

A Política Nacional de Turismo da Venezuela: perspectivas para um desenvolvimento turístico contra-hegemônico

Felipe Gonçalves Felix¹
Maria Julieta Nunes de Souza²

Resumo: O objetivo deste artigo é refletir as possibilidades e limites para um padrão de desenvolvimento turístico contra-hegemônico, que valorize a dimensão social deste fenômeno, buscando retirar seu significado da esfera do mercado e alocá-lo, por meio de políticas públicas, na esfera dos direitos sociais da classe trabalhadora. Nesse sentido, a Política Nacional de Turismo da Venezuela, cujos princípios e diretrizes constam na Lei Orgânica de Turismo de 2012, aponta alternativas possíveis no campo das políticas públicas para um turismo contra-hegemônico, com ações que visam democratizar o acesso ao consumo turístico e incluir novos sujeitos sociais em sua cadeia produtiva. Os procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração deste estudo consistiram, na primeira etapa, em revisão de literatura acompanhada de levantamento de dados documentais. Na segunda etapa, realizamos a análise da lei, considerando as categorias de Gramsci de 'Estado', 'ideologia', 'hegemonia' e 'contra-hegemonia' e também a técnica análise de conteúdo de Laurence Bardin. Os resultados do estudo chamam atenção para a possibilidade de outro padrão de desenvolvimento turístico, menos mercadológico e mais humanizado, e que, para além da lógica do turismo como mera atividade econômica, o compreenda como direito social.

Palavras-chave: Turismo; Políticas Públicas; Venezuela.

Introdução

A proposta deste estudo é refletir as possibilidades de outro padrão de desenvolvimento turístico, cujo enfoque possa ir além do 'pensamento único' do turismo enquanto atividade de

¹ Bacharel em Turismo (UFRuralRJ). Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ). Professor do Curso de Eventos da Escola Técnica Estadual Adolpho Bloch/Rede FAETEC. Email: <felix.ufrj@gmail.com>.

² Arquiteta e Urbanista (UFRJ). Doutora em Comunicação e Cultura (UFRJ). Professora Adjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Email: <julieta.nunes@uol.com.br>.

mercado, integrante de uma cadeia produtiva que oferece produtos e serviços para uma demanda restrita.

Nesse sentido, encontramos na Política Nacional de Turismo de Venezuela, cujos princípios e diretrizes são apresentados na Lei Orgânica de Turismo, aprovada em 15 de junho de 2012, alternativas possíveis no campo das políticas públicas para um turismo contra-hegemônico, democrático e inclusivo, cujo significado possa ser retirado da esfera do mercado e ser alocado, pelo Estado, na esfera dos direitos sociais da classe trabalhadora.

Durante levantamento de planos e leis de turismo de países da América Latina, identificamos a lei venezuelana e nos surpreendemos pela marcante visão humanista presente em seu conteúdo, que destoava consideravelmente do conteúdo das leis de turismo tanto do Brasil como de diversos outros países da América Latina.

O discurso do turismo enquanto direito social, evidenciado na Lei Orgânica de Turismo de 2012 da Venezuela, representa para nós uma nova maneira de observar o fenômeno turístico, para além das concepções hegemônicas que o compreendem prioritariamente como atividade econômica.

Dessa maneira, buscamos aqui apresentar uma análise da Política Nacional de Turismo da Venezuela, considerando suas principais políticas e propostas, no intuito de gerar reflexão sobre novos caminhos e novas possibilidades de desenvolvimento turístico, considerando a necessidade de enfrentar desafios como a democratização do acesso ao consumo turístico e a inclusão de novos sujeitos sociais na cadeia produtiva do turismo.

Metodologia

Na primeira etapa de elaboração deste estudo, realizamos revisão de literatura e levantamento de dados documentais, considerando tanto documentos oficiais como extraoficiais para compreender as políticas públicas de turismo da Venezuela e seus impactos na sociedade e território deste país.

Do ponto de vista teórico-conceitual, destacamos nossa opção pelas categorias de Gramsci de 'Estado', 'ideologia', 'hegemonia' e 'contra-hegemonia', para analisar as políticas públicas de turismo propostas na Lei Orgânica de Turismo da Venezuela de 2012.

Segundo Gramsci (BOBBIO, 1999), o Estado é formado por uma sociedade civil e uma sociedade política, constituindo, desta forma, uma totalidade indissolúvel. Outro conceito fundamental para compreender o Estado na perspectiva de Gramsci é o de hegemonia. Esse conceito evidencia o predomínio ideológico exercido por uma classe, blocos de classes ou frações de classe sobre a totalidade social.

