (NOGUEIRA, 2005, p. 41).

As reformas institucionais ocorridas no Brasil foram marcadas em 1982 pela retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo; em 1988 com a deliberação da Constituição Federal, quando se restituíram as bases federativas que foram sufocadas durante a ditadura militar e em 1990 iniciaram-se programas de descentralização no que diz respeito às políticas sociais, aproximando-se fortemente do discurso de democratização, uma vez que,

descentralização política é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes – para a representação das sociedades subnacionais. A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais. (FALLETI, 2006, p. 34).

Com a descentralização, as funções administrativas são distribuídas entre as escalas de governo, ocorrendo a transferência de recursos e delegação de funções entre as unidades federativas e municípios, aumentando o grau de autonomia destes em relação à própria federação. Perissinotto (2004), ao abordar questões sobre os estudos da política e da sociedade perante a visão da sociologia política, diz que atualmente, o Estado no Brasil não deve mais ser visto como um bloco monopolítico, avaliado de maneira homogênea, precisa do viés chamado “Estado em ação”, estudado por meio de pesquisas que enfatizam os processos decisórios das determinadas áreas sociais. Essa reflexão insiste que o Estado é heterogêneo e para tanto, um meio de estudar seus diferentes processos de crescimento, desenvolvimento ou então a falta desses, é por meio de políticas públicas que possuem uma maneira atualizada de conceber o Estado do que simplesmente focar na sua natureza e suas origens.

Em síntese, a partir das contextualizações que foram abordadas neste estudo, apresenta-se a Figura 2:



Figura 2: Contextualização das políticas públicas.

Fonte: Henz, 2009, p. 43.

Esta Figura insere a política pública nas discussões de Estado e Governo, que naturalmente são conceitos, na prática, regidos pelas relações de poder que concebem as relações sociais. O objetivo central desta abordagem em relação à atividade turística está justamente na compreensão de que a partir da descentralização das políticas sociais, a política de turismo teve seu momento de desenvolvimento, conforme será apresentado adiante com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, e seus Planos e Programas, derivados deste processo descentralizado.

5. Turismo e Políticas Públicas

O desenvolvimento harmônico da atividade turística é o principal papel das políticas públicas aplicadas ao turismo, onde cabe ao Estado propiciar, construir e apoiar a infraestrutura de acesso e também a infraestrutura urbana. Conforme Dias (2003, p. 121),

Podemos definir a política pública como o conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade. Embora a política possa ser exercida pelo conjunto da sociedade, não sendo uma ação exclusiva do Estado, a política pública é um conjunto de ações exclusivas do Estado. São linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum.

A característica do turismo mudou visivelmente na década de 50, com a democratização das férias e do lazer e com o incentivo à prática do ócio que recebeu o título de “turismo de massa”, momento em que se notou fortemente a necessidade da intervenção estatal para conduzir a atividade. Como Política de Turismo, Beni (2002, p. 101) entende,

O conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir objetivos globais para o Turismo no país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal.

De um modo geral, a política de turismo pode ser interpretada como um ramo das políticas públicas nacionais que visa o planejamento e o controle da atividade para que haja total aproveitamento dos recursos turísticos administrados de maneira a atrair o maior número possível de visitantes, beneficiando tanto os agentes e intermediários, quanto turistas e os próprios residentes, buscando acima de tudo o equilíbrio e a sustentabilidade. Beni (2002) interpreta as políticas como uma gama de orientações específicas a fim de conduzir o planejamento e a gestão do turismo, e sua formulação,

[...] deve contemplar a observação e a análise da situação de modo macro e deve ser capaz de orientar a tomada de decisões a longo prazo, e, portanto, são necessárias informações constantemente atualizadas e é preciso contar com o envolvimento e o compromisso dos diversos segmentos que atuam no turismo, a fim de promover e estimular a participação contínua e realista nas decisões. (SOLHA, 2006, p. 94).

Solha (2006) destaca a importância do poder público na formulação e implantação da política de turismo, que deve oferecer suporte para as decisões de planejamento e definição clara dos limites e dos objetivos de desenvolvimento. De acordo com Cooper *et al* (2001, p. 102),

A intervenção do Estado na atividade turística tem como principal objetivo potencializar os benefícios econômicos e sociais proporcionados pelo turismo. Em resultado da natureza compósito do produto turístico e do elevado grau de fragmentação da indústria, o setor privado não tem capacidade para desenvolver determinadas ações pelo que é fundamental o papel desempenhado pelo Estado.

A política de turismo precisa criar critérios para o desenvolvimento, a exemplo de priorizar questões sociais e ambientais, convertendo-se em defensora das localidades turísticas, atuando como mediadora entre interesses e necessidades. Uma política representa a escolha de uma ou mais alternativas facilitadoras do processo de desenvolvimento e fortalecimento do turismo em determinado local, sendo que para seu funcionamento, é requisito básico, harmonizar os planos e programas de todas as esferas governamentais (nacional, estadual e municipal), representando suporte para os destinos.

