

Interpretando a inclusão social no âmbito do Plano Nacional de Turismo 2003/2007

Altair Sancho¹

Resumo: O tema da Inclusão Social, apesar de ainda recente nas Políticas Públicas de Turismo, já assume um espaço progressivo e cada vez mais freqüente na retórica e nos discursos dos órgãos governamentais brasileiros e de organismos internacionais, como a Organização Mundial do Turismo (OMT), que têm evidenciado o potencial do turismo no combate às desigualdades sociais, às altas taxas de concentração de renda e à degradação dos recursos naturais, problemas habituais nas sociedades contemporâneas. Tal perspectiva se intensifica, sobretudo, no domínio das discussões e propostas que visam à implementação de um turismo qualificado de sustentável, considerado como uma alternativa capaz de contribuir para promoção da inclusão social. Nesse sentido, o presente ensaio visa tecer uma análise sobre a maneira como a temática da inclusão social foi internalizada pelas diretrizes e propostas do Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Para tentar responder às principais indagações e questionamentos desta pesquisa, a metodologia adotada envolveu três etapas: levantamento bibliográfico e documental, a realização de entrevistas com interlocutores estratégicos do PNT 2003/2007 e a definição de temas centrais de análise que orientaram a interpretação do tema da inclusão social no âmbito do Plano Nacional de Turismo 2003/2007.

Palavras- chave: Inclusão social. Plano Nacional de Turismo 2003/ 2007.

1. Introdução

A partir dos anos 70, o fenômeno da globalização expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório, de alcance mundial, contribuindo para o acirramento das desigualdades sociais, superexploração dos recursos naturais e crescimento da pobreza. Este modelo de desenvolvimento, orientado e sujeito à mundialização dos mercados, tem minimizado o papel do Estado, sobretudo no setor econômico, provocando a diminuição significativa dos direitos sociais e o corte sistemático de recursos voltados a áreas da saúde, educação, habitação, etc., gerando, conseqüentemente, um elevado passivo em exclusão social.

¹ Centro Universitario Augusto Motta - UNISUAM. E-mail: altairsancho@hotmail.com

Nesse cenário controverso, o turismo emerge na pauta das discussões como um mecanismo potencial para a promoção da inclusão social. Na perspectiva de contribuir para a discussão do turismo como alternativa para a redução das desigualdades e dos problemas sociais e gerar subsídios para Políticas Públicas do setor no Brasil, o presente trabalho objetiva analisar a maneira como a temática da Exclusão/Inclusão Social foi internalizada no âmbito das diretrizes e propostas de desenvolvimento do Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Este trabalho busca ainda refletir sobre as limitações e potencialidades deste setor para a minimização do processo de exclusão social.

A metodologia adotada consistiu, inicialmente, na realização de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre as temáticas da Exclusão/Inclusão Social, Turismo e Políticas Públicas de Turismo do Brasil. Para tal, foram realizadas pesquisas em livros e periódicos nacionais e internacionais, consultas a sites na Internet e análise documental em Órgãos Públicos de Turismo, em especial, Ministério do Turismo e EMBRATUR.

Após esta etapa, baseando-se na metodologia de Análise de Conteúdo, de Laurence Bardin (1977), foram estabelecidos temas centrais de análise, que fundamentaram a interpretação sobre a Inclusão Social no âmbito do Plano Nacional de Turismo 2003/2007. A escolha desses temas baseou-se no referencial teórico deste estudo, com o intuito de abranger, a partir de Escorel (1997), a exclusão/inclusão social como processo que envolve “diferentes dimensões da existência humana em sociedade: trabalho, social, política, cultura e humana”. Além destas cinco dimensões, esta pesquisa estabeleceu ainda uma sexta dimensão da temática da inclusão social: a ambiental, considerada central para a análise das políticas públicas de turismo na atualidade. Deste modo, os temas propostos, que fundamentaram a análise do potencial do turismo como alternativa efetiva de inclusão social, estão resumidos no Quadro 1 (Anexo 1).