A hegemonia das classes dominantes não é algo estável visto que está sujeita a alterações nas correlações de força e pressões exercidas por movimentos contra-hegemônicos que atuam no pólo oposto (MIRANDA, 2011).

Também para Gramsci, superestrutura e infraestrutura se mantêm em relação dialética, inversamente às formulações usuais, de que a última determinaria a primeira, sendo, desta maneira, o papel da ideologia e dos intelectuais que a formulam, de fundamental importância para a legitimação do Estado e de suas políticas públicas (BOBBIO, 1999).

Na segunda etapa de desenvolvimento deste estudo, referente à análise da Lei de Turismo da Venezuela, essas categorias de Gramsci contribuíram para compreender de que maneira os princípios e diretrizes traçados nessa lei favoreceram a elaboração de políticas públicas alinhadas às concepções hegemônicas ou contra-hegemônicas de turismo.

Também nessa etapa, recorreremos à técnica de análise de conteúdo de Laurence Bardin para compreender as propostas de políticas públicas de turismo apresentadas na lei venezuelana, de modo a identificar se estas priorizavam a dimensão econômica ou social do fenômeno turístico.

De acordo com Bardin (1977), a análise de conteúdo pode ser entendida da seguinte maneira:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN 1977, p.42).

Uma das maneiras de se aplicar essa técnica se dá por meio da análise categorial, também conhecida como análise por categorias temáticas. Esta funcionaria “por operações de

desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamento analógicos” (Ibid., p.153).

Nesse sentido, para facilitar a análise da lei venezuelana, buscamos estabelecer eixos temáticos que resumissem todo seu conteúdo. Após uma leitura criteriosa, observamos que a mesma poderia ser dividida em 5 (cinco) eixos temáticos que sintetizariam os tópicos principais desenvolvidos em seu conteúdo: Eixo 1) Concepção ideológica de turismo e diretrizes principais para suas políticas ; Eixo 2) Função e composição do Sistema Nacional de Turismo; Eixo 3) O papel do Estado no planejamento e regulação do turismo e sua relação com o setor privado; Eixo 4) Principais incentivos e investimentos públicos em programas, projetos e subsídios para o turismo; Eixo 5) Tipos de sanções passíveis de serem aplicadas aos prestadores de serviços turísticos infratores.

A seguir, apresentaremos o referencial teórico que orientou nossa reflexão conceitual sobre o fenômeno turístico e, posteriormente, abordaremos a análise da Lei Orgânica de Turismo de 2012 da Venezuela.

O turismo nos conceitos acadêmicos e nas políticas públicas

Do ponto de vista acadêmico, destacamos inicialmente que os primeiros estudos desenvolvidos na área de Turismo foram orientados pelo paradigma economicista. No ano de 1911, o economista Herman Schattenhofen em seu livro *Turismo e economia nacional* assim o conceituou:

[...] compreende todos os processos, especialmente os econômicos, que se manifestam na afluência, permanência e regresso do turista, dentro e fora de um determinado município, país ou Estado (DIAS, 2005, p.13).

Na década de 1930, outros conceitos de turismo também o associaram à sua dimensão estritamente econômica. A.J. Norwal na sua obra *A indústria do turismo* assim o definiu:

Um turista é alguém que entra em um país estrangeiro para qualquer propósito que não seja a residência permanente ou cruzar as fronteiras para negócios regulares e gasta no país de estadia temporária dinheiro que foi ganho em outro lugar (Ibid., p.15).

É importante ressaltar que até o presente momento essa visão centrada na dimensão econômica do turismo é hegemônica, sobretudo nos discursos de governos, entidades associativas que representam o empresariado do chamado *trade* turístico e de organizações internacionais como o World Travel & Tourism Council (WTTC) e a Organização Mundial do Turismo (OMT).

Em seu relatório de 2011, o WTTC enfatizou o fato da atividade turística naquele ano ter conseguido superar a indústria automobilística e ter chegado próximo do setor bancário no ranking das atividades que mais contribuíram na formação do Produto Interno Bruto Global (WTTC, 2011, p.3).

Entretanto, essa visão restrita a uma perspectiva meramente econômica passou a ser alvo de críticas, principalmente nas duas últimas décadas, por diversos autores que perceberam que o significado do turismo deveria transcender a essa visão monolítica que respaldou os estudos pioneiros na área.

Autores como Moesch (2000), Beni (2000) e Barreto (2004), destacam, em suas abordagens, a necessidade de observar o turismo como um fenômeno complexo, inter, multi e transdisciplinar e que congrega múltiplas dimensões (econômica, social, espacial, cultural e ambiental).

