

DESCENTRALIZAÇÃO: MITO OU SOLUÇÃO? ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE MUNICIPALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO COMO VETORES DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO BRASIL

Rosalma Diniz ARAÚJO¹

Resumo: A discussão sobre que políticas adotar para o bem-estar de um povo ou nação, dada a complexidade das relações sociais e desafio em criar um estado de equidade e justiça, faz parte da busca de soluções constantes nas diversas agendas de políticas públicas adotadas no mundo. Certas atividades econômicas, inseridas no chamado setor de serviços ganham destaque no cenário global, e uma delas é atividade turística, cobiçada por muitos países como alternativa ao enfrentamento de crises econômicas ou, simplesmente, para dinamizar o setor produtivo de um país, região, estado ou município. O presente artigo tem como objetivo apresentar, analisar e refletir a descentralização política como tônica dos discursos desenvolvimentistas, nas décadas de 80-90 no Brasil, tendo como objeto de análise o PNMT (Programa de Municipalização do Turismo) e o PRT (Programa de Regionalização do Turismo). Para este fim, foi feita uma seleção bibliográfica de autores contemporâneos da ciência política, do estudo do turismo e de documentos de organismos públicos que pudessem dar subsídios para o diálogo teórico que compõe este ensaio. O que pode-se perceber é que, embora o Estado, a partir de um contexto global, buscasse na descentralização política um meio de fortalecer e dar autonomia a regiões e municípios com reconhecido potencial turístico, a cultura política brasileira apresenta lacunas para esse exercício de autonomia, por se mostrar ainda tão arraigada a princípios de favoritismo, patrimonialismo e clientelismo, o que afeta o desempenho dos seus recursos humanos e sua capacidade técnica.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; descentralização; turismo; PNMT; PRT.

INTRODUÇÃO

A função que o Estado, enquanto entidade de direito e poder, desempenha ao longo do tempo, se transformou e vem se transformando em diversas sociedades no mundo.

Um marco nessa trajetória foi a Revolução Industrial ocorrida nos Séculos XVIII e XIX, na Europa, substituindo o trabalho artesanal pelo trabalho assalariado nas fábricas. A partir do momento que a relação entre o homem e o trabalho se vê intermediado por um meio de produção ao qual este dependia e do qual não tinha propriedade, as relações sociais e econômicas se tornam mais complexas.

O capitalismo se anuncia como sistema econômico em que recursos escassos são privadamente apropriados, inaugurando uma produção em massa e criando um mercado de

¹ Doutoranda em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal/RN, Brasil. Professora do Departamento de Turismo e Hotelaria da UFPB, João Pessoa/PB. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3467612420174401>. E-mail: rosa_almadiniz@yahoo.com.br.

bens e serviços. Entre essa relação capital, capitalista, proletário e mercado, o Estado irá atuar, e a discussão que se trava de forma mais contundente hoje é se o Estado deve ser máximo ou mínimo.

No arcabouço dessa discussão temos o conceito de *Welfare-State* ou Estado do bem-estar/estado protetor, atuando diretamente na realização do interesse público.

Chamando a atenção para os aspectos tendencialmente universalizante das práticas de *Welfare*, Wilenkski diz que “ a essência do *Welfare-State* é um padrão mínimo – garantido pelo estado – de renda, alimentação, saúde, alojamento, instrução, assegurado a qualquer cidadão como um direito político e não como beneficiência “ (apud Hochman, Arretche e Marques, 2007, p. 6).

No entanto, acometido por crises cíclicas, incluindo ajustes fiscais com severos cortes de gastos públicos, notadamente dos países em desenvolvimento da América Latina, o Estado do bem-estar se tornou “um peso muito grande para a economia, cujo crescimento potencial e a competitividade estariam, conseqüentemente, sofrendo os custos e a rigidez excessivos impostos sobre o mercado pelas condições organizadas pelo Estado do bem-estar” (...) (Offe, 1989, p. 272). Assim, outros modelos possíveis de Estado, como o liberal ou neoliberal, em que acredita-se em uma auto-regulação do mercado, são contrapostos ao modelo do *Welfare- State*. De acordo com Przeworski (1995, p.26), o modelo neoliberal é aquele onde o mercado aloca recursos para todos os usos mais eficientemente do que as instituições políticas. Nele, o processo democrático seria defeituoso e o Estado, uma fonte de ineficiência. O Estado sequer precisaria fazer qualquer coisa para que as ineficiências ocorressem, bastando a mera possibilidade de que possa vir a fazer qualquer coisa.

Souza (2007, p. 65) observa que as políticas de restrição de gastos passaram a dominar a agenda da maioria dos países, principalmente os considerados em desenvolvimento, como o Brasil, e que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do *Welfare-State* do pós-guerra por políticas restritivas de gasto.