A pesquisa envolveu ainda a realização de entrevistas, mediante roteiro semi-estruturado, junto a interlocutores estratégicos do Ministério do Turismo, responsáveis pela coordenação do processo de elaboração, implementação e avaliação do PNT 2003/2007.

2. Refletindo sobre a temática da Exclusão e Inclusão Social

Para que seja possível interpretar o tema da inclusão social no PNT 2003/2007 é importante que se discuta teoricamente tal questão na contemporaneidade, seu significado

conceitual e, especificamente, sua interface com o turismo, em termos de limites, possibilidades e contribuições deste fenômeno para a minimização dos processos exclusivos.

Em realidade, no século vinte e um, um dos principais desafios enfrentados pelos países da América Latina é o combate ao agravamento dos processos exclusivos e a busca de um modelo de desenvolvimento eqüitativo, baseado em processos democráticos e includentes. Diversos estudos e publicações têm evidenciado os graves problemas existentes nessa região, entre os quais o acirramento das desigualdades sociais, o aumento da pobreza absoluta e as altas taxas de concentração de renda são aqueles que têm despertado maior preocupação por parte dos governos, exigindo ações emergenciais e estruturais para a reversão deste quadro. Nas últimas décadas, tal cenário foi agravado pelo fenômeno da globalização, que passou a produzir relações de dependência entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, envolvendo questões de ordem social, ambiental, cultural, política e, sobretudo, econômica.

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

Na América Latina e, em especial, no Brasil, tal fenômeno assume um caráter fundamentalista, baseado nos ideais neoliberais, com predominância do capital, do individualismo e do mercado, privilegiando-se a abertura comercial, as privatizações e o combate ao intervencionismo estatal (LESBAUPIN, 2000).

Passa a figurar nesse cenário um modelo de desenvolvimento dominante, cujas bases estão voltadas ao crescimento econômico, orientado pela exploração de recursos e aumento da geração de riquezas, busca por novos mercados e intensificação do progresso tecnológico. Em um processo crescente, verifica-se que o poder econômico concentra-se nas mãos de alguns países desenvolvidos, com conseqüências marcantes, principalmente nos âmbitos social e ambiental, tendo como resultado o agravamento do processo de exclusão social.

Diante dessa realidade incipiente e contraditória, as reflexões e análises sobre este modelo de desenvolvimento precipuamente econômico, suas conseqüências e os possíveis

rumos da sociedade, passaram a constituir temas centrais de investigação para pesquisadores e organismos internacionais. Nos anos 70, ocorreram discussões em torno do conceito de “marginalidade” social² que interpretou as relações econômicas e sociológicas inerentes ao capitalismo como constitutivas do sistema produtivo. As populações marginais aparecem, nesse contexto, como conseqüência da acumulação capitalista. Contudo, para Vêras (1999), a publicação de “O mito da marginalidade” (Perlman, 1977) reconceitua o tema da marginalidade e da participação, explicitando que a visão funcionalista não captava os vínculos estruturais da economia e da sociedade dependentes da América Latina. Aparece, assim, a marginalidade como conseqüência de um modelo de desenvolvimento (e subdesenvolvimento), que tem como característica básica a exclusão de vastos setores da população de seu aparato produtivo principal. Já na década de 80, a autora ressalta que as atenções se voltaram para a questão da democracia, a segregação urbana, a importância do território para a cidadania, a falência das ditas políticas sociais, os movimentos e as lutas sociais.

Nos anos 90, como resultado das discussões precedentes, emerge uma nova e complexa temática de estudo: a exclusão social. Tema abrangente, conflitante, polêmico, “multidimensional”, que passa a figurar no centro do debate político e social, sendo alvo de muitas críticas, sobretudo por parte da academia.

