

O Ideário Neoliberal na Política Nacional do Turismo Brasileiro: Avanços e Retrocessos

BRANDÃO, Pamela de Medeiros¹.

Resumo

Trata-se de um estudo analítico-descritivo, de abordagem essencialmente qualitativa, que analisa as influências do ideário neoliberal na Política Nacional do Turismo brasileiro, refletindo sobre os seus principais avanços e retrocessos. Para tanto, à luz das literaturas pertinentes, discute sobre o papel do Estado segundo essa doutrina, apresentando suas principais teses, e em seguida explana sobre a evolução da Política Nacional de Turismo, enfatizando a inserção do modelo de gestão pública descentralizada e participativa. Por fim, identifica os reflexos do neoliberalismo nas políticas públicas de turismo, e conclui que a política nacional, incutida dos princípios neoliberais, difundiu modelos democráticos e participativos, ao mesmo tempo em que trouxe à tona problemas e entraves socioeconômicos que precisam ser superados.

Palavras-Chave: Neoliberalismo. Estado. Participação Social. Turismo. Política Nacional de Turismo.

1 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, de acordo com Guimarães (2007, p. 345) “a redefinição dos papéis dos governos locais em relação às políticas públicas está associada diretamente ao processo de retomada do federalismo juntamente com a redemocratização do país”.

Dentro do quadro gerado pela elaboração da Constituição Federal de 1988 e pela reforma do aparelho do Estado, o neoliberalismo começou a ser disseminado. Concomitantemente, a atividade turística atinge um patamar de prioridade na economia do país e, conseqüentemente, nas agendas governamentais. Neste período, o governo federal intensificou as articulações para a formulação de uma Política Nacional de Turismo que estimulasse o crescimento do setor.

Assim, sob a égide do neoliberalismo, em busca da eficiência e eficácia, o Estado adota no turismo o modelo de descentralização, proporcionando uma mudança no planejamento e na execução de suas políticas públicas. Com base nessas premissas e através de um estudo analítico-descritivo, de abordagem essencialmente qualitativa, este artigo

¹ Bacharel e Mestre em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, e Doutoranda do Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia. pamela_brandao@yahoo.com.br

analisa as influências do ideário neoliberal na Política Nacional do Turismo brasileiro, refletindo sobre os seus principais avanços e retrocessos.

Para melhor sistematizar a reflexão proposta, esse artigo divide-se em cinco seções, sendo a primeira composta por essas considerações iniciais. A segunda seção discute sobre o papel do Estado segundo o ideário neoliberal, apresentando suas principais teses. Na terceira seção realiza-se uma breve evolução da Política Nacional de Turismo, enfatizando a inserção do modelo de gestão pública descentralizada e participativa. A seção seguinte identifica os reflexos da política econômica neoliberal no desenvolvimento da atividade turística no Brasil, elegendo as principais consequências do neoliberalismo nas políticas públicas de turismo. Por fim, na seção cinco, tecem-se as considerações finais.

2 O ESTADO SEGUNDO O IDEÁRIO NEOLIBERAL

Na medida em que as economias se desenvolveram, Estado cresceu em importância em todas as sociedades e em todos os aspectos da sociedade (CARNOY, 1986) Não obstante, ao longo da história da humanidade o papel do Estado tem se modificado. Reprimir, mediar e/ou controlar as paixões destrutivas dos homens, garantir o mercado livre na sociedade civil, regular o sistema de mercado, foram algumas das tarefas que lhe foram atribuídas.

Intervir ou não intervir, é um dilema que sempre esteve presente nos debates realizados pelos pensadores políticos – desde Hobbes, Locke, Rousseau, Adam Smith, Bentham, James Mill, John Stuart Mill até M. Friedmann, N. Bobbio e R. Nozick. Dentre as várias doutrinas defendidas por esses e outros, destaca-se para efeito dessa discussão, o liberalismo que de acordo com Bobbio (1994, p. 16) “é *in primis* a doutrina dos limites jurídicos do poder estatal”, independente de sua fase clássica ou contemporânea.

Para Toledo (1997, p. 72) o liberalismo é “caracterizado, principalmente, pela separação entre Estado e economia e pela tentativa de reduzir a política à chamada sociedade política, isto é, por tentar despolitizar as relações econômicas e sociais”.

