

Abordagens empíricas da concepção de Turismo e suas implicações nas políticas públicas

Camila Luísa Mumbach da SILVA¹
Marutschka Martini MOESCH²

Resumo: O presente artigo ensaístico dialoga com a epistemologia social do Turismo, apresentando um contraponto a abordagem de senso comum sob o objeto presentes nas políticas públicas de Turismo. Assim, objetiva analisar o saber-fazer turístico e suas implicações sobre as políticas públicas de Turismo nacional, adotando o materialismo histórico dialético e a análise de conteúdo para desvelar nos planos apresentados nos Governos de FHC (1996-199) e Lula (2003-2007), as concepções de turismo e política pública. O turismo concebido nos planos possui diferenças conceituais que geram políticas públicas com preocupações diferenciadas, a primeira focada nos ganhos econômicos e a segunda sob uma perspectiva mais integradora de desenvolvimento.

Palavras-chave: Turismo; Epistemologia do turismo; Política Pública; Planos de Turismo;

1 Introdução

O objeto do Turismo precisa ser analisado e compreendido pelos diversos atores que dele fazem sua prática sócio-política. Conforme Moesch (2013, p.10) “cujos discursos eufemísticos apontam números grandiosos, sem se ater ao papel dos sujeitos consumidores e produtores envolvidos e todas as implicações que este fenômeno complexo estabelece”.

Apesar das produções teóricas-metodológicas sobre Turismo terem avançado nas últimas décadas (2000-2016), os discursos das políticas públicas em turismo permanecem recheados de mitos e conceitos de senso comum apontando muito mais seu caráter de uso maquineísta, pragmático sobre o território, sustentabilidades, desenvolvimento, competitividade, impactos entre outros. Em muitos casos estas falas mantem o turismo reduzido ao seu pragmatismo como atividade ou setor da economia, mesmo na concepção sistêmica funcionalista este é descrito como um sub-conjunto da economia que pode levar ao desenvolvimento sustentável. Quando tomado como mecanismo de crescimento econômico é concebido como “produto”, na relação oferta-demanda do mercado, desconhecendo a trama sociocultural que o fenômeno turístico enquanto espaço - tempo, fluxo-fixo, envolve.

Em artigo recente Fazito, Scott e Russel(2016) identificam o surgimento de diferentes representações de desenvolvimento do turismo e demonstram o processo de construção social do turismo sustentável como um discurso abrangente, que incorpora diferentes, às

¹ Bacharel em Turismo PUC/RS. Mestranda do Programa de Pós Graduação em Turismo pelo Centro de Excelência de Turismo na Universidade de Brasília – UNB. <http://lattes.cnpq.br/0098322495177759>. Email: camilaluisams@gmail.com.

² Doutora em Comunicação e Turismo ECA/USP-Coordenadora mestrado Turismo UNB. <http://lattes.cnpq.br/4591055346328481>. marumoesch@gmail.com.

vezes opostas-representações de desenvolvimento do turismo para reunir o apoio de pessoas com estranhas formações e interesses. Os autores demonstram que esta flexibilidade conceitual causou para a narrativa do turismo sustentável um discurso vago e impreciso, no âmbito do estudo de caso, que tem sido utilizado pelas elites regionais para conservar o status quo, mas disfarçado como uma perspectiva de alternativa crítica do turismo.

Esse contexto entre produção teórica e práticas das políticas públicas em turismo impõem alguns questionamentos ao pesquisador, que deseja sair do discurso restrito, empírico, adotado e as implicações destas concepções do saber-fazer nos planos de governo. O que leva ao questionamento sobre a implicação ideológica da adoção de concepções empiricistas de turismo e a implantação da política pública proposta quando essa determina que o fim é o desenvolvimento sustentável. Parte-se da concepção materialista histórica dialética que a forma é formadora. Ou seja, como o saber-fazer turístico influenciou nas práticas das políticas públicas de Turismo no Brasil?

Assim a propositura deste artigo é de apresentar, parte de uma discussão que está sendo construída em uma dissertação de mestrado, sobre o saber-fazer do Turismo e suas implicações ideológicas nas políticas públicas de Turismo no estado do Rio Grande do Sul.

O conhecimento turístico é por vezes, desassociado das práticas, o que leva a uma conceituação reduzida do objeto de estudo. As questões de teoria e prática abordadas nas concepções marxianas são princípios orientadores vitais para a transformação do saber turístico. Pois, a prática é uma das aplicações possíveis da teoria, mas não esgota a generalidade da teoria. Assim, a prática é entendida na sua ótica política, de compromisso com a realidade histórica. O compromisso histórico com a prática “é uma qualidade essencial do teórico que busca superar a alienação.” (Demo, 1995, p.79)

A concepção do turismo como uma prática social permite sua trajetória como um objeto de conhecimento das ciências sociais, e assim uma epistemologia social lhe é pertinente:

... que é a teoria de uma prática, a qual, por ser humana, se transformará paulatinamente na prática de uma teoria. Assim, a teoria adquire uma estrutura efetiva de prática material, ao mesmo tempo em que a prática está, pela intencionalidade, na teoria. É na unidade da dialética fundamental entre a teoria e a prática que nasce a epistemologia social. (Moesch, 2013, p. 19)

Para que esse percurso do conhecimento empírico sobre as implicações da concepção de turismo, e sua relação com as políticas públicas do setor, se transforme numa abordagem crítica e busque sua essência será utilizado o método do materialismo histórico dialético, somado a uma atitude transdisciplinar.