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

Uma retrospectiva dos inúmeros significados atribuídos ao termo “exclusão” evidencia uma vasta diversidade de usos, abrangendo tanto as já “consagradas” minorias (negros, índios, homossexuais, deficientes físicos), quanto os desempregados, pobres, sem-habitação, sem-teto, sem-terra, favelados, meninos de rua, suburbanos, catadores de lixo, etc., enfim, todos aqueles que, de alguma forma, em maior ou menor grau, possuem algum tipo de privação. Nessa direção, tal conceito se propõe a englobar os mais diferentes problemas sociais

² Para maior aprofundamento da questão da marginalidade, ver Cardoso et al.(1971), Pereira (1971) e Paoli, (1974).

presentes na sociedade, capaz de tudo explicar. Mas, de acordo com o autor supracitado, na verdade:

“Não existe exclusão e sim inclusões de diferentes formas, sejam elas satisfatórias ou precárias, marginais, instáveis. O que se chama de exclusão é aquilo que constitui o conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas de uma inclusão insatisfatória. A inclusão daqueles que estão sendo alcançados pela nova desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas e para os quais não há senão, na sociedade, lugares residuais. Nesse sentido, exclusão, sociologicamente, não existe. O discurso corrente sobre exclusão é basicamente produto de um equívoco, de uma fetichização, a fetichização conceitual da exclusão, a exclusão transformada em uma palavra mágica que explicaria tudo” (MARTINS, 1997:29).

Desse modo, a tendência do “culto à exclusão” acaba levando as pessoas a acreditar que estão sendo jogadas para fora dos sistemas de relação e produção sociais, quando, na verdade, elas estão sendo excluídas para, novamente, serem incluídas - ou “re-incluídas” - só que de forma precária, marginal, para se tornarem testemunhas e reprodutoras deste mesmo aparelho dominante. Estas pessoas, devido às injustiças, às carências, vêem suas chances de reivindicação cada vez mais limitadas. Assim, segundo Martins (op. cit.) “a exclusão nos lança na cilada de discutir o que não está acontecendo exatamente como sugerimos, impedindo-nos, portanto, de discutir o que de fato acontece: discutimos a exclusão e, por isso, deixamos de discutir as formas pobres, insuficientes e, às vezes, indecentes de inclusão”.

Nessa lógica, o entendimento e a análise do processo de exclusão social estão atrelados ao reconhecimento e compreensão de suas origens, da maneira como se manifesta, do seu lugar na dinâmica social e, de como influenciam e interferem no modelo de desenvolvimento atual. Faz-se necessário desvendar as causas do processo que levam às pessoas a situações de exclusão, ou melhor, de “inclusão” de modo insatisfatório, degradante, desumano. Nas palavras de Castel (2004:20), “é preciso reconstruir o continuum de posições que ligam os *in* e os *out*, e compreender a lógica a partir da qual os *in* produzem os *out*”.

Scorel (1997) aborda a temática da exclusão social como um processo que envolve trajetórias de vulnerabilidade, fragilidade ou precariedade e até ruptura de vínculos, em cinco dimensões e perspectivas da existência humana em sociedade: trabalho, social, política, cultural e humana. A vulnerabilidade do trabalho recai sobre o aumento do desemprego, do emprego precário e da instabilidade a ele associada. Com relação à dimensão social, há a fragilização das relações familiares, de vizinhança e no interior do grupo social, levando o indivíduo ao isolamento e à solidão. Na dimensão política, as trajetórias de vulnerabilidade são de precariedade no acesso e no exercício dos direitos de cidadão e na incapacidade de sua

participação e representação na esfera pública. Na dimensão cultural, a exclusão é caracterizada pela indiferença, discriminação e pelo não-reconhecimento dos costumes e tradições culturais de um determinado grupo social. Na dimensão humana, os grupos sociais excluídos vivem no limite da existência e tendem a ser reduzidos à busca exclusiva da sobrevivência, impossibilitados de exercer as suas potencialidades da condição humana.