Portanto, o Estado Liberal possui um papel periférico na sociedade. Se por um lado, os liberais reconhecem as ingerências e atitudes coercitivas do poder do Estado, por outro admitem a sua capacidade de transformar o homem e guiá-lo para o desenvolvimento. Isto significa que, ao contrário dos anarquistas, entendem que “o Estado é sempre um mal, mas é necessário” (BOBBIO, 1994, p. 89).

É justamente por essa controvérsia que os liberais alertam para a necessidade de limitar os poderes e as funções do Estado, o conservando nos limites mais restritos possíveis (BOBBIO, 1994; CARNOY, 1986). Em contraponto ao Estado Absoluto e Máximo, defendem o Estado de Direito e o Estado Mínimo nos quais, respectivamente, os poderes públicos são regulados por normas gerais (leis fundamentais e constitucionais); e as tarefas do Estado são limitadas, devendo existir uma subordinação dos deveres do soberano aos direitos dos indivíduos (BOBBIO, 1994).

Para tanto, o liberalismo defende a liberdade individual do homem tanto no campo político, quanto econômico, social, religioso ou intelectual. Cabendo ao Estado, no ditame de J. S. Mill “fornecer a base legal com o qual o mercado pode melhor maximizar os benefícios aos homens” (CARNOY, 1986, p.42).

Isto porque, o ser humano é naturalmente, e deve continuar sendo, livre. Tal como postulava J. S. Mill, ao afirmar que “o único fim pelo qual é justificável que a humanidade, individual ou coletivamente, se intrometa na liberdade de qualquer ação de seus membros é a própria proteção da liberdade” (MILL, 1984 *apud* TOLEDO, 1997, p. 73).

Sob essa prerrogativa, J. S. Mill considera “o processo democrático como uma contribuição ao desenvolvimento humano, como um guia a uma sociedade livre e equitativa, ainda não alcançada” (MACPHERSON, 1977, p. 47). Admite que a participação política não é, e não deve ser encarada como um privilégio de poucos, por entender que o trato com a coisa pública diz respeito a todos, e que o governo democrático favorece o desenvolvimento das capacidades do cidadão. (BALBACHEVSKY, 2002)

Trata-se de uma fase do liberalismo, denominado como liberalismo clássico, marcada pela preocupação ética que prevaleceu até meados do século XVIII, entrando em decadência e sendo substituída por uma doutrina mais conservadora e de cunho social, que embora reconhecesse a necessidade de um Estado ético, apoiava a intervenção do Estado para a promoção da seguridade e bem-estar social.

Já no século XX, como reação teórica e política contra o Estado Intervencionista e de Bem Estar (ANDERSON, 1995), ocorre uma retomada dos ideais liberais clássicos através do neoliberalismo. Embora Anderson (1995, p. 9) defina o “neoliberalismo como fenômeno distinto do simples liberalismo clássico”, e que a dinâmica do capital tenha anacronizado as traves-mestras do pensamento liberal (NETTO, 1995), em ambos *a priori* a tese central é o enfraquecimento do poder do Estado.

A notória diferença é que, sob a sua forma contemporânea, a partir de 1945 o liberalismo – agora chamado de neoliberalismo – inclinou-se para a defesa da atividade econômica dos agentes sociais segundo a ótica da liberdade econômica e da eficácia das soluções de mercado. Numa argumentação teórica que segundo Netto (1995, p. 77) “restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia”.

Essa argumentação centra-se sobre a indissolubilidade da liberdade econômica e da liberdade (BOBBIO, 1994). O que quer dizer que nenhuma liberdade pode ser possível sem a liberdade econômica, uma vez que essa funda a liberdade civil e política. (NETTO, 1995). Em outras palavras, o ideário neoliberal prioriza a atividade econômica como instrumento de realização e consolidação dos ideais políticos de uma sociedade liberal regulada pela liberdade do mercado.

“A defesa do mercado livre, portanto, não se reduz à defesa de uma posição estritamente econômica, mesmo que apareça inicialmente como tal” (NETTO, 1995, p. 78). Assim sendo, nessa concepção o autor baseia-se nas formulações de Hayek para afirmar que as funções únicas do Estado é estruturar o mercado e prover a sociedade serviços que o mercado não pode fornecer.