A dialética histórico-estrutural reconhece no mesmo patamar de relevância condições objetivas e subjetivas. As condições objetivas são aquelas “dadas externamente ao homem, ou dadas sem sua opção própria” (DEMO, 1995, p.95) e as condições subjetivas

consideram-se “aquelas dependentes da opção humana, a capacidade de construir a história em parte, no contexto das condições objetivas” (DEMO, 1995, p.95). O materialismo histórico dialético, permite a compreensão da realidade social, para além das condições objetivas, analisando a relação da teoria e prática e interpretando o presente com base no passado. Razão para sua adoção como quadro teórico-metodológico desse ensaio.

2 A construção do objeto Transdisciplinar do Turismo

O saber turístico se tornou um tema de estudo a partir de suas diversas tendências de pesquisa, em temas como motivação, as trocas culturais, a aprendizagem, o impacto cultural e social, o tempo atemporal e o espaço virtual permitindo uma posição de relevância da pesquisa em turismo juntamente aos demais temas da contemporaneidade.

Conforme Moesch (2002), para analisar o saber turístico na atualidade é preciso abandonar as análises cartesianas do pensamento científico. Na pós-modernidade o objetivo da ciência não é mais a busca da verdade, o que está em questão não é a verdade, mas o desempenho onde a pesquisa e o ensino se transformam neste cenário, de construção de conhecimento em sua essência a um valor de troca.

Uma das hipóteses aqui analisadas ressalta o saber turístico como um fazer-saber. Portanto, recheado de um discurso prescritivo. A passagem do fazer-saber para o saber-fazer, no campo turístico impõe à academia o aprofundamento dos conhecimentos perpassados por seus currículos. (MOESCH, 2002, p.17)

Entende-se que são inseparáveis o ato da epistemologia ao ato pedagógico. De um lado o constante entendimento do turismo como atividade mercadológica e do outro a pesquisa como forma de analisar o fenômeno turístico. Participam deste jogo de interesses as empresas turísticas que pautam aos cursos de turismo novos currículos justificando a aproximação com o mercado, e as políticas públicas que apontam modelos de desenvolvimento, por muitas vezes exógenos as localidades ou comprometidos apenas com os interesses do mercado global. Desta forma, a pragmática do fazer antecipou a pesquisa científica, excluindo o espírito científico e apenas produzindo uma lógica de comercialização das informações, como afirma Moesch (2002).

O desafio dos pesquisadores e programas de pós-graduação em Turismo, é de relativizar a força de mercadoria em que este saber se transformou e transpor o debate para o campo epistemológico lhe dando um significado transdisciplinar em sua abordagem.

Os conceitos de Turismo utilizados de forma empírica desprezam a reflexão da pesquisa científica, em sua lógica de respaldar o mercado reproduzem o turismo como uma ação meio de seu objetivo fim como: o crescimento econômico, o “desenvolvimento local”, a ampliação oferta, o aumento da demanda. Formas de reprodução ampliada do capitalismo no fazer turístico, reduzindo os objetivos de várias pesquisas à análise destes impactos ou na busca de identificação dos problemas que impedem sua maior eficácia. É preciso, portanto,

compreender que o conhecimento teórico é o conhecimento do objeto, de sua estrutura e dinâmica, tal como ele é em sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, aspirações e representações de quem o analisa. (Paulo Netto, 2011).

O Turismo, por sua vez, pouco foi apreendido como objeto de análise em sua essência, onde é possível captar a sua estrutura e dinâmica por meio de procedimentos analíticos e operando sua síntese. Por vezes, foi investigado como algo isolado do contexto social, não considerando a objetividade da relação sujeito/objeto que é uma relação em que o sujeito está implicado no objeto por se tratar de um fenômeno social.

Com esse sentido é que se busca uma ruptura epistemológica nas concepções deterministas, disciplinares, até então consagradas do objeto Turismo. Conforme Moesch (2013, p.13) “o que é um desafio, pois devemos superar os discursos institucionais e acadêmicos fossilizados, nos quais o objeto do turismo nem sequer tem consistência para ser uma disciplina”. Nesse aspecto é importante lembrar que o turismo não é algo dado, como muitos desses discursos tentam afirmar, ele está ligado a questões culturais, ao ato de receber o outro, e isso faz parte do código de uma localidade, está inserido na sociedade.

Analisar o objetivo Turismo na busca da sua essência, de forma dialética e transdisciplinar, é necessário. Os conceitos de turismo que transitam entre o institucional e o acadêmico reproduzem o pragmatismo, acabando sempre em um fazer-saber do Turismo.

Conforme Morin (2001), um pensamento mutilador conduz necessariamente a ações mutiladoras, essa é a patologia contemporânea do saber. A patologia moderna do espírito está na hipersimplificação que a torna cega perante a complexidade do real, no idealismo, no doutrinário, e na racionalização que encerra o real num sistema de idéias coerente, mas parcial e unilateral. Para tanto, compreender o Turismo em sua totalidade e não de forma fragmentada, considerando os conceitos de interdisciplinariedade e transdisciplinariedade são tão caros aos estudos do Turismo.