Para Przeworski (p.8), são três as posições teóricas básicas que os Estados assumem: respondem às preferências dos cidadãos; procuram realizar seus próprios objetivos, e, finalmente, agem segundo o interesse dos que possuem riqueza produtiva. (Przeworsky, p.8)

Em relação ao cenário nacional, o Brasil, após viver um surto desenvolvimentista-nacionalista e um período de 20 anos de ditadura militar, se redemocratiza na década de 80, sendo a Constituição de 1988 um marco para a garantia dos direitos e liberdades. E um dos fatores que marcam as intenções e ações governamentais se inscrevem nas políticas públicas é a descentralização, esta entendida como o reverso da centralização política que marcou as formas de governo no Brasil. Descentralização esta que, Segundo Melo (1998, p.18) poderia superar, entre outros, os problemas associados ao gigantismo burocrático brasileiro. Arretche (1996, p.1) coloca que:

O debate sobre a reforma do Estado tem, certamente, na descentralização um de seus pontos centrais. Até muito recentemente, parecia reinar quase absoluto consenso em torno de suas virtudes e, por razões diversas, ao longo dos últimos anos, diferentes correntes de orientação política têm articulado positivamente propostas de descentralização a diversas

expectativas de superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais.

A partir da década de 60, uma atividade produtiva começa, com mais afinco, a ser inserida na agenda política brasileira: o turismo. No entanto, é a partir do início da década de 90 que o governo manifesta, em forma de Planos e Programas, os princípios da descentralização através do PNTM (Programa de Municipalização do Turismo) e, posteriormente, do PRT (Programa de Regionalização do Turismo). Como demonstra (Beni, 2006, p.176):

A administração pública gerencial emerge como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos serviços que deveriam caber ao Estado e que, agora, com criatividade e inovação, migram para uma nova estratégia e descentralização. Nesta, são utilizados contrato de gestão e gestão compartilhada.

A professora e cientista social e política, Marta Arretche, tem uma reconhecida produção sobre o processo de descentralização política no Brasil e Europa. Em sua obra “Mitos da Descentralização” (1996), a autora, como o próprio nome da obra sugere, desconstrói e alerta para os mitos ou “verdades” que foram profanadas nos discursos e ações políticas que levantavam a bandeira da descentralização como solução para esse gigantismo burocrático brasileiro, para o fortalecimento dos princípios da democracia e para a delegação de poderes para estados e municípios, entre outros.

Assim, para fins desse estudo, nos interessa demonstrar como o turismo, por meio de políticas públicas, a partir do início da década de 90, com o PNMT e, posteriormente com o PRT, reproduziu o discurso da descentralização como estratégia de desenvolvimento e que significado a descentralização política no Brasil assume a partir da perspectiva de Arretche e outros teóricos.

1. POLITICAS PÚBLICAS E TURISMO

Para atingir os resultados desejados, os governos se utilizam das Políticas Públicas que, dentre inúmeras definições, “são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (SEBRAE, 2008, p.5). Outras definições são, de acordo com “Peters (1986): Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Segundo Dye (1984): o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Souza, 2007, p.68). Ou ainda, “são o *locus* onde os embates em torno dos interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos” (Souza, 2006, p.25).

No processo de formulação das políticas públicas, também chamadas de fases, ciclos ou estágios, tem-se alguns etapas a seguir, em um processo de retroalimentação contínua. A saber: Formação da Agenda (Seleção das Prioridades); Formulação de Políticas (Solução ou

Alternativas); Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações); Implementação (ou Execução das Ações); Avaliação (Sebrae, 2008, p.10).

Souza (2007, p.74) chama a atenção para a etapa de “definição da agenda” (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas, e que algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório e outras o processo de formulação da política pública. Laswell (apud Souza, 2006, p.25) coloca que “decisões e análises sobre política pública implicam responder: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”, ressaltando a arena política de acordos, interesses e decisões.

Detalhando o processo, Deubel (2002, p.73), demonstra como a atuação do Estado começa com o desejo de resolução de problemas eleitos (entre tantos demandados pela sociedade) e que passam a integrar uma agenda pública (entra na pauta do governo). Para cada problema eleito há uma pluralidade de soluções, tanto em termos de finalidades e meios, como de conteúdos. Assim, o Governo, através de um planejamento, define prioridades, metas e objetivos a alcançar, elegendo um método para tal. No entanto, na decisão governamental há a interveniência de atores vários que atuam nos campos políticos, administrativos, sociais, econômicos, científicos e morais. Estes, de acordo com seus interesses, recursos materiais e ideologia, vão tentar sobrepor suas idéias-soluções, criando uma arena de tensão e conflito na tomada de decisão. O resultado desta, portanto, não obedece o esquema clássico da decisão racional, pois nem sempre são coerentes ou lineares.

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; É abrangente e não se limita a leis e regras; É uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; Embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo; Envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação; Focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas conseqüências e nos resultados da política (Souza, 2007, p.80).

Souza (2007, p.84) conclui o pensamento ao evidenciar que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que esta visa corrigir, na chegada desta ao sistema político (*polities*) e à sociedade política (*polity*), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições e regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.