Outra questão relevante é que ao falar em políticas públicas de turismo no Brasil, é inevitável pensar nas relações de poder e nos grupos de interesse que normalmente direcionam o desenvolvimento da atividade,

por isso, o arranjo institucional é um dos elementos fundamentais para uma política pública de turismo bem-sucedida, pelo seu poder de afetar tanto na

decisão da implementação das estratégias quanto no pessoal envolvido no processo” (ALEXANDRE, 2003, p. 11).

Nota-se que o papel da política de turismo, assim como sua abrangência, varia conforme as necessidades e os objetivos de cada local. Ao analisar a literatura, são verificadas duas principais posturas relacionadas ao papel da política de turismo: por um lado, uma visão comercial que acredita que ela contribua para obter resultados mais eficazes; por outro, a política funcionando como estratégia para o desenvolvimento holístico, estabelecendo limites e garantindo o atendimento das necessidades e expectativas da comunidade receptora. Portanto, como descreve Solha (2006, p. 92), “a política de turismo deve funcionar tanto no estímulo e no controle direto do desenvolvimento do turismo como também deve preocupar-se com a proteção dos interesses da sociedade”.

Os estudos voltados à temática de políticas para o turismo são recentes, talvez porque,

as preocupações de estabelecer políticas para o setor só aparecem quando este adquire importância econômica ou quando começa a causar transtornos. Antes disso caracteriza-se pela espontaneidade, com pouco ou nenhum controle de seu desenvolvimento, obedecendo apenas à lei do mercado. (SOLHA, 2006, p. 90).

No Brasil, durante muito tempo percebeu-se o desenvolvimento espontâneo do turismo, justamente pela ausência de um órgão federal representativo e ativo nos interesses sustentáveis da atividade. Este estudo já abordou a contextualização das políticas de turismo inseridas na concepção da formação do Estado e seus governos e também descreveu o processo de descentralização de políticas públicas que foi também inerente no turismo, neste sentido, as pesquisas direcionadas à atividade turística atualmente, principalmente a partir da década de 90, estão relacionadas com a descentralização de demais políticas sociais que estimularam o turismo. Embora o Estado continue mantendo poder majoritário sobre fatores econômicos e recursos financeiros, a iniciativa privada, a própria comunidade e agora as unidades federativas e os municípios manifestam estratégias e, em conjunto com a União, direcionam as ações políticas do turismo.

A primeira manifestação no setor turístico, neste sentido, ocorreu com a criação do Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, em 1994, seguido da apresentação da Política Nacional de Turismo 1996/1999. O Plano Nacional de Municipalização do Turismo buscou o planejamento participativo e a gestão local do turismo, delegando aos municípios a responsabilidade do desenvolvimento da atividade, enquanto que o governo federal passou a representar um organizador e orientador de tomada de decisões. Este plano foi instituído seguindo não somente o cenário político nacional daquele momento, sobre o processo de descentralização das políticas sociais brasileiras, mas também instituindo orientações da Organização Mundial do Turismo – OMT, que estava atribuindo a responsabilidade de desenvolver o turismo às instâncias municipais. Beni (2006, p. 26) explica que o PNMT foi criado,

com o objetivo principal de melhorar o produto turístico brasileiro por meio da conscientização dos municípios e de seus habitantes acerca dos benefícios econômicos que o turismo poderia aportar, bem como da descentralização das atividades de planejamento.

A Política Nacional de Turismo 1996/1999 criada posteriormente foi apresentada seguindo estratégias que visavam a descentralização e a articulação intra e extragovernamental para a atividade turística. Neste plano, com a ideia de estabelecer municípios turísticos, muitos conselhos municipais foram criados para buscar recursos e, também no intuito de revigorar a atividade econômica local, por meio da distribuição de atividades para estados e municípios. Contudo, atribuir a competência de gestão do turismo para os municípios certamente mudou substancialmente o entendimento desta atividade no Brasil. Percebeu-se que a falta de relações políticas entre partidos municipais, estaduais e federais; a falta de informações mais específicas para gerenciar a atividade e o fato de que municípios isolados de grandes centros não conseguiram aplicar o plano, foram motivos visíveis que causaram descontinuidade do PNMT.

Em verdade, não houve total descontinuidade, uma vez que depois do PNMT o discurso institucional do turismo foi fortalecido, houve a partir de então o reconhecimento de que era necessária uma nova estratégia política para gerenciar o setor, mas ainda com suporte na descentralização.

Assim, em 2003, foi criado o Ministério do Turismo, como órgão da administração direta, adquirindo as condições necessárias para articular com os demais Ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada, buscando a integração das políticas públicas com o setor privado. A criação de um ministério específico para as questões do planejamento e das políticas de turismo demonstrou à economia brasileira a importância da atividade, recebendo também orçamento próprio para gerenciar seus planos e programas.