O objeto da ciência se transforma: não é mais algo isolado, é um sistema. A partir da década de 1970, a interdisciplinaridade vem ganhando importância, pois compreende-se que “as lunetas” de cada disciplina humana e social tornaram-se impotentes para estudar problemas cada vez mais complexos. A interdisciplinaridade significa também a troca e cooperação, o que faz com que possa vir a ser alguma coisa orgânica. O Turismo em sua totalidade e complexidade, é importante que seja apreendido através da interdisciplinariedade.

A transdisciplinaridade trata-se, freqüentemente, de esquemas cognitivos que podem atravessar as disciplinas, às vezes com tal virulência, que as deixam em transe. De fato, são os complexos de inter-multi-trans-disciplinaridade que realizam e desempenham um fecundo papel na história das ciências.

Apreender o objetivo do Turismo através desses conceitos é inegável, a partir desse movimento é possível captar todas as contradições existentes. Não é negada a contingência material do turismo em sua expressão econômica, mas ela ocorre historicamente, em

espaços e tempos diferenciados, cultural e tecnologicamente construídos, a ser irrigado com o desejo de um sujeito biológico, nômade em sua essência.

A partir destas considerações, é necessário que se pense a epistemologia do Turismo em sua relação de saber-fazer. Conforme Freire (1996) o saber-fazer pode ser entendido como: “crítica, implicante do pensar certo, envolve o movimento dinâmico, dialético, entre o fazer e o pensar sobre o fazer” (Freire, 1996, p 22).

É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática. O próprio discurso teórico, necessário à reflexão crítica, tem de ser tal modo concreto que quase se confunde com a prática. O seu "distanciamento" epistemológico da prática enquanto objeto de sua análise e maior comunicabilidade exercer em torno da superação da ingenuidade pela rigorosidade. Por outro lado, que quanto mais me assumo como estou assim, mais me torno capaz de mudar, de promover-me, no caso, do estado de curiosidade ingênua para o de curiosidade epistemológica. Não é possível a assunção que o sujeito faz de si numa certa forma de estar sendo sem a disponibilidade para mudar. Para mudar e de cujo processo se faz necessariamente sujeito também. (Freire, 1996, p.22)

Essa concepção de Freire é essencial ao sem pensar o objeto do Turismo, principalmente em sua relação com as políticas públicas. É fundamental que através dos estudos do saber-fazer do turismo, alinhando a reflexão crítica e prática, as políticas públicas possam sair do discurso do “senso comum”, do fazer-saber do turismo, do agir sem o pensar crítico, e apontar para outro modelo que seja mais democratizante.

Compreender o Turismo como uma prática social talvez seja a forma de iniciar a ruptura do paradigma sob o qual foi analisado anteriormente. O saber do Turismo é objetivo, mas também recheado de subjetividade, pois envolve o sujeito que viaja e que produz a viagem. Assim, dizendo o Turismo vai além do que os discursos querem, ele é algo mais complexo que não pode ser simplificado por um negócio ou indústria. Entretanto, o Turismo é percebido por vertentes conceituais, conforme Moesch (2013):

A primeira posição considera que o turismo é uma indústria. Clara abordagem econômica, de caráter empírico, mas a nebulosa demarcação do elemento industrializado nos chamados recursos que fornecem as experiências, serviços e felicidades para a formulação de um sistema de turismo separa a sua parte industrial e não industrial, na tentativa de análise do envolvimento econômico, administrativo e governamental. Nessa posição fica clara a similaridade quanto à humanização da natureza, a natureza enquanto algo que deve ser dominado pela humanidade. O turismo como indústria é a manifestação da técnica que domina a natureza, o tempo e o espaço, colocando-os como recursos de uso mercantil. . (Moesch, 2013, p. 17)

O pragmatismo da indústria do turismo, mesmo não tendo um consenso conceitual, é o que ecoa nos discursos principalmente os do poder público e da iniciativa privada.

Muitas vezes, por falta de conhecimento teórico e prático, do que se pretende nas políticas pública de Turismo essa concepção fica enraizada.

....Diversos argumentos e estruturas relacionados à epistemologia do turismo foram propostos, concentrando-se principalmente sobre o debate da disciplina-domínio. A terceira posição privilegia o objeto da ciência do turismo, não o fato científico em si mesmo. Considera o objeto da ciência do turismo como algo produzido na história humana, devendo ser compreendido quando estudado na sua processualidade, portanto de forma dialética e interdisciplinar. (Moesch, 2013, p. 17)

O terceiro aspecto que compreende o Turismo de forma mais complexo, considerando seus aspectos históricos e sociais, em sua interdisciplinaridade e dialética, a academia discute principalmente na formatação de políticas públicas. Pois considera o aspecto transformador do Turismo a partir de uma prática social, um fenômeno, com toda a sua complexidade, deve se considerar processos históricos, as relações com a sociedade, a interdisciplinaridade e a forma dialética de análise.