1.1 O TURISMO NA AGENDA PÚBLICA

Para que uma determinada circunstância ou evento chame atenção dos “criadores de políticas” ou “policy makers” de forma a entrar na agenda pública, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito, como reitera Souza (2007, p.76).

A atividade turística, pode-se dizer, se firma enquanto atividade produtiva a partir de um discurso economicista de gerador de desenvolvimento², desde que ganhou contornos de um fenômeno de massa³ na década de 50, com efeitos políticos, econômicos, sócio-culturais e ambientais sentidos em escala mundial. Assim, entrou na agenda de muitos países e governos como matéria ou assunto de interesse.

Beni (2006, p.23) demonstra que a partir do Decreto-lei N°.55, de 18 de novembro de 1966, é criada, efetivamente, uma estrutura federal para a administração do turismo, com a insituição de órgãos como a EMBRATUR e a CNTUR.

Nesse decreto, em seu artigo 1º, é definida a Política Nacional de Turismo. Ali estavam estabelecidos de maneira genérica, objetivos e atribuições dos operadores do setor no país. A partir dessa data deu-se, portanto, o grande passo para que o país ingressasse no grupo dos países desenvolvidos, pois colocava o turismo, até então marginalmente considerado, como integrante do sistema produtivo. A criação da EMBRATUR e do CNTUR, compondo o Sistema Nacional de Turismo, definiu a primeira estrutura institucional pública para o turismo. Ambos estavam vinculados ao então Ministério da Atividade e Comércio.

A partir de políticas ou políticas públicas que buscam engendrar soluções para os problemas por ele causado ou, de outra forma, estabelecer um caminho e novas possibilidades para que venha a ser fomentador de liberdades individuais e coletivas, o turismo, se pode afirmar, se tornou palco de discussões e ações dialéticas que, numa luta entre contrários, vai descortinando novas apropriações e usos, de acordo com interesses diversos.

A discussão de que se o turismo promove ou não o desenvolvimento também perpassa pela possibilidade de que, se ele não for exatamente o agente de modificação, o potencial de transformação inerente à atividade influi nos diversos setores em que atua de maneira direta ou transversal, já o faz um agente de promoção de mudanças.

Inúmeras áreas e visões deram origem a conceitos, definições ou tentativas de aproximação epistemológica do fenômeno do turismo que, diante da riqueza de significados que carrega, insiste em não caber em rótulos, se reinventando a cada dia, como é comum a todo fato social. Em uma perspectiva mais formal e tecnicista, a OMT (2003, p. 189) coloca que o turismo, assim como outras atividades econômicas, existe em um ambiente moldado por muitas forças distintas, sendo exercido por uma rede complexa de políticas, leis, regulamentações e outras ações do governo”. A OMT reitera que as políticas geralmente dizem respeito a um plano geral de alto nível, que inclui objetivos e procedimentos [...] e que estas são concretizadas na forma de “declarações formais, leis e documentos e falas

² De forma tautológica, a frase “geração de emprego e renda” permeava e ainda permeia os discursos governamentais sobre as benesses do turismo para um país, região, estado ou município, na perspectiva de desenvolvimento enquanto crescimento econômico. No entanto, o debate já avançou, com o interesse de outras ciências, como as sociais e ambientais.

³ Barretto (2003) chama atenção para o fato de que é após a Segunda Guerra Mundial que a atividade turística ganha amplitude para solidificar o chamado turismo de massa na década de 50, ultrapassando fronteiras e cifras nunca antes imaginadas.

oficiais” e que “é importante observar que as políticas podem ser evidentes tanto nas ausências como nas presenças do governo” (OMT, 2003, p.192).

Beni (2006), apresenta um quadro elucidativo da agenda política brasileira que se relaciona indireta e diretamente com a atividade turística no país, da década de 30⁴ ao século XXI, demonstrando como o assunto entrou na pauta de políticas consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. E tal fato é sacramentado oficialmente com o desmembramento ou independência do turismo enquanto atividade produtiva, que deixa de fazer parte de outros Ministérios ou pastas para, finalmente, ganhar um Ministério próprio. Com o Ministério do Turismo, em 2003, o país eleva a atividade a um patamar superior.

A despeito de todas as mudanças e variações ocorridas com a atividade turística no percurso do tempo e atravessar de vários regimes políticos brasileiros – que, demonstra Beni (2006), compreendem do período do Estado Novo de Getúlio Vargas ao primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, nos deteremos à análise da incorporação dos princípios de descentralização governamental por meio do PNMT, em 1994, portanto criado no Governo de Itamar Franco, até a sua reedição com o PRT, em 2003, este já incorporado às políticas do Ministério do Turismo.

Beni (2006, p.18) ao mencionar uma pesquisa que realizou no final da década de 80⁵ para analisar o desempenho do sistema nacional de turismo instituído na administração direta e indireta, demonstra que havia uma crença em “que o planejamento e a coordenação da política de turismo deveriam ser centralizados em uma cúpula do setor, reservando-se aos Estados e municípios a execução de planos e programas”.