Em 2003 houve ainda a apresentação do Plano Nacional de Turismo - PNT (2003/2007) e nestas novas perspectivas, a implantação do Programa de Regionalização Turística "Roteiros do Brasil", em 2004. Este plano representa a atual administração descentralizada do Estado para com o turismo, visto que desde sua criação atua na indicação de Instâncias de Governanças Regionais como órgãos representativos das regiões turísticas, levando ao governo federal os interesses dos municípios agrupados pelas regiões. Várias versões do Programa de Regionalização foram sendo atualizadas conforme as necessidades locais e demais planos e documentos nacionais que foram lançados em seguida: PNT 2007/2010; Documento Referencial – Turismo no Brasil 2011/2014; Plano Plurianual 2012/2015 e o atual PNT 2013/2016.

A partir do discurso de descentralização de políticas públicas, todas as ações para o turismo no Brasil estão baseadas na distribuição de funções, pois se entende com este discurso

que o governo federal deve atuar como coordenador, e não exclusivamente como o único provedor de ações para a atividade.

6. Considerações Finais

A caracterização do turismo brasileiro, na atualidade, demonstra claramente a direção do planejamento e a existência de uma política pública como base referencial da atividade. A construção de tais políticas está embasada em conceitos e definições que não concernem ao turismo, mas às ciências política e jurídica, como abordado neste trabalho. O processo de descentralização de políticas públicas que na realidade é resultado de uma crise política, direcionou, a partir de 1990, uma nova metodologia para implementação de políticas no Brasil. Seguindo este cenário, a atividade turística, primeiramente por meio do Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT responsabilizou os municípios pelo desenvolvimento do turismo e, posteriormente, com a criação do Ministério do Turismo em 2003, os planos nacionais determinaram a criação de regiões turísticas para administrar o turismo nas localidades, conforme apresenta o Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil.

Neste sentido, verificou-se que a descentralização política em um país com a extensão territorial do Brasil é uma alternativa otimista de desenvolvimento, visto que o governo federal não possui maturidade metodológica para avaliar e monitorar todos os programas previstos. O Programa de Regionalização é a atual determinação do Ministério do Turismo, onde as regiões turísticas têm autonomia para selecionar estratégias de consolidação do setor turístico.

Este trabalho aliou a teoria de outras áreas de estudo relacionando com a aplicabilidade das políticas para o turismo no país, contribuindo para o melhor entendimento desta temática, além de fornecer referencial bibliográfico para futuras pesquisas. Estudar políticas de turismo no Brasil é um desafio recentemente enfrentado por pesquisadores principalmente de programas de pós-graduação, uma vez que a atividade ainda está em processo de construção, e a validação dos programas e planos de governo somente poderão ser mensurados após sua aplicação.

Referências

ALEXANDRE, Lillian Maria de Mesquita. Política de Turismo e Desenvolvimento Local: um binômio necessário. In: BEZERRA, Deise Maria Fernandes (org.). Planejamento e Gestão em Turismo. São Paulo: Roca, 2003, p. 01-14.

BENI, Mario Carlos. Análise Estrutural do Turismo. 7. ed. São Paulo: SENAC, 2002.

_____. Política e Planejamento de Turismo no Brasil. São Paulo: ALEPH, 2006.

BITTAR, Eduardo C. B. Curso de Filosofia Política. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BRASIL. Ministério do Turismo. Política Nacional de Turismo 1996/1999. Brasília, 1996.

_____. Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2003/2007. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Diretrizes Políticas. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo 2013/2016 –O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília, 2013.

Cooper, C.; Fletcher J., Wanhill, S., Gilbert, D., Shepherd, R. *Turismo, princípios e prática*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

DIAS, Reinaldo. Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: O Brasil em perspectiva comparada. *In: SOUZA, Celina; DANTAS NETO, Paulo Fábio (orgs.). Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 21-54.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

HENZ, Aline Patrícia. Políticas Públicas de Turismo no Brasil: a interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007 no direcionamento das políticas estaduais. Dissertação de Mestrado em Turismo e Hotelaria. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Balneário Camboriú. 150 pp., 2009.

LATOURE, Bruno. Se falássemos um pouco de política? *In: Revista Política & Sociedade – Dossiê Política, Ciência e Tecnologia*, vol. 3, n. 4, p. 11-40, Florianópolis:UFSC, abril, 2004.

MOLINA, Sergio. O Pós-Turismo. Trad. Roberto Sperling. São Paulo: Aleph, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Em defesa da Política. 2. ed. São Paulo: Senac, 2004.

_____. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. *In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 67-116.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. Política e Sociedade: por uma volta à sociologia política. *Revista Política & Sociedade – Dossiê Movimentos Sociais, participação e democracia*, vol. 3, n. 5, Florianópolis: UFSC, outubro, 2004, p. 203-232.

SOLHA, Karina Toledo. Política de Turismo: desenvolvimento e implementação. *In*: RUSCHUMANN, Doris van de Meene; SOLHA, Karina Toledo. Planejamento Turístico. São Paulo: Manole, 2006, p. 89-100.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez., 2003.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, ano 8, n.16, Porto Alegre, p. 20-45, jul./dez. 2006.