Entre as discussões acadêmicas e os discursos de políticas públicas existe diferenças conceituais e de interesses. Precisa-se estabelecer uma teia entre os discursos políticos e os acadêmicos, onde se fuja do discurso fácil e se estabeleça novo paradigma para a construção de um saber-fazer do Turismo. Tal tarefa, não é simples uma vez que as concepções de mundo, ideológico dos atores é distinta. Acredita-se que as políticas públicas quando bem orientadas e com concepções claras do que é Turismo, contribuem nessa direção.

O Turismo enquanto prática vem ganhando destaque no mundo globalizado. Objetivando principalmente seus ganhos econômicos que estão nos discursos dos mais diversos atores, sejam do poder público, iniciativa privada e terceiro setor. Nessa perspectiva o paradigma do conceito permanece sendo o do capital.

Considerando a proposta de ruptura com os discursos já fossilizados principalmente dos entes públicos, onde o Turismo é apenas negócio e as suas benesses estão direcionadas ao mercado, é necessário apreender o objeto sob nova práxis social.

(...) o turismo é um conjunto de partes que produz qualidade e propriedades como destinos turísticos (lugar, mais serviços e cultura), e vivência humana, hospitalidade, o encontro entre trabalhadores e empreendedores do turismo, e os turistas. O todo turístico organizado produz qualidades e propriedades que não existem nas partes tomadas isoladamente (Gastal e Moesch, 2007, p. 47).

O Turismo, portanto, é um fenômeno social que estabelece nas relações de viagens e visitação trocas culturais e relações sociais entre o visitante e o visitado. Essas relações abrangem características políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais, de modo que o turismo seja um vetor de desenvolvimento endógeno, e só assim próximo a sustentabilidade as localidades quando pensado e planejado de forma participativa e democrática. Mas será esse o entendimento das políticas públicas em Turismo no Brasil?

3 As implicações da concepção do objeto Turismo nas políticas públicas do Brasil

Com o objetivo de analisar o saber-fazer turístico e suas implicações sobre as políticas públicas de Turismo nacional foi adotada a metodologia materialista histórico dialética para desvelar, pelas intenções/discursos dos Governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva as concepções de turismo e seus comprometimentos ideológicos. Ressalta-se que no Governo do presidente FHC (1995-1998), a política pública de Turismo era de responsabilidade o Instituto Brasileiro de Turismo/ Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo elaborou o documento “POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO: Diretrizes e Programas (1996- 1999)”. Já no Governo do presidente Lula (2003-2006), foi criado o Ministério do Turismo, e em 2003 é lançado o documento “PLANO NACIONAL DE TURISMO – Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007”

Assim se fez uso da análise de conteúdo que é:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a 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, 2011, p. 47)

Conforme apresenta Bardin (2011), são três as etapas básicas na análise de conteúdo: pré-análise, organização dos documentos, a descrição analítica e a interpretação referencial. Assim para essa pesquisa identificou-se os documentos para análise: POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO: Diretrizes e Programas (1996- 1999) e PLANO NACIONAL DO TURISMO: Diretrizes, Metas e Programas (2003 – 2007). E passou-se a triangulação dos discursos, que tem por objetivo, conforme, Triviños (1987): “abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco de estudo.”, pois é impossível compreender isoladamente a existência de um fenômeno social. A triangulação dos discursos foi estabelecida pelas seguintes categorias operatórias:



Na análise de conteúdo dos planos de Turismo dos governos de FHC (1996-1999) e Lula (2003-2007), quanto a concepção de turismo e política pública em turismo, buscou-se verificar se o Turismo foi aprendido como atividade/setor/estratégia econômica para o

crescimento do mercado nacional, ou como uma prática social, possibilitadora de desenvolvimento dos território. Ao estabelecer essa análise de conteúdo também expressas pelos objetivos e programas de cada documento desvela-se a compreensão do que vem a ser turismo e a intencionalidade da política de cada governo.

A abordagem de Políticas Públicas de Turismo deve conceber o Turismo como um sistema aberto, orgânico e complexo que se coloque como prática multissetorial, cuja execução deve, necessariamente, incorporar visões multidisciplinares, multiculturais e multissociais. Conforme Gastal & Moesch(2007) partindo da reflexão de Teixeira Coelho sobre política cultural, políticas públicas seriam as intervenções realizadas pelo Poder Público, instituições civis, entidades privadas e grupos comunitários, com o objetivo de atender à população nas suas necessidades materiais e simbólicas, garantindo-lhes acesso e maior e melhor qualidade de vida não só para os grupos hegemônicos, mas em especial para os excluídos por razões econômicas, sociais e culturais, etárias ou de gênero, dentro do respeito do direito à diferença.

As políticas públicas devem materializar-se em normas jurídicas e em intervenções diretas, amplas ou pontuais, que as encaminhem e viabilizem. Portanto, conforme as autoras o conceito de políticas públicas se constrói, historicamente, como o conjunto de ações que objetivem construir o controle social sobre bens, serviços e obras públicas, de modo que estes sejam desfrutados de maneira efetiva por toda a sociedade. As políticas públicas se caracterizariam pela democratização do usufruto dos bens e pela organização da sociedade para a determinação e distribuição desses bens, possibilitando a democratização do acesso e a democratização da gestão. (cf Gastal & Moesch, 2007)

As relações entre teoria e prática – saber-fazer, são aprendidas compreendendo que a prática é uma das aplicações possíveis da teoria, mas não esgota a generalidade da teoria. Assim, a prática é entendida na sua ótica política, de compromisso com a realidade histórica. O compromisso histórico com a prática “é uma qualidade essencial do teórico que busca superar a alienação.”(Demo, 1995, p.79) Assim, o saber-fazer parte da reflexão crítica da prática, “ crítica, implicante do pensar certo, envolve o movimento dinâmico, dialético, entre o fazer e o pensar sobre o fazer” (Freire, 1996, p 22).