No entanto, o mesmo autor observa que, em consequência, as políticas públicas de turismo traduziam a visão de alguns poucos e ressentiam-se da não participação de representantes regionais e locais, da iniciativa privada e sociedade civil no processo de definição e elaboração de diretrizes políticas para a adoção de novos paradigmas (Beni, 2006, p.19). Portanto, a descentralização das políticas poderia ser uma forma de integrar tais atores aos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Estas, após desenhadas e formuladas, se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e grupos de pesquisa (Souza, 2007, p.70). Assim, na década de 90:

amplia-se o debate entre governo, iniciativa privada, academia e sociedade. É desse período o PNMT, 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 (Beni, 2006, p. 26).

⁴ Importante ressaltar, como dito por Nunes (200.. p. 53) que, nesse contexto, a ditadura de 1937 aprofundou o processo de centralização e racionalização. O Poder Legislativo deixou de funcionar, o DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda) foi encarregado da censura de filmes, programas de rádio e da imprensa, e greves e locautes foram considerados "comportamento anti-social".

⁵ Nesta década, decretos e portarias são editados a fim de consolidar e ampliar o desenvolvimento do turismo. Foi um período de transição, principalmente por conta da nova Constituição, que propiciou um momento de ampla discussão nacional (Beni, 2006, p. 25).

Tal modelo de descentralização refletia uma política mundial adotada e recomendada pela OMT para seus países membros e que se tornou normativo no caso brasileiro, diz Beni (2006, p.26), ressaltando que tal modelo apresentou, logo de início, uma falha estratégica na sua implantação, pois presumia o conhecimento prévio, por cada país, de seu espaço turístico nacional. Isto requereria que o RINTUR – Relatório do Inventário Turístico Nacional, devesse ser a primeira providência tomada. Como isto não ocorreu, a primeira e fundamental etapa foi queimada, e muitos municípios apresentaram-se como vocacionados para o turismo sem, efetivamente sê-los (Beni, 2006, p.26).

Sobre a política de turismo, a Organização (OMT, 2003, p.193) demonstra que esta costuma ser considerada uma parte da política econômica geral de um país e, no Brasil, levando em consideração as dimensões continentais e as diversidades socioeconômicas e espaciais do país, entre outros, houve um esforço governamental em busca da descentralização das decisões políticas concernentes à atividade turística.

Fratucci (2014, p.60) observa que as tentativas de descentralização da gestão do turismo, introduzidas a partir da Constituição de 1988, no turismo são levadas a cabo pelo PNMT em 1994 e mantida até o presente através das diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e da Lei Nacional do Turismo.

A trajetória da Política Nacional de Turismo com enfoque territorial teve início com a institucionalização do PNMT, em 1994. Sob a coordenação do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, o Programa foi concebido para dinamizar o desenvolvimento da atividade turística em âmbito municipal (PRT, p.17).

Segundo o PRT⁶ (2007, p. 22), documento do MTur, a transição do PNMT para o PRT permitiu uma nova configuração na política nacional do turismo e possibilitou uma maior integração entre as esferas municipal e regional, abrindo espaço para cada município interagir, complementar e compartilhar propostas com outros municípios que compõem uma região turística. A partir daí, os municípios deixariam de atuar isoladamente. Esta foi a intenção exposta pelo Ministério do Turismo, bem como a menção de que nos anos 90, a noção de desenvolvimento local sustentável foi fortemente priorizada na agenda de políticas públicas, e isso implicaria em que as comunidades fossem envolvidas nas fases de planejamento e de decisão das ações públicas. O texto expõe que assim começaria a ser alterada a estratégia de fazer políticas públicas de “cima para baixo” e, ao invés disso, adotar-se-ia um enfoque participativo, com maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios. Em contrapartida, estes assumiriam mais responsabilidades na execução de programas, e, também, na formulação de políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico e social (PRT, 2007, p.16). Sobre isto, podemos citar a reflexão de Nunes (1997, p. 116-117), quando afirma que o Brasil entraria, nos Anos 90, “em um

⁶ Este documento, também denominado “Cadernos de Turismo” apresenta os passos para que os municípios das regiões turísticas brasileiras se organizem com base nos princípios da sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional e destaca os benefícios que a regionalização e a consolidação de roteiros turísticos oferecem ao turismo brasileiro (2007, p.12).

novo surto de reformismo quantitativo (...) ficando claro que a reforma da administração precisaria ser entendida como parte integrante de um processo reformador mais amplo, que atingisse concomitantemente o Estado, a política e a sociedade”.

O PRT (Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil), foi um Programa que o Ministério do Turismo (Mtur) lançou em abril de 2004, constituindo-se em uma política pública, em âmbito territorial, a partir do Plano Nacional do Turismo 2003-2007, que determinou como macroprograma estruturante a “estruturação e diversificação da oferta turística” (PRT, 2007, p.17), apresentando uma nova perspectiva para o turismo nacional por meio da **gestão descentralizada, estruturada pelos princípios da flexibilidade, articulação e mobilização** (grifo nosso). Um dos objetivos do Programa de Regionalização é a “desconcentração da oferta turística brasileira, localizada predominantemente no litoral, propiciando a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo.” (Plano Nacional de Turismo, 2007-2010, p. 25).