Esta abordagem ampla reforça a idéia de que os ditos “excluídos”, além da dificuldade de integração à estrutura produtiva³, também encontram diversos problemas para ajustes e engajamento no plano moral, social, participativo. Nessa lógica, as propostas para minimização dos processos exclusivos devem estar voltadas para a reivindicação de direitos sociais e políticos, já adquiridos pela sociedade, com a implementação do Estado de Bem-Estar Social, após a Segunda Guerra Mundial. Tal direcionamento tende a contribuir decisivamente para a concretização da noção da universalidade da condição de cidadania (ainda que individual e regulada do ponto de vista das regras de acesso determinadas pelo Estado) e de igualdade para todos. “Isso não significa a plena redistribuição da riqueza social construída pela sociedade, mas a possibilidade da aquisição de um nível cidadão de acessos sociais” (SPOSATI, 1999:126).

Para autora supracitada, a noção de exclusão social assume o caráter de um conceito/denúncia, justamente de ruptura dessa noção de responsabilidade social e pública, construída a partir da Segunda Guerra, como também da quebra da universalidade da cidadania. Desse modo, a concepção de exclusão social, hoje, confronta-se diretamente com a de universalidade e com ela a dos direitos sociais e da cidadania. Logo, a exclusão passa a ser a negação da cidadania.

Portanto, os processos exclusivos atuais não reconhecem a cidadania para todos, de maneira que a noção de cidadania, de direitos e de oportunidades para uma pequena parcela da população (os considerados “incluídos”), não é a mesma para a grande maioria de excluídos. A exclusão social impede, mesmo que temporariamente, um indivíduo de participar das relações sociais e da construção da sociedade, de atuar e ser reconhecido como cidadão, proprietário de direitos e deveres.

Amartya Sen (1999 *apud* WERTHEIN, 2003) afirma que este quadro só poderá ser revertido no momento em que se considerar que a inclusão social é caracterizada pela

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

experiência amplamente compartilhada e pela participação ativa de uma sociedade, pela igualdade generalizada de possibilidades e oportunidades de vida que se oferecem aos cidadãos, no plano individual, e pela expectativa de um nível de bem estar elementar para todos.

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

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

3. O Turismo a partir da perspectiva da Inclusão Social

Nas discussões recentes sobre os possíveis caminhos ou alternativas para minimizar os inúmeros problemas da sociedade contemporânea, como o quadro de pobreza crescente, as desigualdades sociais, as altas taxas de concentração de renda e a degradação dos recursos naturais, o turismo emerge na retórica das políticas públicas como um mecanismo potencial para a promoção da inclusão social, principalmente, em virtude da importância estratégica que tem assumido na economia de vários países, inclusive o Brasil, pelo seu potencial para a geração de emprego e renda, pelo número cada vez maior de pessoas que viajam e pelo volume de recursos financeiros que movimenta, sendo apontado como um dos segmentos da economia global que mais crescem em todo o mundo.

Esta perspectiva do turismo como instrumento de inclusão social ganha, na atualidade, uma atenção crescente no mundo e no Brasil, uma vez que um número cada vez maior de fóruns, publicações⁴ e formulações em políticas públicas vêm mobilizando, nos últimos anos, diversos setores da sociedade na tentativa de identificar diretrizes e caminhos que possibilitem apoiar o turismo como uma alternativa para a redução e combate aos processos exclusivos.

Vale ressaltar que no caso do turismo, as questões referentes à inclusão social ganharam contornos efetivos a partir das reflexões sobre sustentabilidade no desenvolvimento da atividade turística. A concepção de Turismo Sustentável proposta pela OMT lança um desafio aos modelos de desenvolvimento adotados pelo setor de turismo, a partir do momento em que privilegia em seu planejamento, a conservação de recursos naturais, o resgate e valorização de patrimônio cultural e a geração de benefícios diretos à população do destino turístico, como alternativa para a promoção da inclusão social.