O fato de existirem diversas tendências e correntes do pensamento científico que priorizam uma determinada dimensão conceitual do turismo em suas leituras e análises não significa, necessariamente, uma negação da complexidade e multidimensionalidade do fenômeno turístico, mas sim preferência em enfatizar ou ressaltar dada característica ou aspecto deste fenômeno e que pode resultar em uma abordagem mais próxima dos interesses das concepções hegemônicas do turismo (que priorizam, sobretudo, sua dimensão econômica) ou dos interesses dos defensores das concepções contra-hegemônicas (que priorizam, sobretudo, a dimensão social do turismo).

Além do aspecto conceitual sobre o turismo, é relevante também analisar o lugar que este ocupa nas políticas públicas. Ou seja, torna-se fundamental que os estudos científicos da área também busquem desvendar qual ou quais significados do turismo nos documentos oficiais que

fornece as diretrizes para a elaboração de suas políticas. De acordo com Gastal & Moesch (2007) a política pública de turismo:

[...] deve ter a clareza sobre a concepção de Turismo que defende, sobre qual a visão de desenvolvimento buscar e quais são seus compromissos. Deve, ainda, ter como objetivo democratizar o bem público chamado Turismo, possibilitando que o lazer e a hospitalidade sejam acessíveis a todos, visitantes e cidadãos, não apenas como uma potencialidade, mas como realidade, e que a sociedade organizada incida nessas definições (GASTAL & MOESCH, 2007, p.42).

Por ser um fenômeno complexo e multidimensional, o turismo pode ocupar diferentes papéis dependendo da dimensão priorizada em suas políticas públicas. No conjunto de sujeitos sociais que participam da cadeia produtiva do turismo, observamos desde grupos que defendem um padrão de desenvolvimento turístico com base na sua função social (já que para estes o turismo é compreendido, antes de tudo, como direito de todos os cidadãos) até aqueles grupos que assumem um discurso pautado na lógica mercadológica, da 'indústria do turismo' que deve assumir prioritariamente o papel de atividade fomentadora de grandes negócios, na medida em que produziria um efeito multiplicador na economia.

Coriolano (2005) destaca que estudar os diferentes discursos sobre o turismo é fundamental para desvendar ideologias e padrões associados ao tipo de turismo defendido pelo Estado e pelos diferentes sujeitos sociais que atuam em sua cadeia produtiva.

Dessa maneira, em nossa análise da Política Nacional de Turismo da Venezuela, buscamos compreender o padrão de desenvolvimento turístico proposto para este país, considerando seu significado político e ideológico.

A Política Nacional de Turismo da Venezuela: análise e discussões

Na Venezuela, a Política Nacional de Turismo é estabelecida por meio da Lei Orgânica de Turismo. Nesse sentido, buscamos compreender as políticas públicas de turismo deste país por meio da análise da versão mais recente desta lei, aprovada no ano de 2012.

Neste estudo, também procuramos entender em que medida o padrão de desenvolvimento turístico proposto para a Venezuela se aproxima das concepções hegemônicas de turismo (que enfatizam a dimensão econômica deste fenômeno) ou contra-hegemônicas (que enfatizam sua dimensão social).

Para isso, estabelecemos 5 (cinco) eixos temáticos que contribuíram para facilitar a leitura dos principais tópicos abordados neste documento. Conforme destacamos anteriormente no tópico destinado a tratar dos procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração deste estudo, esses eixos temáticos não foram escolhidos aleatoriamente. Após analisarmos todo o conteúdo da lei, observamos que havia 5 (cinco) grandes temas desenvolvidos na mesma.

Desse modo, optamos por transformar esses temas nos seguintes 5 (cinco) eixos temáticos utilizados na análise da lei: Eixo 1) Concepção ideológica de turismo e diretrizes principais para suas políticas ; Eixo 2) Função e composição do Sistema Nacional de Turismo; Eixo 3) O papel do Estado no planejamento e regulação do turismo e sua relação com o setor privado; Eixo 4) Principais incentivos e investimentos públicos em programas, projetos e subsídios para o turismo; Eixo 5) Tipos de sanções passíveis de serem aplicadas aos prestadores de serviços turísticos infratores.

Abaixo, apresentamos os resultados obtidos com nossa análise:

Eixo 1 - Concepção ideológica de turismo e diretrizes principais para suas políticas

Em nossa análise, foi possível compreender que a lei venezuelana prioriza a dimensão social do turismo, declarando-o no segundo artigo do capítulo I como atividade de utilidade pública, interesse geral e que deve contribuir para melhorar a qualidade de vida das comunidades receptoras. Além disso, confere ao Turismo Social e ao Turismo Comunitário o status de 'políticas prioritárias para o Estado' (VENEZUELA, 2012, Art.2).