O pensamento de Hayek representa para Bobbio (1994, p. 88) a confirmação do núcleo originário do liberalismo clássico, ou seja, “uma teoria dos limites do poder do Estado, derivados da pressuposição de direitos ou interesses do indivíduo, precedentes à formação do poder político”. Assim sendo, em oposição crítica, Bobbio (1994, p. 87) define o neoliberalismo como “uma doutrina econômica conseqüente, da qual o liberalismo político é apenas um modo de realização, nem sempre necessário, ou em outros termos, uma defesa intransigente da liberdade econômica, da qual a liberdade política é apenas um corolário”.

Ainda que, em sua base teórica, encontrem-se as categorias de participação, descentralização, competitividade, equidade, eficiência, eficácia e produtividade – a política neoliberal tem se subordinado à dinâmica da atividade econômica, criando um ciclo que se auto-alimenta e se encerra em si mesmo. Estando, portanto, atrelada a lógica do capitalismo, conforme pode ser observado na concepção de Estado Liberal proposta por Friedmann (1977, 38):

Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedade; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; se envolva em atividades com relação ao monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como

suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de um louco.

Em sua proposição, Friedmann (1977) defende que o Estado deve atuar apenas em setores que não interessam ao mercado. E que a sociedade deve ser regida pelos fatores econômicos de livre concorrência. Em outras palavras, o ideário neoliberal é caracterizado pelo afastamento do Estado em relação à gestão de diversos setores da economia.

Percebe-se que o neoliberalismo insere-se no processo de hegemonia do capital financeiro, no qual o Estado tem sido responsabilizado pela ineficiência e clientelismo, em contraposição a eficiência e a qualidade que seriam promovidas pelo mercado.

Nessa mesma linha, Toledo (1997, p. 81) afirma que o neoliberalismo reforça a “idéia de um Estado causador de crise; Estado que, para proporcionar previdência social, cobra altos impostos; o Estado que alimenta uma grande burocracia ineficiente e Estado que tem protegido exageradamente os trabalhadores sindicalizados”. Visão essa que tem contribuído para a defesa de que o mercado vem sendo mais eficiente do que o Estado, e que por isso deveria reger a sociedade.

Como resultado desse princípio, o neoliberalismo é caracterizado pela política de privatização de empresas estatais e pela abertura da economia a entrada de multinacionais, que permitiria a livre circulação de capitais internacionais. Essa característica reflete na ênfase a globalização e a defesa dos princípios econômicos do capitalismo.

Para os neoliberais o poder do Estado deve ser limitado e subordinado aos interesses dos indivíduos da sociedade civil, notoriamente os representantes do mercado. Para tanto, propõe a adoção de medidas contra o protecionismo econômico através da diminuição do poder do Estado e de sua desburocratização.

No que tange a desburocratização defendem a simplificação de leis e regras econômicas de maneira que seja facilitado o funcionamento das atividades econômicas. Com o mesmo intuito posicionam-se contrários aos impostos e tributos excessivos. Pois, o aumento da produção é considerado o objetivo fundamental para atingir o desenvolvimento econômico.

A burocracia, para Nogueira (1998), aprofunda a separação entre governantes e governados e é incompatível com a política e a democracia, devendo, portanto ser reduzida. A incompatibilidade democrática se dá uma vez que a burocracia inibe, e até mesmo impede, o controle derivado da participação política dos cidadãos ou do sistema de representação, que

são considerados pelos neoliberais como um mecanismo para descentralizar e limitar o poder do Estado.

3 POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO BRASILEIRO

No âmbito da política nacional de turismo, os primeiros sinais de participação do Estado, coincidem com o mesmo período de maior intervenção da atividade turística na economia. Por isso, a maioria das ações governamentais elaboradas e implementadas estiveram voltadas para promover o crescimento da atividade turística, visando o crescimento econômico do país.

Embora a emissão dos primeiros diplomas legais e a criação de órgãos voltados para o turismo, tenha se iniciado na década de 30 (CRUZ, 2000), foi apenas em 1958, com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), que se verifica o primeiro esforço para a formação de uma política nacional de turismo.

Em seguida, deu-se uma sequência de promulgação de outros decretos-lei, todavia, permanecendo a vertente econômica em maior evidência. Trata-se de uma fase em que foi “desenvolvido todo um conjunto de instrumentos legais para regulamentação da atividade turística, representada por deliberações normativas editadas pela EMBRATUR e por resoluções normativas do CNTur.” (FRATUCCI, 2008, p. 146).