A fim de descentralizar a gestão do turismo e assegurar a participação político-operacional apropriada ao PRT, foi criado o Fórum dos Secretários Estaduais de Turismo, ao qual delegou-se a função de instrumentalizar as políticas, programas, ações e parcerias no nível de suas respectivas jurisdições regionais (Beni, 2006, p. 29), compreendendo-se como regionalização “a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística” (Beni, 2006, p.30).

Sem a intenção de esmiuçar as diretrizes do PNMT ou PRT, pois aprofundaríamos questões que não fazem parte do escopo deste estudo, optamos por revelar como as intenções governamentais nos discursos dos atores estatais desvelam estratégias políticas baseadas na “descentralização”, tomando como exemplo trechos do discurso da então Ministra do Turismo, Marta Suplicy, em 2007, na Carta de intenções do PRT (2007) onde constam as “ações municipais para a regionalização do turismo” no Brasil.

[...] Regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade [...] O que se espera é que cada região turística planeje e decida seu próprio futuro, de forma participativa e respeitando os princípios da sustentabilidade econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional. O que se busca com o Programa de Regionalização do Turismo é subsidiar a estruturação e qualificação dessas regiões para que elas possam assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, possibilitando a consolidação de novos roteiros como produtos turísticos rentáveis e com competitividade nos mercados nacional e internacional [...] Para que o Brasil possa estruturar e qualificar suas regiões é necessário o envolvimento direto das comunidades receptoras. São elas que protagonizarão essa história. Todo esse movimento se traduz na capacidade de atuação mútua do cidadão brasileiro, o qual deve perceber-se parte fundamental desse processo. O que se apresenta nos “Cadernos de Turismo” são direcionamentos para promover o desenvolvimento regionalizado como estratégia de agregação de valores do cidadão, de sua cultura, de suas produções, de seus saberes e fazeres, propiciando a integração de todos os setores econômicos e sociais em prol de um objetivo comum: melhorar a qualidade de vida das populações

receptoras e dinamizar a economia do País (2007, p. 08).

Reconhecido o esforço governamental em, de alguma forma, dinamizar o setor e tentar propor um novo modelo de gestão, a proposta de descentralização das políticas públicas no Brasil é uma questão que, digamos, entrou na agenda de análise de teóricos no Brasil e no mundo.

O processo de redemocratização, nos anos 80, e a preocupação em "reformular o Estado" no sentido de democratizar o acesso a serviços e à participação política deram impulso a uma grande quantidade de trabalhos que centraram seu esforço analítico no exame de políticas setoriais, não apenas para interpretá-las, mas, sobretudo, para propor alternativas de desenho institucional. Datam desse período uma enorme quantidade de trabalhos em que a descentralização e a participação eram encaradas como a forma institucional "superior" para o enfrentamento da então chamada "dívida social" do Estado brasileiro para com seus cidadãos (Draibe, 1989, p. 14).

A seguir, apresentaremos algumas reflexões de teóricos brasileiros sobre o tema para em seguida, localizar a descentralização enquanto estratégia para as políticas públicas de municipalização e regionalização do turismo no Brasil.

2 OS RITOS E MITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Abrucio (1998, p.194-195), embora acredite que a descentralização possa ser fundamental para aumentar a democratização e a eficiência do sistema, pesa o fato de que políticas descentralizadoras radicais em geral aumentam as desigualdades entre as regiões e fragmentam a prestação do serviço público, e que estas podem se transformar "na mãe da segregação" quando não acompanhada de mecanismos de coordenação e de políticas compensatórias. O autor ainda argumenta que tal efeito é mais evidente nos países federativos, mas também está presente naqueles que utilizam a descentralização como instrumento para aumentar o *empowerment*.

O fim da década de 70 e início da década de 80 é evidenciada por diversos autores como período de transformação e inovação nos modelos de *Welfare-State* no mundo, principalmente pela crise econômica e, no caso brasileiro, pelas novas demandas sociais expressas na Constituição de 1988.

Draibe (1993, p.33), faz algumas reflexões sobre os significados da descentralização das políticas no Brasil. Entre elas a associação que comumente é feita entre descentralização e democratização, baseada no argumento de que favorece uma maior aproximação entre decisões de demandas e demandantes, principalmente em países da América Latina egressos de regimes autoritários centralizadores. Esta crença que colocava quase como sinônimos descentralização e democratização é que a autora contesta:

É certo que nem sempre descentralizar, municipalizar ou "localizar", significa imediatamente democratizar: não somente a descentralização não constitui monopólio dos processos democratizantes, como processos descentralizados podem abrir espaço a outras formas de arbitrariedade, ou de comportamentos políticos autoritários. Também é sabido que a

descentralização de responsabilidades e encargos sem os correspondentes recursos é tão somente mais uma forma arbitrária de reduzir o gasto, mesmo quando apresentada sob o eufemismo do desmonte (Draibe, 1993, p.33-34).