De acordo com o artigo 48, a política de Turismo Social defendida tem por objetivo garantir às pessoas que residem no país o acesso ao exercício do direito ao descanso, à recreação e ao aproveitamento do tempo livre, em condições adequadas de segurança e comodidade, sobretudo

para as famílias com menor renda, aos trabalhadores em geral, crianças e jovens, idosos, povos indígenas e pessoas com deficiência (Ibid., 2012, Art.48, inciso I).

Já com relação ao objetivo da política de Turismo Comunitário (apresentado nesse mesmo artigo, no inciso II), é o de propiciar a participação na cadeia produtiva do turismo das comunidades organizadas em Instâncias do Poder Popular³ e em outros formatos de organização comunitária com o objetivo de desenvolver o turismo, com manejo adequado dos recursos naturais e culturais através de empresas turísticas comunais (Ibid., Art.48, inciso II).

Com relação à política de Turismo Social da lei venezuelana, observamos proximidade com o artigo 24 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 da Organização das Nações Unidas (ONU) que afirma que “todas as pessoas têm direito a descanso e lazer, inclusive a jornadas de trabalho razoavelmente limitadas e férias periódicas e remuneradas”. Tal perspectiva também aparece em alguns conceitos acadêmicos e na Declaração da Cúpula dos Povos de 2012 sobre Turismo, Sustentabilidade e Futuro que afirma que o turismo deve ser “um direito de todos, e não um privilégio para usufruto de apenas algumas classes sociais” (GASTAL & MOESCH, 2007, p.30; DECLARAÇÃO DA CÚPULA DOS POVOS SOBRE TURISMO, SUSTENTABILIDADE E FUTURO, 2012.)

Já sobre a política de Turismo Comunitário, observamos que a mesma prioriza os representantes da população venezuelana (oriundos de conselhos comunais, comunas ou Empresas Turísticas Comunais (ETCs⁴)) que configurariam como novos sujeitos sociais inseridos, por meio de mecanismos de financiamento e incentivos públicos, na cadeia produtiva do turismo. Na análise do quarto eixo temático, que trata do financiamento público de empreendimentos turísticos, observaremos que a Lei de Crédito do Setor Turístico (VENEZUELA,2009) prioriza o atendimento aos projetos de pequenas e médias empresas deste setor (incluindo os de natureza comunal/comunitária).

³ De acordo com a Constituição da República Bolivariana da Venezuela (VENEZUELA, 1999) e com a Lei de Planejamento Público e Popular da Venezuela (VENEZUELA, 2010), as Instâncias do Poder Popular são reconhecidas como integrantes do poder público, formadas por conselhos comunais, comunas, empresas de propriedade social e outras nas quais os cidadãos possuem participação direta.

⁴ As ETCs –Empresas Turísticas Comunais representam uma modalidade de organização comunitária de empreendimentos da cadeia produtiva do turismo da Venezuela orientados pelos princípios da Economia Solidária e do chamado ‘Modelo Produtivo Socialista’ (VENEZUELA,2013).

Eixo 2 - Função e composição do Sistema Nacional de Turismo

No que se refere ao segundo eixo temático, cabe destacar, inicialmente, a definição de Sistema Nacional de Turismo⁵ (SNT) apresentada no artigo 6, capítulo I da lei:

Artigo 6 – Para os efeitos desse Decreto com Força de Lei Orgânica de Turismo, entende-se por Sistema Nacional de Turismo o conjunto de setores, instituições e pessoas que contribuem para o desenvolvimento sustentável da atividade turística, sob os princípios de cooperação, coordenação e informação interinstitucional, sustentabilidade ambiental, integridade territorial, corresponsabilidade e solidariedade (VENEZUELA, 2012, Art. 6, tradução nossa).

Também de acordo com a lei, os componentes do SNT são os seguintes: I) Executivo Nacional juntamente com os órgãos da Administração Pública das esferas Nacional, Estadual e Municipal; II) Prestadores de serviços turísticos; III) Turistas e visitantes nacionais e internacionais; IV) Instituições de educação na área do Turismo; V) Comunidades organizadas em Instâncias do Poder Popular.

O diferencial dessa composição se traduz pelo reconhecimento da sociedade civil organizada e das instituições de ensino na área de Turismo como elos fundamentais desse sistema. Entretanto, a ausência na lei de um Conselho Nacional de Turismo com composição similar à de sua estrutura elementar representa, em nossa visão, um problema para a garantia da participação efetiva e direta destes sujeitos sociais.