Uma das resoluções do CNTur que merece destaque foi a 71/1969, que detalhou as diretrizes, objetivos e metodologias para a elaboração do primeiro Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), cuja implementação só se concretizou em 1992, mais de 30 anos depois da criação da COMBRATUR. (FRATUCCI, 2008; DIAS, 2008).

O estabelecimento das diretrizes da Política Nacional de Turismo em período posterior à elaboração do plano, atrelado a sua restrição em medidas de incentivos fiscais e financeiros, especialmente direcionadas ao setor hoteleiro, resultou no fracasso do PLANTUR (CRUZ, 2000). A atenção conferida ao setor hoteleiro advém da grande abertura econômica da década de 90, e visava suprir a carência de qualidade nos meios de hospedagem por meio de investimentos que permitissem atingir um melhor posicionamento competitivo no mercado global.

A construção de uma nova diretriz nacional para a política de turismo brasileira foi reiniciada em 1994, com a instituição do Programa de Municipalização do Turismo (PNMT) (DIAS, 2008). Esse programa era norteado pelo princípio da descentralização das ações por

meio da municipalização e da participação de agentes locais que mobilizam vários setores, introduzindo as temáticas de turismo e de desenvolvimento sustentável nas esferas tanto teóricas quanto práticas.

De acordo com a EMBRATUR (1999) o PNMT objetivava promover o fortalecimento do poder público municipal para que esse em parceria com as instituições privadas e com representantes da comunidade fossem co-responsáveis e participes do processo de elaboração e implementação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo sustentável.

Cruz (2000) afirma que antes da implantação do PNMT, as ações governamentais centravam-se em medidas desenvolvimentistas, como por exemplo, o fomento da ampliação da rede hoteleira e a regulamentação e fiscalização das agências de viagens. A principal mudança percebida diz respeito à forma de organização descentralizada que permitiu o fortalecimento e a criação de secretarias e conselhos municipais de turismo. Preconizando uma gestão mais descentralizada e participativa.

Apenas em 1996, foi lançado, de fato, pelo Ministério da Indústria do Comércio e do Turismo (MICT), através do Instituto Brasileiro do Turismo (EMBRATUR), um documento composto pelas diretrizes e programas para orientar a implementação de ações estratégicas voltadas para o desenvolvimento da atividade turística. Essa política se norteava pela percepção das contribuições do turismo para o desenvolvimento da economia brasileira, como também para diminuir as desigualdades regionais, gerar emprego e renda, integrar ao mercado de trabalho um contingente populacional de baixa qualificação, o desenvolvimento sustentável de áreas com destacado patrimônio ambiental, e servir como instrumento para a inserção competitiva do Brasil no cenário global (MICT-EMBRATUR, 1996).

Embora os objetivos dessa política estivessem voltados prioritariamente para promover a competitividade do produto turístico nacional e a satisfação do turista, as ações formuladas e executadas pelo Estado no período de 1996 a 1999, apresentaram resultados satisfatórios em 2000, notoriamente no âmbito da gestão. Um dos resultados significativos foi a construção de uma base para a descentralização da ação do Estado, por meio do fortalecimento das Secretarias e Órgãos Estaduais e Municipais para a Gestão do Turismo.

Além da descentralização, a nova política nacional difundiu a importância do turismo perante a sociedade brasileira, como também da necessidade de realizar parcerias intra e extra-governamentais para agilizar soluções e eliminar entraves burocráticos. (MICT-EMBRATUR, 1996).

Concomitantemente ao bom desempenho dessa política, a atividade turística no Brasil, acentuou a sua participação na economia, revelando a importância de se promover uma gestão que conduza à melhores resultados. Em face dessa necessidade, foi criado o Ministério do Turismo em 2003, demonstrando que o turismo atingiu um patamar de prioridade governamental.

A criação do Ministério de Turismo, apesar do seu caráter paradoxal (SANSOLO; CRUZ, 2003, p. 3) vislumbrou o desencadeamento de diversas ações que permitiram dar continuidade ao processo de formalização e consolidação da Política Nacional do Turismo. Bem como a elaboração e execução dos Planos Nacionais de Turismo: PNT 2003/2007 e PNT 2007/2010; e a implantação do Sistema Nacional do Turismo (SNT).