Com o objetivo de analisar as concepções de turismo das políticas propostas pelos Governos FHC e Lula, a partir das categorias operatórias é necessário descrever a estrutura dos Planos de Turismo , objetos de investigação.

3.1. Política Nacional de Turismo: Diretrizes e Programas (1996-1999)

A Política Nacional de Turismo: Diretrizes e Programas para o período de 1996 a 1999, foi elaborado pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo – MICT, através do Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR, consolidando as propostas constantes no documento “Mãos à Obra, Brasil”, do plano de governo do presidente FHC e as estratégias gerais estabelecidas no “Plano Plurianual de investimentos 1996-1999”. Além disso, ele

pretendia ter sido um elo entre o governo e a sociedade brasileira e internacional apresentando os rumos para o desenvolvimento do turismo, e possibilitando possíveis ajustes de rumo.

O documento basicamente está estruturado por: 1. Apresentação; 2. Objetivos e Metas; 3. Planejamento Estratégico; 4. Macro-Estratégias; 5. Principais Programas; Principais Realizações do MICT/ SETS/ EMBRATUR EM 1995 e Diretrizes e Metas para 1996, de um modo geral os tópicos da Política Nacional de Turismo, apresentam as ações realizadas ou a serem realizadas, e não a consolidação de uma política para o Turismo, pois não são apresentados recursos orçamentários.

Importante destacar que conforme Bringhenti (2007), o Governo FHC, vislumbrava a importância do Turismo no Brasil, ao elaborar o Plano Plurianual, que compreendia o programa de governo do exercício 1996-1999. Segundo a autora, a Política Nacional de Turismo apresentava cinco macro estratégias, que contemplavam: a implantação de infraestrutura básica e turística, a capacitação de recursos humanos para o setor, a modernização da legislação, a descentralização da gestão do turismo e, a promoção do turismo no Brasil e no exterior. (Bringhenti, 2007). Elaborar um plano de turismo é suficiente para demonstrar a real “vontade política” que a autora descreve para o período?

Ou seja, as diretrizes das políticas de turismo seriam ainda dependentes de decisões nas esferas do capital internacional, sob lógicas da globalização econômica, mas a implantação dos projetos que as concretizam, reproduzindo o domínio econômico, ocorrem nas localidades, afetando as pessoas e suas culturas.

Nesta ênfase, os agentes econômicos mais prejudicados seriam os trabalhadores e as micro, pequenas e médias empresas nacionais, maioria internacional. Esse cenário indica a importância de o Poder Público local ser o elo articulador entre os agentes excluídos da concentração econômica, e de construir, de forma compartilhada, o projeto democrático e cidadão desejado pela comunidade.

3.2 Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007)

O Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007) foi elaborado pelo Ministério do Turismo, criado no Governo Lula em 2003, atendendo a demanda do setor. A implantação do MTur e a elaboração do plano com a participação da sociedade civil organizada, com a consulta a diversos representantes do Turismo nas diversas regiões do país, conforme consta em sua publicação (Brasil, 2004), pode ser entendida como vontade política em priorizar o turismo como elemento propulsor do desenvolvimento socioeconômico do país.

A estrutura do documento Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007), traz os seguintes itens: 1. Mensagem do Senhor Presidente da República; 2. Mensagem do Senhor Ministro do Turismo; 3. Gestão do Turismo; 4. Estruturação do Plano Nacional do Turismo - a) Apresentação, b) Diagnóstico, c) Princípios Orientadores para o

Desenvolvimento do Turismo, d) Visão, e) Objetivos Gerais e Objetivos Específicos; 5. Metas para o Turismo – 2003 –2007; 6. Macro-Programas; 7. Entidades que contribuíram com propostas para elaboração do texto básico do Plano Nacional do Turismo; 8. Documentos consultados. A composição desse documento apresenta elementos importantes, como a questão do diagnóstico e das entidades que contribuíram na elaboração, além da mensagem do Presidente da República que pode demonstrar a importância estratégica do Turismo no desenvolvimento do país.