Eixo 3- O papel do Estado no planejamento e regulação do turismo e sua relação com o setor privado

⁵ De acordo com Beni (2000), o Sistema de Turismo é composto pelo Conjunto das Relações Ambientais (que inclui as dimensões econômica, social, cultural e ecológica do fenômeno turístico), Conjunto da Organização Estrutural (que inclui a superestrutura e infraestrutura relacionadas ao setor turístico) e Conjunto das Relações Operacionais (que inclui os processos de produção, consumo e distribuição dos produtos e serviços turísticos), cabendo ao Estado regulá-lo, por meio das políticas públicas de turismo.

Na análise deste eixo, identificamos que o Estado venezuelano assume o papel de regulador/interventor, porém também busca relação de cooperação com o setor privado ao abrir diversas possibilidades de parcerias com empresários para levar a cabo políticas públicas como o Turismo Social.

No artigo 8, o Ministério do Poder Popular para o Turismo (MINTUR) se apresenta como ‘órgão regulador’ e ‘máxima autoridade administrativa’. Esse mesmo artigo endossa que o papel do Estado deve ser o de “planejar, dirigir, coordenar, avaliar e controlar as políticas, os planos, programas, projetos e ações estratégicas destinadas ao desenvolvimento sustentável do território nacional como destino turístico”. Ou seja, o MINTUR está autorizado, pela lei, a intervir diretamente no planejamento do turismo, fornecendo os princípios que devem orientar todos os programas, projetos e ações relacionados ao seu desenvolvimento (Ibid., Art.8).

No artigo 29 que aborda as atribuições do Instituto Nacional de Turismo (INATUR), mais uma vez reforça-se a opção venezuelana pelo planejamento centralizado na escala nacional, porém afirma-se que este planejamento se dará ‘em harmonia’ com as demais escalas de planejamento (regional e local), sobretudo no nível local onde se inserem as comunidades organizadas.

Essa articulação entre as escalas nacional, regional e local é ratificada no artigo 30 que trata dos ‘Planos Regionais de Turismo’, onde se estimula que os planejadores e demais sujeitos sociais elaborem planos de desenvolvimento turístico nas diferentes escalas, respeitando-se os princípios e diretrizes do planejamento elaborado na escala nacional através do Plano Estratégico Nacional de Turismo (PENT) e da Lei Orgânica de Turismo de 2012.

Verificamos em nossa análise que, embora predomine uma visão centralizadora para o planejamento do turismo na Venezuela, com enfoque na escala nacional, há também, por outro lado, uma busca por aquilo que Brandão (2004) e Vainer (2006) denominaram de “táticas transescalares”. Ou seja, no lugar de buscar priorizar uma escala territorial específica para atuação das políticas públicas de turismo, a lei propõe uma articulação transescalar de modo que os planos e projetos elaborados pelas comunidades, comunas, municípios, estados, regiões e o país assumam diretrizes e ações integradas.

Apesar de a lei venezuelana apontar para uma visão de planejamento turístico de cunho transescalar, seria necessário um estudo mais aprofundado de nossa parte para avaliar o efetivo funcionamento e a eficácia desta estrutura de planejamento proposta.

Já sobre a relação do Estado com o setor privado, observamos que há diversos pontos na lei onde é possível identificar um esforço do Estado em manter uma relação de cooperação com a iniciativa privada, salvaguardando sua hierarquia enquanto agente central da regulação e da elaboração da política de turismo.

No artigo 6, inciso II, os prestadores de serviços turísticos são citados pela primeira vez na lei. Neste trecho em específico, menciona-se que estes são reconhecidos como integrantes do Sistema Nacional de Turismo e, portanto, um dos ‘co-responsáveis’ pelas políticas públicas e pelo planejamento do turismo (Ibid., 2012, Art.6, inciso II).

Cabe destacar ainda que esse conceito de ‘co-responsabilidade’ permeia todo o discurso da lei para se referir não somente a cooperação entre o setor público e o privado, mas também entre o terceiro setor, os turistas e as comunidades organizadas em Instâncias do Poder Popular.

No capítulo VIII, que trata das políticas de Turismo Social e Turismo Comunitário, há diversos artigos em que se menciona a participação dos prestadores de serviços turísticos (o que inclui as empresas privadas) como ‘parceiros’ desejáveis na promoção do Turismo Social por meio de convênios e inclusão destes em programas governamentais.

Eixo 4- Principais incentivos e investimentos públicos em programas, projetos e subsídios para o turismo

No que se refere aos principais incentivos e investimentos públicos em programas, projetos e subsídios para o turismo, ressaltamos a Lei de Crédito do Setor Turístico (VENEZUELA, 2009) como principal instrumento de financiamento público e privado. De acordo com esta lei, bancos públicos e privados estariam obrigados a estabelecer uma cota mínima de 3% da sua carteira de crédito para financiar empreendimentos turísticos.