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

Segundo Rodrigues (2000), o turismo é um consumidor intensivo do território. Ele se apropria de porções do espaço, imprime sua lógica de organização e produção, ou seja, prepara o território para que possa receber turistas e ser consumido.

Nesse sentido, recaem sobre os territórios todos os impactos oriundos do desenvolvimento do turismo, fazendo com que as questões concernentes ao planejamento territorial do turismo e à adoção das premissas de sustentabilidade no desenvolvimento do setor sejam primordiais, como forma de minimizar os impactos gerados, organizar e desenvolver o setor, definir os objetivos e orientações das ações e contribuir para a redução dos processos exclusivos, freqüentemente observados nos núcleos receptores. Para Silveira (2002), o uso do território pelo turismo, a dinâmica e os atributos socioculturais e a fragilidade dos recursos naturais dos quais depende este setor implicam na elaboração de

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

Políticas Públicas que tenham como suporte o planejamento com enfoque no território, a dinâmica local e a gestão participativa, como alternativa para se minimizar os impactos gerados e potencializar o turismo como alternativa para a promoção da inclusão social.

Sancho (2007) destaca também que os pressupostos de sustentabilidade devem ser abordados no âmbito das políticas públicas de turismo, uma vez que estas são responsáveis por estabelecer as diretrizes e estratégias que irão coordenar e orientar todo o processo de desenvolvimento turístico de um determinado país, repercutindo diretamente nas ações de planejamento em nível regional e local.

Desse modo, a incorporação dos ideais da sustentabilidade ao conteúdo das Políticas Públicas pode representar um caminho alternativo aos modelos dominantes de turismo globalizado, orientados pela lógica da produção, do consumo e do mercado, já que exige novos conteúdos e novas formas de gestão pública, baseadas na compreensão e abordagem do turismo de maneira integrada e equilibrada, considerando seus diferentes aspectos sociais, ambientais, espaciais, culturais, políticos e econômicos, e na descentralização das ações, que privilegiam o envolvimento de diferentes representatividades ligadas ao turismo no processo de tomada de decisão, numa lógica de participação e diálogo.

Aliada a essa perspectiva, Rodrigues (2002) destaca a importância da adoção e priorização de modelos de desenvolvimento de base local. “Deter-se no lugar significa abandonar a crença predominante nas soluções pretensamente universais e opor-se a fórmulas externas. Há que se confiar na capacidade e sabedoria das comunidades locais na identificação dos seus problemas e na tentativa de soluções originais, com base na sua própria experiência e na de outros grupos similares” (*op.cit.* 2002:58).

Nessa lógica, o processo de participação e diálogo se concretiza a partir da identificação e engajamento das lideranças e representatividades locais no processo de planejamento e desenvolvimento da atividade turística, pois estas conhecem e vivenciam a realidade local, sendo capazes de identificar problemas e necessidades, avaliar alternativas, defender o meio ambiente e buscar soluções, sugerindo caminhos que levem à melhoria da qualidade de vida, ao fortalecimento da cultural local e ao bem-estar social.

Nessa direção, esta reflexão sugere que o desafio de se promover a inclusão social através do turismo está relacionado à incorporação dos pressupostos de sustentabilidade à prática turística, ao estabelecimento de políticas públicas com enfoque na descentralização do

processo de tomada de decisões, ao planejamento participativo com enfoque territorial e à promoção de modelos que privilegiem o desenvolvimento de base local.

4. Interpretando a Inclusão Social no Âmbito do Plano Nacional de Turismo 2003/2007

Na perspectiva de contribuir para a discussão do turismo como alternativa para a redução das desigualdades e dos problemas sociais e gerar subsídios para Políticas Públicas do setor no Brasil, o presente trabalho teve como proposta analisar a maneira como a temática da Exclusão/Inclusão Social foi internalizada no âmbito das diretrizes e propostas de desenvolvimento do Plano Nacional de Turismo 2003/2007.