3.3 Turismo e Política Pública nos Planos em análise

Os planos possuem características de estrutura diferenciado, bem como a forma que foram concebidos pelos gestores. O plano apresentado no governo FHC (1996) não faz menção à forma como o mesmo foi elaborado, ou seja, não detalha a presença de outros atores além dos institucionais na elaboração do plano. Entretanto, o documento apresentado no Governo Lula (2003), trás a preocupação da participação dos atores que se envolveram na elaboração do Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007), desde a apresentação do Ministro, conforme segue:

O Plano Nacional foi concebido de forma coletiva, com uma ampla consulta às mais diversas regiões brasileiras e a todos os setores representativos do turismo e constitui-se em um processo dinâmico de construção permanente. Traduz uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística. (BRASIL, 2003, p. 7)

Acredita-se que tal concepção de participação na elaboração dos planos, já mostre uma preocupação diferenciada quanto ao objeto do Turismo, pensando a partir da sua relação com o saber-fazer, ou seja, do pensamento crítico. É através da participação, que é possível a reflexão das práticas e assim a construção de políticas públicas que dialoguem com as propostas de Gastal & Moesch(2007), quando esclarecem que a participação cidadã e as políticas de Turismo contemporâneas devem supor o exercício de uma gestão compartilhada entre o público e o privado. Esse compartilhamento deve dar-se desde a concepção das políticas e não apenas na implementação ou execução, como sugere o Plano POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO: Diretrizes e Programas (1996- 1999), nos objetivos e metas:

“A Política Nacional de Turismo, conjunto de diretrizes, estratégias, objetivos e ações formuladas e executadas pelo Estado, através do MICT-EMBRATUR pelo sistema Oficial de Turismo e pela iniciativa privada, por intermédio da Câmara Setorial de Turismo, tem como finalidade promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de emprego e de desenvolvimento socioeconômico do País”(BRASIL, 1996, p.9)

Dentre as concepções de formulação dos Planos em estudo, percebe-se a diferença de forma na elaboração das políticas públicas. O Plano apresentado em 1996 não buscou o diálogo com os atores do Turismo nacional, nem mesmo da iniciativa privada em sua concepção, embora ao longo do Plano, seja citado a necessidade de compartilhar a implementação da política de Turismo com os outros agentes do Governo, além do EMBRATUR/MICT, e também com organismos internacionais, a iniciativa privada, a academia e outros. Expressa-se aqui uma política pública baseada na racionalização que vê apenas o pedaço em questão, sua porção, turismo, sem relação aos outros setores – esta é a razão limitada, é uma racionalidade fechada, segundo Morin (2000). Prevê o desenvolvimento como apenas crescimento econômico de alguns setores já organizados na economia do turismo, numa ótica determinista. Quando isso ocorre o planejamento, baseia-se num modelo formal, onde a relação sujeito, objeto e modelo reduz-se numa visão linear, impondo modelos autoritários, método abstrato-formal.

Além dessa questão, percebe-se que na Política Nacional de Turismo do Governo FHC, o Turismo tinha como mote principal o desenvolvimento socioeconômico do país, entretanto, o turismo descrito por ele, fica centrado apenas na questão econômica, utilizando por diversas vezes o termo “indústria do turismo”.

É importante entender o conceito de turismo como “indústria”, que ainda é utilizado por muitos acadêmicos, políticas públicas e pelo senso comum. Aqui identifica-se uma questão ideológica ao não reconhecer o processo sistêmico e integrador entre setores sociais, culturais e ambientais abarcados por ele, mas sim a ideia restrita da aparência: o negócio. A “indústria do turismo” se alicerça no paradigma do desenvolvimento econômico, no lucro, nas técnicas e nas tecnologias para a exploração dos lugares, adequando-se às necessidades de consumo dos países desenvolvidos.

Analisando as concepções de Turismo presente nos dois planos, percebe-se que elas possuem diferenciações principalmente ideológicas quanto ao modelo de desenvolvimento pretendido pelos distintos Governos.

A atividade do Turismo, cuja responsabilidade a nível federal coube ao MICT-EMBRATUR, envolve um complexo de inter-relações abrangendo diversas esferas do poder (Federal, Estadual e Municipal) e, também, uma estreita parceria com a iniciativa privada, à qual cabe explorá-lo. (BRASIL, 1996, p.7)

Cabe a “iniciativa privada explorar o turismo”, ao utilizar a expressão “explorar” o plano remete a concepção de turismo como estratégia de gerar capital e o meio ambiente natural e cultural como recurso que transformado gera riqueza. Seguindo nessa linha, o plano irá dizer que o Turismo é formado por um amplo e diversificado conjunto de atividade econômicas de importância no setor de serviços, da indústria e do comércio, e que o bom desempenho da indústria turística no Brasil influenciará na geração de emprego.

O Plano Nacional de Turismo apresentado em 2003- 2007, descreve a importância do Turismo no processo de desenvolvimento de um país, e que este não depende somente da

existência dos recursos naturais e culturais transformados em produtos turísticos. Na concepção do Plano a política deve incorporar um conjunto de fatores estruturantes que elevem o nível de atratividade e competitividade dos destinos de maneira a garantir o crescimento dos fluxos turísticos. Afirmam que:

A multidisciplinariedade do setor, os impactos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais gerados pelo Turismo exigem um processo de Planejamento e Gestão que orientem, discipline e se constitua em um poderoso instrumento de aceleração do desenvolvimento nos níveis municipal, regional e nacional. (BRASIL, 2003, p.4).

Conforme Gastal & Moesch (2007), políticas públicas de democratização não devem se restringir ao imediatismo, ao localismo das reivindicações e demandas, mas se transformar em instrumento de planificação e apropriação dos grandes e variados problemas de gestão urbana, ambiental, social, econômica e humana, bem como de domínio sobre o aparato do Estado, tradicionalmente afastado e refratário à participação e ao controle popular.