Também segundo as regras dessa mesma lei, os pequenos e médios empreendimentos turísticos (o que inclui as Empresas Turísticas Comunais (ETCs)) são considerados beneficiários prioritários no acesso a 75 % desses recursos.

No primeiro artigo da Lei de Crédito para o Setor Turístico, a mesma se define da seguinte maneira:

Artigo1 – A presente Lei tem por objetivo estabelecer os mecanismos para promover, fomentar e impulsionar a atividade turística, mediante a concessão de financiamento oportuno, sob uma visão humanista, procurando a diversificação socioeconômica e o equilíbrio produtivo, com a finalidade de valorizar os critérios de sustentabilidade, desenvolvimento endógeno, equidade e justiça social (VENEZUELA, 2009, Art.1, tradução nossa).

Nessa definição acima, chama atenção a ênfase que a Lei de Crédito deu para a perspectiva humanista e democrática de turismo alinhada, portanto, ao discurso contra-hegemônico que predomina também no conteúdo da Lei Orgânica de Turismo de 2012.

A Lei de Crédito para o Setor Turístico também é bem ampla no sentido de apoiar diversas atividades que fazem parte da cadeia produtiva do turismo. Há linhas de financiamento para agências de viagens, meios de hospedagens, meios de transporte, parques temáticos, restaurantes, dentre outros tipos de empreendimentos (Ibid., Art.6).

Com relação à distribuição dos recursos destinados a subsidiar a política de crédito do setor turístico, a Lei de Crédito define no artigo 7, três grupos de prestadores de serviços turísticos conforme seu faturamento por ano fiscal: grupo A (até 20.000 Unidades Tributárias⁶), grupo B (de 20.000 e 100.000 Unidades Tributárias), grupo C (igual ou superior a 100.000 Unidades Tributárias) (Ibid., Art.716).

Considerando essa classificação, os critérios de distribuição dos recursos para financiamento de projetos turísticos foram assim definidos: 40% desses recursos serão destinados prioritariamente para o segmento classificado como do grupo A, 35% prioritariamente para o segmento classificado como do grupo B e o restante (25%) para o grupo C (Ibid.).

Sobre a política de Turismo Social, identificamos na lei os seguintes programas, incentivos e subsídios governamentais:

⁶ Em outubro de 2013, cada Unidade Tributária (UT) equivalia a Bsf. 107,00.

- Promoção de convênios e intercâmbios com outros países, propiciando aos venezuelanos conhecer outras culturas;
- Tarifas preferenciais nas empresas turísticas administradas pelo Estado;
- Estabelecimento de parcerias com os prestadores de serviços turísticos da iniciativa privada no sentido de incluí-los nas políticas, programas e nos projetos de Turismo Social e, conseqüentemente, ampliar a oferta de empreendimentos e serviços turísticos que atendam seus beneficiários;
- Subsídios públicos para fomentar este segmento de turismo.

Com relação, especificamente, aos benefícios assegurados na lei para os prestadores de serviços turísticos que se tornarem parceiros do MINTUR, incluindo suas empresas na Política de Turismo Social, destacamos os seguintes (VENEZUELA, 2012, Art.64):

- Promoção especial do empreendimento para os beneficiários do Turismo Social;
- Apoio técnico e logístico para a participação do empreendimento em feiras turísticas nacionais e internacionais;
- Redução de até 3% na taxa de créditos turísticos recebidos e demais incentivos contemplados na Lei de Crédito do Setor Turístico durante a permanência no empreendimento em programas ligados à política de Turismo Social.

Já com relação à política de Turismo Comunitário, identificamos em nossa análise os seguintes incentivos e benefícios previstos:

- Assessoria técnica do MINTUR para auxiliar o desenvolvimento das Empresas Turísticas Comunitárias (ETCs);
- Estabelecimento de convênios entre o MINTUR e as ETCs com o objetivo de ampliar a oferta turística nacional com preços solidários e contribuir para o “desenvolvimento integral e racional do patrimônio turístico”;
- Financiamento público de ETCs.

Eixo 5 – Tipos de sanções passíveis de serem aplicadas aos prestadores de serviços turísticos infratores

O capítulo XVIII da Lei Orgânica de Turismo de 2012 aborda os tipos de sanções passíveis de serem aplicadas aos prestadores de serviços turísticos que não cumprirem as normas estabelecidas nesta lei.

São quatro os tipos de sanções previstas nesta lei:

- I- Multas;
- II- Fechamento;
- III- Cassação de alvarás, licenças, certificados e demais autorizações;
- IV- Modificação, demolição de obras e construções e/ou restauração da área afetada.