O Plano Nacional de Turismo 2003/2007 considera o turismo, em seu discurso, como um segmento capaz de contribuir para a efetivação das Macroestratégias do Governo Federal e auxiliar na superação dos principais desafios do país na área econômica e social, em função de seu potencial para promover a minimização das desigualdades regionais, a geração de empregos e divisas, a distribuição de renda, o desenvolvimento sustentável e a integração, ao mercado de trabalho, de um contingente populacional com limitada qualificação profissional.

O Plano consolida ainda em suas propostas o potencial do turismo como um instrumento capaz de promover a inclusão social nos destinos turísticos. Nessa perspectiva, a pesquisa em questão aponta que, de maneira geral, todas as dimensões de inclusão social, consideradas para a análise, foram contempladas, direta ou indiretamente, em maior ou menor aprofundamento, pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Vale ressaltar também que, num movimento de continuidade, o Plano empreendeu avanços importantes na área da inclusão social, se considerada a internalização do compromisso de inclusão social no discurso das Políticas Públicas do setor, bem como no conteúdo e na proposta de programas e projetos.

Contudo, é preciso tecer algumas considerações sobre a forma de internalização deste compromisso. O próprio conceito de inclusão social, abordado no âmbito das políticas públicas de turismo, se distancia daquele proposto nesta pesquisa. O discurso oficial parte do pressuposto que o potencial do turismo como instrumento de inclusão social está representado por sua capacidade de geração de emprego e renda e pela ampliação da inserção de novas parcelas de consumidores no mercado turístico⁵. Esta concepção de inclusão social possui um

⁵ Segundo interlocutor do Ministério do Turismo, que ocupa a Coordenação Geral do Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo, integrante da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo.

enfoque prioritariamente econômico, o que representa, conforme apontado por Castel (2004), uma limitação de análise e impede sua abordagem como processo, abrangente e complexo, que reúne diversas questões interdependentes e complementares, que não só a geração de empregos e a inclusão de novas camadas sociais no mercado turístico.

Ainda que a geração de empregos figure, na atualidade, como uma das principais questões relacionadas à inclusão social, Atkinson (1998), Sposati (1999) e Amartya Sen (1999) propõem uma abordagem mais ampla para a sua interpretação, que supera a visão reducionista exclusão/inclusão - emprego/renda predominante no discurso oficial. A promoção de inclusão social, segundo esses autores, estaria relacionada à integração social de indivíduos e grupos sociais, à reivindicação de direitos sociais e políticos, à universalidade da condição de cidadania, à participação ativa de uma sociedade, à igualdade generalizada de possibilidades e oportunidades, ao engajamento no plano moral, social, participativo. Enfim, falar em inclusão social significa ir além da vida no trabalho e considerar os campos da habitação, educação, saúde, acesso a serviços, direitos políticos, cidadania.

Apesar do PNT 2003/2007 ter empreendido algumas ações e iniciativas importantes na tentativa de transformação do setor de turismo em um vetor de inclusão social, a maioria dos programas e projetos nesse sentido, não abordam a temática da inclusão social em sua totalidade. Esta temática não se encontra ainda formatada, permeando a implementação das iniciativas propostas, de maneira integrada.

Em geral, as dimensões de análise de inclusão social, consideradas pela presente pesquisa, estão expressas ainda nas políticas, programas ou projetos, de maneira pontual e fragmentada, o que tende a gerar resultados apenas parciais com este enfoque. Nesse sentido, é fundamental que os programas e projetos voltados ao desenvolvimento do turismo tenham em suas diretrizes uma visão integradora da temática da inclusão social, capaz de incorporar os seus diferentes aspectos, numa perspectiva mais ampla e transversal, como forma ou caminho para se promover uma mudança de paradigma social, ambiental, político, cultural, econômico e humano no setor. No entanto, a partir da análise dos documentos de referência das políticas supracitadas, percebe-se que o modelo de desenvolvimento proposto para o turismo no Brasil encontrava-se ainda muito influenciado pela lógica capitalista de produção e pelo contexto neoliberal. O viés econômico ainda prevaleceu e procurava, a todo o momento, ditar “as regras do jogo”, indicar os caminhos a ser seguidos, ou mesmo, influenciar, decisivamente, os objetivos a serem alcançados. O Poder Público, motivado pelos benefícios