Arretche (1996, p.1) procura desconstruir os mitos das várias associações positivas atribuídas à descentralização. Assim como Draibe (1993), a autora ratifica que a descentralização não é garantia de democracia, pois o abuso de poder pode mudar apenas de escala: de nacional para local. A suposição seria de que, por atuar em escala menor, o governo local poderia ser menos burocratizado, com estruturas organizacionais menos dispendiosas, mais ágeis, flexíveis e sensíveis aos problemas dos cidadãos, ou seja, mais eficientes e transparentes (Filgueiras e Andrade, 2011, p. 124). No entanto, os resultados nem sempre são tão coerentes ou racionais. Desse modo é bem esclarecedor o texto de Arretche, quando explica que:

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no "centro" (governo central, agência central, etc). Descentralizar é deslocar estes recursos do "centro" e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como anti-democrática, na medida em que ensejaria a possibilidade da dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia -- intrínseca ao mecanismo da descentralização -- de que o deslocamento destes recursos implique na abolição da dominação. Deslocar recursos do "centro" para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo "centro", mas pode permitir esta dominação no interior deste subsistema (Arretche, 1996, p.6).

Arretche (1996, p.1) observa que na década de 80 ocorreram reformas de tipo descentralizador em um número expressivo de países, e que tais reformas foram realizadas segundo estratégias como desconcentração, delegação, transferência de atribuições e privatização ou desregulação (...) e que se apostava nas potencialidades destas reformas no campo da democratização das relações políticas e no campo da eficiência e eficácia da gestão pública.

Reformas do Estado nesta direção, pondera Arretche (1996, p.1) seriam desejáveis por viabilizarem a concretização de ideais progressistas, como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. E a centralização, de forma oposta, passou a ser encarada como "práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas".

Sobre a desconstrução dos mitos, Arretche (1996, p.2) apresenta três argumentos principais sob os quais estes foram erigidos, para em seguida, fazer uma reflexão crítica sobre seus termos. Em um primeiro momento discute o argumento que se baseia na associação positiva entre descentralização e democracia, versus a negativa que relaciona centralização a sistemas políticos menos democráticos.

Em um segundo momento, Arretche (1996, p.2) discute o argumento pelo qual a

descentralização implicaria em um esvaziamento das funções do nível central de governo. A este ela responde que o sucesso da descentralização depende sim, de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo, remetendo à questão da expansão seletiva e ao papel estratégico do governo federal. Tal argumento faz lembrar da discussão de Evans sobre o Estado desenvolvimentista, onde demonstra que Taiwan, embora o governo tenha se envolvido profundamente em uma série de setores, este é extremamente seletivo em suas intervenções. “A burocracia opera, nas palavras de Wade, como um ‘mecanismo filtrante’, concentrando a atenção dos planejadores políticos e do setor privado em produtos e processos cruciais ao futuro crescimento industrial” (Evans, 1993, p.134).

Em um terceiro momento, discute-se o argumento que defende a descentralização de políticas públicas como capaz de, *per se*, reduzir os elevados graus de apropriação privada dos bens e serviços do Estado nas grandes e pesadas estruturas burocráticas. Ao que Arretche (1996, p.2-3) expõe que a descentralização não diminui a apropriação dos bens e serviços do estado pelo privado, pois tem raízes no clientelismo, e que tais práticas dependem mais da natureza das relações entre estado-burocracia-cidadãos que da escala de governo.

Arretche (1996, p.5) observa que, independentemente do modelo de estado, liberal, republicano, social-democrata, entre outras, o importante é que para o alcance dos ideais buscados pelo Estado há de se conformar **instituições políticas concretas** (grifo nosso), e isto não traduz-se em questões de escala ou abrangência de tais instituições. As “instituições concretas” seriam aquelas que respeitam determinados princípios, tais como:

(i) igualdade de voto; (ii) oportunidade de participação efetiva no processo decisório; (iii) oportunidade de esclarecimento para formação da opinião a propósito do objeto da decisão; (iv) controle final sobre a agenda, seja por meio da participação direta, seja por meio da representação; (v) inclusão de todos os cidadãos submetidos às leis da coletividade (Dahl, 1982) (Arretche, 1996, p.5).

Em resumo, segundo Arretche (1996, p.6) “é a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter e não, a escala ou âmbito das decisões”.

Filgueiras e Andrade (2011, p.123) observam que “muitos programas de descentralização fracassaram devido à falta de capacidade gerencial e técnica no âmbito local para absorver as funções atribuídas a seus gestores”, e citam Franco (2003) para chamar atenção para “a fragilidade das estruturas institucionais de base local em quase todos os países latino-americanos, que nem sempre contam com adequados recursos humanos, infraestrutura e recursos financeiros (...) para promover os objetivos das políticas sociais”, e que tal fato pode comprometer a equidade e aumentar as desigualdades tanto entre regiões como entre segmentos da população.