Cada uma dessas quatro sanções está relacionada com o grau da infração cometida pelo prestador de serviços turísticos. Dessa maneira, os casos previstos na lei para punição em virtude de cada uma delas são estes:

I- Multas: dividem-se em três tipos – ‘Multas levíssimas’, ‘Multas leves’ e ‘Multas severas’ (Art.124). De acordo com a lei, os valores e exemplos para esses tipos de multas são:

- “Multas levíssimas”: multas no valor de 75 a 125 U.T (Unidades Tributárias). Exemplo de caso sujeito a essa sanção: se o empreendimento não colocar em lugar visível aos turistas um informativo sobre o valor cobrado pelos seus serviços – que devem ser os mesmos informados aos órgãos públicos de turismo (Art. 124, inciso IV);
- “Multas leves”: multas no valor de 200 a 500 U.T (Unidades Tributárias). Exemplo de caso sujeito a essa sanção: se o empreendimento não incorporar em seu quadro funcional

profissionais de nacionalidade venezuelana egressos de instituições de educação ou de capacitação profissional na área de Turismo assim como a comunidade do seu entorno direto (Art. 125, inciso VI);

- “Multas severas”: multas no valor de 500 a 1000 (Unidades Tributárias). Exemplo de caso sujeito a essa sanção: descumprimento das normas de ordenação do território e das zonas costeiras.

II- Fechamento: há dois tipos de ‘fechamentos’ previstos na lei (Art.131, 132): o temporário e o permanente ou enquanto o empreendimento estiver irregular.

- Fechamento temporário: o empreendimento será interditado por um período de 72 (setenta e duas) horas nos casos em que o prestador multado não realizar o devido pagamento após os 30 (trinta) dias corridos após a notificação da multa, sem prejuízo das responsabilidades civis e penais (Art.131);
- Fechamento permanente ou enquanto o empreendimento estiver irregular (Art. 132): essa sanção pode ser aplicada nos casos em que o empreendimento estiver operando sem o Registro Turístico Nacional ou com documentação forjada (Art.132, inciso I), efetua modificações/alterações que afetem a segurança e a integridade física dos turistas, visitantes ou do meio ambiente, dentre outros (Ibid., inciso VI).

III- Cassação de alvarás, licenças, certificados e autorizações, sem prejuízo das responsabilidades civis e penais: esse tipo de sanção pode ser aplicada nos casos em que se constatar, no empreendimento turístico, promoção ou comercialização de exploração sexual (Art.133, inciso I), utilização do turismo como pretexto para praticar atividades ilícitas (Art.133, inciso III), dentre outros casos.

IV- Modificação, demolição de obras e construções e/ou restauração da área afetada a custo do infrator: no artigo 135, a aplicação deste tipo de sanção, sem prejuízo das responsabilidades civis e penais, está prevista para os seguintes casos de infração:

- Execução de projetos de infraestrutura turística sem a aprovação do estudo de viabilidade sócio-técnica⁷ pelo órgão regulador (que deve considerar a opinião das comunidades organizadas em Instâncias do Poder Popular) assim como para a ausência de documentação necessária para o funcionamento, desenvolvimento e modificação de projetos turísticos (Art.135, inciso I);
- Quando a infraestrutura turística existente representar riscos para a integridade física dos turistas, visitantes e para o meio ambiente (Ibid., inciso II);
- Descumprimento das normas para o ordenamento do território e das zonas costeiras (Ibid., inciso III);

Tais sanções previstas na lei venezuelana evidenciam sua busca por punir com rigor aqueles empreendimentos que não cumprirem com as normas estabelecidas através de suas leis. Além disso, a garantia de instrumentos para o exercício do controle social do turismo através das Instâncias do Poder Popular representa também uma estratégia para ampliar a participação popular na fiscalização dos limites da exploração turística pelos empreendimentos locais.

Considerações Finais

⁷ De acordo com o Art. 37 da Lei Orgânica de Turismo de 2012 da Venezuela, todo projeto turístico deve possuir um estudo de viabilidade sócio-técnica aprovado pelo MINTUR que estabelecerá critérios para sua elaboração, sendo um dos principais destes a opinião das comunidades organizadas em Instância do Poder Popular sobre este projeto. Esse mesmo artigo afirma que é responsabilidade das autoridades locais e regionais fiscalizarem os empreendimentos de maneira que só autorizem o funcionamento, a construção ou remodelação daqueles que tenham esse estudo aprovado pelo MINTUR.