econômicos gerados ou potencialmente projetados, acabou priorizando em suas propostas, iniciativas com maior impacto no crescimento do mercado turístico e, na conseqüente, geração de postos de trabalho, o que ficou evidente nos objetivos e metas estabelecidos pelo PNT 2003/2007.

A iniciativa privada figurou ainda como a principal responsável pela condução do desenvolvimento do turismo, sob a égide do Estado, que atuou como fomentador e normatizador desse processo. Nesse contexto, as populações dos destinos turísticos e a sociedade em geral, eram consideradas coadjuvantes, “importantes e indispensáveis” recursos, em virtude de suas características e tradições culturais e por constituírem força de trabalho e diferencial para o crescimento do setor.

Tal perspectiva influenciou diretamente todo o processo de planejamento e desenvolvimento do turismo no Brasil. As ações propostas com enfoque na promoção de inclusão social, embora positivas, apresentavam-se ainda dispersas, isoladas, desconectadas do modelo e/ou estrutura de gestão que norteava e conduzia o desenvolvimento do setor. Com efeito, os pressupostos de inclusão social não integraram ainda a centralidade estratégica em ações e práticas do segmento turístico, segundo o discurso oficial⁶.

Nesse sentido, este processo de mudança de paradigma em turismo exige um aprofundamento das reflexões e estudos sobre os limites e contribuições potenciais deste setor como alternativa efetiva de inclusão social, além da avaliação constante dos discursos oficiais e dos programas, projetos e ações empreendidos no âmbito das políticas públicas de turismo, sob a ótica desta temática.

Portanto, é preciso intensificar as discussões sobre os rumos que o desenvolvimento do turismo pode seguir para cumprir todo seu potencial positivo na promoção da inclusão social. Pensar o turismo como um vetor de inclusão social é tentar compreendê-lo e analisá-lo sob a ótica de “diferentes dimensões da existência humana em sociedade” (ESCOREL, 1997). É refletir, a partir do reconhecimento de seu potencial, sobre as possibilidades que pode alcançar, no âmbito da melhoria da oferta e condições de trabalho, fortalecimento das relações sociais, formação cidadã e política da população, reconhecimento e valorização das tradições

⁶ Vale lembrar ainda que, embora esta pesquisa tenha como objetivo analisar a forma com a temática da inclusão social é internalizada no discurso das Políticas Públicas de Turismo no Brasil, não se pode esquecer que o turismo se insere num contexto de desenvolvimento global, baseado nas premissas do neoliberalismo, no qual as reflexões sobre as possibilidades e alternativas de promoção de inclusão social não são prioritárias. Talvez por isso, o estudo proposto se caracterize como um exercício de contracultura, ao empreender esforços no sentido de analisar, criticamente, o discurso e as tendências das Políticas Públicas de Turismo no Brasil.

culturais, acesso a condições mínimas de desenvolvimento humano e incentivo à adoção de práticas sustentáveis para a conservação dos recursos renováveis.