Assim, segundo as autoras supracitadas (2011, p.126), “para que os governos municipais cumpram seu papel de gestores das políticas públicas em um contexto de

descentralização e atendam à sociedade, eles devem contar com robustas capacidades institucionais”.

Trazendo a discussão para a políticas de descentralização do turismo, o professor Beni (2006, p. 31-32) apresenta suas avaliações sobre o resultado de estratégias de descentralização para o desenvolvimento socioeconômico do turismo, demonstrando que os Programas de Municipalização e Regionalização do Turismo apresentam alguns “empecilhos”, divididos em dois cenários:

o primeiro refletindo a ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e interpretar os conceitos e as metodologias adotadas pelo MinTur, trabalhando-as no sentido de harmonizá-las e compatibilizá-las com as especificidades locais e os instrumentos operacionais disponíveis; o segundo revela-se pela fragilidade e incapacidade institucional para a gestão do turismo em muitas das regiões do país, apesar das sucessivas tentativas de planejamento do desenvolvimento integrado dessa atividade. (Beni, 2006, 31-32).

Beni (2006, p.171-172) enumera, ainda, uma série de questões que considera impeditivas para que os princípios da descentralização sejam eficazes e eficiente nas políticas de turismo brasileira, tais como:

a existência de uma política setorial que tem isolado o turismo em sua relação com outros setores produtivos e sociais; a definição de uma política que não conta com consenso suficiente entre os diversos atores do setor e em relação a atores e outros setores; A definição de um política que não se apóia em instrumentos efetivos, os quais relegam a um mero discurso ou manifestação de boas intenções que a “mão invisível” do mercado se encarregara de materializar; a existência de uma política turística móvel, sem visão nem compromissos a longo prazo (...); políticas de caráter setorial e incrementalista, quer dizer, orientadas para o crescimento dos indicadores.

Beni (2006, p. 174) coloca que “políticas são orientações específicas para a gestão permanente do turismo, abrangendo inúmeros aspectos operacionais da atividade” e faz uma análise de 23 desses aspectos operacionais presentes nas políticas de turismo no Brasil. Destes, elencamos três que se relacionam diretamente com o escopo do presente estudo. A primeira demonstra que se há uma estrutura institucional e estruturante do processo de regionalização do turismo, por outro lado “os estados e municípios ainda enfrentam dificuldades e obstáculos para aplicar e dar continuidade, em seus limites político-territoriais, às diretrizes prescritas e aplicáveis em suas respectivas conjunturas”; a segunda demonstra que a ação e resultados “refletem a ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e compreender os novos paradigmas”, e que é preciso trabalhar para “harmonizá-los e compatibilizá-los com as especificidades locais, bem como com os instrumentos operacionais disponíveis”; a terceira explana sobre a mudança do Estado brasileiro “de um modelo burocrático, prestador e concessionário de serviços, para um modelo empreendedor, de co-responsabilização solidária”, e que o Estado deve-se ser o

grande colaborador, em conjunto com empresas privadas e organizações sociais (Beni, 2006, p.177).

Ainda sobre a avaliação das políticas de descentralização implementadas, apresentaremos a fala governamental constante nos documentos oficiais do PNMT que faz um balanço de seus resultados, em 2002. No primeiro fragmento, temos os avanços que o Programa proporcionou em termos de resultado.

(...) além de ser um programa de governo, o PNMT transformou-se em um movimento nacional, capaz de mobilizar agentes, atuar e promover mudanças, unir pessoas e instituições e produzir resultados. Os novos destinos turísticos estruturados, o aumento de postos de trabalho no setor e, sobretudo, a capilaridade do Programa constituem alguns dos exemplos desses resultados. Com isso, qualquer município, independente de sua localização ou tamanho, ou seja, de acordo com suas especificidades adquire condições para planejar e realizar um desenvolvimento sustentável, a partir da economia do turismo, o que amplia o leque de resultados do Programa. (PRT, 2007, p. 20-21).

O texto ainda coloca que “a experiência da municipalização logrou resultados efetivos e favoreceu o conhecimento empírico, ou seja, aprender com as lições da prática diária” e que tal “experiência ensinou, sobretudo, a conduzir um processo de ampliação das ações de alcance e abrangência regional”, uma vez que mobilizou grupos sociais e agentes econômicos para a formulação do PRT, Programa que consolida e dá continuidade ao “movimento de construção de redes humanas e institucionais, solidárias e participativas, iniciada com o PNMT, com o intuito de garantir o desenvolvimento do turismo sustentável no País” (PRT, 2007, p.21).