O caso venezuelano, como apresentado na parte introdutória deste estudo, foi escolhido por se tratar de uma experiência latino-americana de políticas públicas de turismo que chamou atenção por apontar alternativas possíveis para uma concepção de turismo com caráter mais humano, democrático e cidadão, onde a essência do seu significado não estaria limitada à sua dimensão econômica, mas sim partia da ideia central de que o turismo deveria ser compreendido, antes de tudo, como direito social da classe trabalhadora e que deveria prezar por princípios como: cooperação, solidariedade e justa distribuição de seus benefícios tanto na esfera da produção quanto na esfera de consumo dos serviços turísticos.

Também se percebeu que a dimensão econômica do turismo não foi negada nem abstraída do conteúdo da lei venezuelana pelo fato desta ter priorizado a dimensão social deste fenômeno. Pelo contrário, tal priorização contribuiu para chamar atenção para o fato de que o sentido do desenvolvimento econômico proporcionado pelo turismo também deveria se traduzir numa busca permanente pela socialização dos seus benefícios entre os diversos sujeitos sociais envolvidos na sua cadeia produtiva e em sua produção associada, pela prática de preços solidários nos serviços turísticos de modo a democratizar o acesso ao seu consumo e pela preocupação em converter tais benefícios em melhorias reais nas condições de vida da população residente nos núcleos receptores de turismo da Venezuela.

A conversão do Turismo Social e do Turismo Comunitário em políticas de Estado com status de prioritárias na Política Nacional de Turismo da Venezuela também é outro importante avanço na lei deste país que contribui para um padrão de desenvolvimento turístico contra-hegemônico, centrado na dimensão social do fenômeno turístico.

Apesar da lei venezuelana apontar dispositivos legais e priorizar aspectos que destacam uma concepção ideológica de turismo em contraposição às concepções hegemônicas, cabe destacar a importância da observação empírica para verificar em que medida essa lei é cumprida e quais seus reais impactos do ponto de vista da democratização do acesso ao consumo turístico e da inclusão de novos sujeitos sociais em sua cadeia produtiva.

Nesse sentido, o próximo passo deste estudo será o de apresentar as visões dos diferentes sujeitos sociais que atuam de modo direto ou indireto com o turismo na Venezuela, considerando os representantes das organizações que representam a população dos núcleos receptores

turísticos, os trabalhadores e empresários da sua cadeia produtiva e os gestores públicos que atuam nesta área.

Referências Bibliográficas

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRETO, M. Produção científica na área de turismo. In: GASTAL, S; MOESCH, M.M. **Um outro turismo é possível**. São Paulo: Contexto, 2004.

BENI, M. C. **Análise estrutural do Turismo**. São Paulo: SENAC, 2000.

BOBBIO, N. Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil. **A sociedade civil em Gramsci**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BRANDÃO, C. A. O Processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “Jogo das Escalas”. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS. (Org.). **Desigualdades Regionais**. Salvador: SEI, 2004.

CORIOLOANO, L. N. M. T. Epistemologia da análise do discurso no turismo. **Caderno Virtual de Turismo**, v.5, n.2, p. 50-56, 2005.

DECLARAÇÃO DA CÚPULA DOS POVOS 2012 SOBRE TURISMO, SUSTENTABILIDADE E FUTURO. Disponível em: < <http://www.andabrasil.com.br/noticias/declara-o-da-c-pula-dos-povos-2012-sobre-turismo-sustentabilidade-e-futuro>>, Acesso em: 03 fev. 2013

DIAS, R. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Atlas, 2005.

GASTAL, S; MOESCH, M. M. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: ALEPH, 2007.

MIRANDA, L. C. S. **Gramsci, hegemonia, contra-hegemonia e movimentos sociais**. In: V Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo. Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: < http://www.5ebem.ufsc.br/trabalhos/eixo_01/e01a_t004.pdf>, Acesso em: 15 fev. 2013.

MOESCH, M.. **A produção do saber turístico**. São Paulo: Contexto, 2000.

VAINER, C. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.8, n.2, 2006

VENEZUELA (Constituição). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas: Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

_____. **Ley de Crédito para el Sector Turismo**, Decreto nº 39.251, 27 de agosto de 2009. Disponível em: <

http://www.redeconocimientolegislativo.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&catid=167&id=551&Itemid=339>, Acesso em : 06 jul. 2013.

_____. **Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular**. Caracas: Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 2010.

_____. **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Organica de Turismo**, 15 de junio de 2012. Disponível em: <<http://www.mintur.gob.ve/descargas/LeyOrganicaTurismo.pdf>>, Acesso em: 08 fev. 2013

_____. **Empresas turísticas comunales**. Disponível em: <<http://www.mintur.gob.ve/descargas/ETC.pdf>>, Acesso em: 14 fev. 2013.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (WTTC). **Travel & Tourism 2011**. Disponível em: <http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/traveltourism2011.pdf> Acesso em: 03 fev. 2013