5. Referências Bibliográficas

- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Presses Universitaires de France, 1977.
- CASTEL, R. As armadilhas da Exclusão. IN: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela, BÓGUS, Lucia & YAZBEK, Maria Carmelita. **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo, SP: EDUC, 2004.
- ESCOREL, Sarah. Clarificando **os conceitos: desigualdade, pobreza, marginalidade, exclusão**. O que significa exclusão social? Mimeo, 28 p. 1997.
- IANNI, O. **A era do globalismo**. 2a Ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1996.
- LESBAUPIN, Ivo. **Poder Local X Exclusão Social**: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- _____. **Exclusão Social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.
- VÉRAS, M. P. B. **Por uma Sociologia da Exclusão Social**: o debate com Serge Paugam. São Paulo, SP: EDUC, 1999.
- PAUGAM, S. Abordagem sociológica da exclusão. IN: VÉRAS, M. P. B. **Por uma Sociologia da Exclusão Social**: o debate com Serge Paugam. São Paulo, SP: EDUC, 1999.
- RAFTNER, Henrique. **Sobre exclusão social e políticas de inclusão**. Revista Espaço Acadêmico. ANO II – Nº 18, novembro de 2002 (mensal). ISSN 15196186
- RODRIGUES, Adyr B. **Turismo Local**: Oportunidades para Inserção. IN: RODRIGUES, Adyr B. (org.) **Turismo e Desenvolvimento Local** 3ª Ed. São Paulo: HUCITEC, 2002.
- SANCHO, Altair; IRVING, M. & BARBOSA, R. **Turismo: Alternativa Efetiva de Inclusão Social?** Uma reflexão sobre as Políticas Públicas de Turismo no Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa EICOS/IP/UFRJ. Ano de defesa: 2007.
- SILVEIRA, M. A. T. Planejamento Territorial e Dinâmica Local: bases para o turismo sustentável. IN: RODRIGUES, Adyr B. (org.) **Turismo e Desenvolvimento Local**. 3ª Ed. São Paulo: HUCITEC, 2002.
- SPOSATI, A. Exclusão social abaixo da linha do Equador. IN: VÉRAS, M. P. B. **Por uma Sociologia da Exclusão Social**: o debate com Serge Paugam. São Paulo, SP: EDUC, 1999.

Anexo 1

Quadro 01. Dimensões e Temas de Análise selecionados para a Interpretação da Inclusão Social no âmbito do PNT 2003/2007

DIMENSOES	TEMAS DE ANALISE
Política	<ol style="list-style-type: none"> 1- Formação cidadã no sentido de adquirir condições efetivas para participar e se fazer representar na esfera pública; 2- Espaço para o exercício dos direitos e deveres de cidadão; 3- Descentralização de poder e das ações por parte dos órgãos governamentais; 4- Acesso ao processo de tomada de decisão por todos os atores sociais envolvidos no desenvolvimento do turismo.
Cultural	<ol style="list-style-type: none"> 1- Reconhecimento, valorização e fortalecimento das tradições, aspectos e costumes culturais das populações residentes nos destinos turísticos; 2- Proteção e Conservação do patrimônio histórico-artístico-cultural das destinações turísticas. 3- Incentivo ao intercâmbio cultural;
Ambiental	<ol style="list-style-type: none"> 1- Conservação dos recursos renováveis; 2- Acesso à visão (noção) coletiva de patrimônio natural; 3- Incentivo à adoção de práticas sustentáveis de conservação dos recursos não-renováveis.
Social	<ol style="list-style-type: none"> 1- Fortalecimento/Melhoria das relações sociais; 2- Prevenção/Combate aos problemas sociais gerados e/ou agravados pelo turismo (violência, tráfico de drogas, prostituição, exploração sexual infantil, etc.); 3- Prevenção contra a exploração de turistas.
Humana	<ol style="list-style-type: none"> 1- Acesso a oportunidades de se fazer turismo; 2- Educação como meio de inserção no mercado de trabalho; 3- Acessibilidade a novas tecnologias; 4- Acesso aos meios de crédito; 5- Investimentos na melhoria das infra-estruturas básica e turística.
Trabalho	<ol style="list-style-type: none"> 1- Aumento da oferta de empregos (postos de trabalho); 2- Emprego reconhecido pela legislação; 3- Estabilidade nos postos de trabalho.