O turismo quando bem planejado, dentro de um modelo adequado, onde as comunidades participam do processo, possibilita a inclusão dos mais variados agentes sociais. Os recursos gerados pelo turista circulam a partir dos gastos praticados nos hotéis, nos restaurantes, nos bares, nas áreas de diversões e entretenimento. Todo comércio local é beneficiado (BRASIL, 2003, p.4).

Assim, utilizando-se de Gastal & Moesch (2007), percebe-se que as políticas públicas de Turismo devem incluir, mais do que obras, serviços e marketing promocional, e sim, processos pedagógicos para elevar o nível de consciência e participação cidadã de parcela considerável e crescente da população. Assim, o Plano Nacional de Turismo de 2003-2007, nos princípios orientadores para o desenvolvimento do Turismo, afirma que:

Buscamos, por intermédio do Turismo, contribuir para o desenvolvimento do país gerando um amplo processo de mudanças que envolvem o cidadão, o estado e o setor produtivo. Desejamos um novo modelo para o Turismo que contemple e harmonize a força e o crescimento do mercado com a distribuição da riqueza. (BRASIL, 2003, p.19)

Ao rever as concepções do turismo ao longo de sua epistemologia histórica registra-se que o conceito de Turismo esteve sempre ligado à movimentação de pessoas e os ganhos econômicos que podem gerar, assim sendo, segundo Moesch(2004), os espaços turísticos são tão somente os mercados turísticos, onde ocorrem os "tráfegos de turistas", circulação e tráfegos aos núcleos receptores, divididos em zonas emissoras e receptoras ou, pólos turísticos: espaços demarcados por limites, fronteiras nacionais, tempo de viagem, que distinguem os estrangeiros como visitantes temporários, os quais necessitam de serviços, recreação e entretenimento.

O turismo, pela natureza de suas atividades e pela dinâmica de crescimento dos últimos dez anos é o segmento da economia que pode atender de forma mais completa e de maneira mais rápida os desafios colocados.

Especialmente se for levada em conta a capacidade que o Turismo tem de interferir nas desigualdades regionais, amenizando as, visto que, destinos turísticos importantes no Brasil estão localizados em regiões mais pobres, e, pelas vias do Turismo, passam a ser visitadas por cidadãos que vêm dos centros mais ricos do país e do mundo (BRASIL, 2003, p.4).

Ao discutir a relação entre as concepções de turismo e seu papel como prática de desenvolvimento, pelas políticas públicas gera inúmeras dificuldades na implantação destas políticas. O Turismo deve ser concebido então como um sistema aberto, orgânico e complexo deve compartilhar dos anseios do setor público, da iniciativa privada e da sociedade civil, de forma compartilhada. Caberá ao poder público, articular a política de Turismo com as demais políticas de governo, sustentando assim, uma prática qualificada do Turismo, e evitando a descontinuidade e casuísmos. (Gastal & Moesch, 2007)

Os planos em análise trazem elementos para verificar a concepção de políticas públicas, percebe-se em ambos a preocupação com o envolvimento de diversos atores na implementação da política. De um mundo geral, o turismo concebido nos planos possui diferenças conceituais que geram políticas com interesses diferenciados. A política do Governo FHC mais preocupada com o mercado, com o capital internacional, com o aumento de fluxo, e não com os territórios que seriam afetados diretamente. Já a política de Turismo do Governo Lula, passa a ter um olhar mais focado na diversidade do território brasileiro, e em como traduzir isso através de formas participativas na elaboração de novos produtos turísticos para o mercado nacional e internacional.

4 Considerações Finais

É fato que o Turismo se desenvolveu no sistema capitalista, que sempre com um avanço do capitalismo houve um avanço do Turismo. Assim, o objeto do Turismo para muitos ficou focado apenas por uma análise econômica, ou seja, reduzindo-o a um setor da economia , portanto gerador de receitas ao poder público e lucro a iniciativa privada

Verificado por uma concepção cartesiana, o turismo é dividido em três campos de entendimento a partir de sua definição, conforme Moesch (2013), segundo classificação de Leiper (1979), são definições econômicas, técnicas e holísticas. Na construção do objeto da ciência do turismo, o paradigma da complexidade de Morin (2001) , une as noções que se excluem no âmbito do princípio da simplificação/redução cartesiana, articulando organicamente e recursivamente o uno e múltiplo, o todo e as partes, a ordem/ organização com a desordem, sujeito (observador) e objeto (sistema observado), ou seja o ecossistema turístico. (Beni e Moesch, 2015)

Assim, é possível perceber que o turismo deve ser entendido para além de sua objetivação econômica. O turismo é um sistema orgânico aberto, complexos onde o movimento da errância em busca do outro é sua energia, viaja-se para buscar o outro, para conhecer o que nos é estranho, Encontrar o outro. O que leva a pensá-lo a partir de uma

concepção de prática social para que possibilite um desenvolvimento humano de base territorial.