Como falhas no processo, verificou-se que “as experiências, apesar de bem sucedidas, permaneceram quase sempre circunscritas às localidades ou microrregiões em que ocorreram”, não se proliferando ou se disseminando por regiões vizinhas e que, em muitos locais, elas foram encerradas juntamente com o apoio técnico-institucional e financeiro externo ao município. Outro ponto foi a “fragilidade nas organizações sociais causada pelo baixo envolvimento dos atores locais da comunidade”, onde podia-se constatar, em 2002, não haver uma estrutura educacional compatível com as necessidades locais. Tais fatores revelaram a falta de sustentabilidade técnica das experiências nos municípios e instâncias governamentais (PRT, 2007, p. 20).

Portanto, percebe-se no próprio discurso governamental uma preocupação com a necessidade de, apesar dos avanços, que muitos ajustes de ordem técnica e estrutural sejam feitos para que estes Programas funcionem de modo a cumprir os objetivos a que foram propostos.

3 CONCLUSÃO

Este trabalho não teve a pretensão de fazer um estudo aprofundado dos Programas PMNT e PRT em seu ciclo de existência, da formulação à avaliação, mas sim fazer um recorte no que neles se apresentam como resultado de uma política nacional - também

contaminada pelo contexto global – pautada pelos princípios da descentralização política que permeou as ações e intenções do Estado enquanto instrumento de promoção dos princípios da equidade, justiça e bem-estar social.

Assim, o que parece evidente a partir da apresentação do cenário em que estão inseridos os objetos de análise da pesquisa e da confrontação da teoria de autores diversos sobre o tema, é que a descentralização política, embora tenha o mérito de buscar uma nova dinâmica nas relações de poder entre Estado e suas unidades federativas, primando pela horizontalidade, parceria entre os níveis de governo, gerenciamento do tipo “bottom-up”, no Brasil, já inicia contaminado por vícios de regimes políticos passados ainda tão arraigados em nossas práticas e memórias culturais e políticas, tais como o favoritismo, o patrimonialismo e o clientelismo, para citar as “novas gramáticas” para as relações entre Estado e sociedade de Nunes (1997). Tais fatores, no entanto, criaram um dependência muito intensa da periferia com os centros de decisão, que embora “empoderados”, se mostrem ainda deficientes em suas capacidades estruturais e técnicas para o exercício pleno da descentralização e suas benesses. E a atividade turística, como uma das pertencentes às estratégias de expansão econômica governamental, também sofreu dos mesmos impactos e efeitos de qualquer outra atividade produtiva, posto que a cultura política brasileira é ainda o elemento chave para se compreender as práticas políticas da nação.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. (1998). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 1ed. Rio de Janeiro: FGV, v. 1, p. 173-199.
- ARRETCHE, M. T. S. (1996). *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 31, p. 44-66, jun.
- _____, M. T. S.; MARQUES, E.; HOCHMAN, G. (2007). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- BARRETO, M. (2003). *Manual de iniciação ao estudo do turismo*. Campinas: Papirus.
- BENI, M. C. (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.
- DEUBEL, A. N. R. (2002). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- DRAIBE, S. M. (2007). Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. n: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. T. S., MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- _____, S. M. (1993). *O “Welfare State” no Brasil: características e perspectivas*. Caderno de Pesquisa n° 8. NEPP-Campinas-SP.
- EVANS, P. (1993). *O estado como problema e solução*. Lua Nova: Revista de cultura e política, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156.

- FRATUCCI, A. C. (2014). A dimensão espacial das políticas públicas de turismo no Brasil. In PIMENTEL, T., EMMENDOERFER, M. L., TOMAZZONI, E. L. *Gestão pública do turismo no Brasil*. Caxias do Sul, RS: Educs.
- FILGUEIRAS, C. A. C. e ANDRADE, L. T. (2011). Capacidades institucionais de Governos Municipais e Governança Metropolitana. In CASTRO, E. e WOJCIECHOWSKI, M. J. *Inclusão, colaboração e governança urbana: Perspectivas Brasileiras*. Puc-Minas.
- MELO, M. A. (1998). As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E. M.(Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Córtext. Editora IEE – PUC /SP.
- MINISTÉRIO DO TURISMO. *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Resumo Executivo*. Brasília, 2010.
- MINISTÉRIO DO TURISMO/EMBRATUR. (2013). Brasília. Disponível em http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf. [consultado em 07-01-2013].
- NUNES, E. O. (1997). *Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- OFFE, C. (1989). A democracia contra o Estado de bem-estar? In: OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- OMT. (2003). *Turismo internacional: uma perspectiva global*. Porto Alegre: Bookman.
- PLANO NACIONAL DE TURISMO. (2007). *Uma viagem de inclusão 2007-2010*. Governo Federal.
- PRT- (2013). Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil- Diretrizes*. Brasília: Ministério do Turismo.
- PRT- (2007). Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Conteúdo Fundamental – Ação Municipal para a Regionalização do Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo.
- PRZEWORSKI, A. (1995). *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- SEBRAE. (2008). *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG.
- SOUZA, C. (2007). Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. T. S., MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- _____, C. (2006). *A Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45.
- VIANA, A. L. (1988). *Abordagens metodológicas em Políticas Públicas*. Caderno de Pesquisa N° 5, Campinas-Unicamp.