É necessária uma revolução no seu pensar, elaborar e planejar. Precisa-se compreender cada elemento que o compõe, do sujeito que o experiência ao sujeito que acolhe em seu lugar de produção e hospitalidade. Não se pode simplificar o que vem a ser a teoria do Turismo, precisa-se avançar, pois “a teoria é a consciência cartográfica do caminho que vai sendo percorrido pelas lutas políticas, sociais e culturais que ela influencia tanto quanto é influenciado” (Santos, 2011, p.37). O conceito de Turismo requer construir-se sob um novo paradigma, sistêmico mas complexo, pois “a falência da miragem do desenvolvimento é cada vez mais evidente, e, em vez de se buscarem novos modelos de desenvolvimento alternativos, talvez seja tempo de criar alternativas ao desenvolvimento” (Santos, 2011, p. 28). O Turismo deve ser uma dessas alternativas ao desenvolvimento, por ser uma prática de encontro dos diferentes, um ato de solidariedade, mesmo que em uma busca utópica dentro do sistema capitalista vigente, mas possível para um modelo de sociedade mais humanizada futura.

Uma política pública em turismo que o conceba como prática social, exige um planejamento sistêmico, integrador do público e privado, onde os benefícios devem ser difusos, descentralizados, não apenas dirigidos aos empreendedores estrangeiros, ou, os já consolidados no mercado. É necessário estabelecer um processo de descentralização no planejamento e implantação dos planos de turismo, para buscar e consolidar a democratização, dos recursos e das concepções no rumo mais integrador e sustentável de suas ações e investimentos. Realizar intervenções diretas na forma de linhas de financiamento, implantação de infraestrutura, gerenciamento de informações, desenvolvimento de pessoas pela qualificação, visando a proteção a grupos e comunidades frágeis quer por razões econômicas, quer por razões histórico-culturais requer não permanecer na concepção simplificada do que é o turismo. para assim consolidar diretrizes políticas que não incentivem apenas o turismo nos seus desdobramentos econômicos, mas também em suas implicações socioculturais centradas nas pessoas, ou seja, no turista e na comunidade.

Uma revolução do entendimento de Turismo é necessária por parte dos agentes públicos e empresários, que virá sem dúvida com a revolução científica que ocorre na sociedade contemporânea. Pois, uma sociedade, ela própria revolucionada pela ciência, o novo paradigma a dela emergir não pode ser apenas científico - de um conhecimento prudente, tem de ser também um paradigma social – para construir as bases de uma vida decente, citando Santos (2011), é o que se pretende para os rumos do conhecimento do Turismo.

Referências bibliográficas

- Bardin, L. (2011) *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Beni, M.C.(2001) *Análise estrutural do turismo*. 4 ed. São Paulo: SENAC.
- Beni, M.C.(2004) *Um outro turismo é possível? – a recriação de uma nova ética*. In: GASTAL, Susana e MOESCH, Marutschka Martini (orgs.). *Um outro turismo é possível*. São Paulo: Contexto.
- Brasil. Ministério do Turismo.(2003) *Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007*. Brasília/DF: MTur.
- Bringhenti, A. A. (2007) *TURISMO INTERNACIONAL NO BRASIL: 1995-2002 O PAPEL DO ESTADO NA HISTÓRIA, CONQUISTAS, RETOCESSOS*. Mestrado em História da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- Demo, P. (1995) *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. 3ª edição. São Paulo: Atlas.
- Demo, P. (2000) *Saber Pensar*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire. (Guia da Escola Cidadã; v.6)
- Demo, P. (2009). *QUALIDADE E PESQUISA NA UNIVERSIDADE*. Revista Brasileira de Docência, Ensino e Pesquisa em Administração, América do Norte, 126 02.
- Fazito, M. Scott, M.,Russel, P. (2016) *The dynamics of tourism discourses and policy in Brazil*
"<http://www.sciencedirect.com/science/journal/01607383>" Volume 57, março de 2016, páginas 1-17
- Freire, P. (1996) *Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. 35ª Ed. São Paulo: Paz e Terra (Coleção Leitura).
- Gastal, S.; Moesch, M. M. (2007) *Turismo, políticas públicas e cidadania*. São Paulo: Aleph.
- Brasil. . Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo/ Instituto Brasileiro de Turismo. (1996) *Política Nacional de Turismo: Diretrizes e Programas (1996-1999)*
- Moesch,M.M. (2000) *O fazer-saber turístico: possibilidades de superação e limites*. In: GASTAL, Susana(org). *Turismo: 9 propostas para um saber fazer*. Porto Alegre: Edipucrs. (Coleção Comunicação)
- Moesch,M.M. (2002) *A produção do saber turístico*. 2 ed. São Paulo: Contexto.
- Moesch,M.M. (2004). *Epistemologia Social do Turismo*. Doutorado em Relações Públicas, Propaganda e Turismo. Escola de Comunicação e Arte da Universidade de São Paulo, Brasil.
- Moesch,M.M. (2013) *O lugar da experiência e da razão na origem do conhecimento do turismo*. CENÁRIO, Brasília, V.1, n.1, 08 – 28, Dezembro.
- Morin, E.(2001) *Introducción al pensamiento complejo*. Espanha: Gedisa.
- Morin, E.(1999) *O método 3. O conhecimento do conhecimento*. Porto Alegre: Sulina.
- Morin, E. (2001) *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand.
- Paulo Netto, J.(2011) *A introdução do estudo do método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular.
- Triviños, A. N. S. (1987) *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Altas.
- Santos, B.S.(2011) *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 8ª edição. São Paulo: Cortez.