O Sistema Nacional do Turismo visa implementar um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, estabelecendo canais de interlocução com as Unidades da Federação, a iniciativa privada e o terceiro setor. Sendo formado pelo Ministério do Turismo (órgão central do SNT), que atua de maneira alinhada com Conselho Nacional de Turismo e as Câmaras Temáticas, com o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e com os Fóruns/Conselho Estaduais de Turismo, nas 27 Unidades da Federação (UFs). (MTUR, 2009).

4 AS CONSEQUÊNCIAS DO NEOLIBERALISMO NA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO

A partir da evolução da Política Nacional do Turismo Brasileiro explanada anteriormente, é possível identificar os reflexos da política econômica neoliberal no desenvolvimento da atividade turística no Brasil. Antes de discutir mais enfaticamente sobre tais consequências, faz-se necessário lembrar que:

Muita coisa mudou com a passagem dos anos 80 aos anos 90. A luta contra o regime autoritário se completou [...] o país passou a conviver com um regime democrático dotado de normalidade procedimental e estabilidade institucional [...] Aprofundou-se também o processo de transformação da economia e da sociedade, que assumem cada vez mais as características da complexidade e do individualismo moderno. [...] De várias formas e por caminhos nem sempre muito claros, o País mergulhou no mundo da globalização, passando a incorporar, seu ritmo seu discurso, suas políticas, seus problemas. (NOGUEIRA, 1998, p. 280)

Nesse período, o neoliberalismo começou a ser difundido, e segundo Pinho e Sacramento (2009) sucederam as principais mudanças no cenário político brasileiro: a elaboração da Constituição Federal de 1988, responsável por institucionalizar a participação social na gestão das políticas públicas; e a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, por possibilitar a adoção do paradigma da administração gerencial.

Essas mudanças, na perspectiva desses autores, contribuíram para a consolidação da democracia, mesmo que imperfeita, e para estimular as tentativas de implementar um Estado gerencial que garantisse eficiência à administração pública, em substituição ao Estado burocrático. Fato que resultou na implementação gradativa de diversos mecanismos participativos, como por exemplo, os conselhos e fóruns sociais.

Percebe-se que a perspectiva participativa desencadeada nesse período condiz como o ideário neoliberal que defende a redução do papel do Estado e a descentralização de seu poder. De tal forma que a necessidade da participação social passou a ganhar notoriedade, e a ser admitida como a única via capaz de enfrentar a corrupção pública e a ineficiência burocrática, conforme já indicava a doutrina liberal clássica.

No turismo, não foi diferente. Em meio à política neoliberal vigente no Brasil, a importância econômica que a atividade adquiria impulsionava uma reorganização da política de turismo e uma redefinição do papel do Estado. A atividade turística atingiu um patamar de prioridade na economia do país e, conseqüentemente, nas agendas governamentais. Até então, nesse setor, o papel do Estado se restringia, conforme discutido no capítulo anterior, a implementar dispositivos legais e normativos.

Porém, o crescimento econômico da atividade turística, expressos no fluxo turístico e na receita gerada, revelava suas contribuições para a economia do país, e conseqüentemente a definia como um importante instrumento de desenvolvimento. Em tempos de crise global, os organismos internacionais apresentavam o turismo como uma panacéia para todos os males sociais.

Nessa conjuntura, o Estado mesmo concebendo-a como uma atividade essencialmente econômica, e de interesse do mercado, admitia que ela deveria ser planejada pela administração pública. Diretrizes, objetivos, metas passaram a ser delineados pelo poder público, bem como programas passaram a ser desenvolvidos e executados em parcerias público-privadas, para que os níveis de eficiência fossem ampliados. Contudo, ressalta-se aqui que a eficiência da política de turismo era, e ainda é, medida em termos exclusivamente

quantitativos, ou seja, em níveis de produtividade (PIB, impostos, receitas, fluxos turísticos, taxas de ocupação hoteleira, entre outros) que são característicos do Estado burocrático.

Analisando o percurso histórico da Política Nacional de Turismo no Brasil, contata-se que a tendência neoliberal explicita-se com maior intensidade a partir do Governo Collor, quando se intenciona trocar papéis da dívida externa brasileira por investimentos turísticos no país. Nesse mesmo período a Embratur assume a responsabilidade pela Política Nacional de Turismo, tendo como um dos seus objetivos norteadores aumentar os fluxos turísticos, a taxa de permanência e o gasto médio do turista estrangeiro no país.

Para atingir esses objetivos e com vistas a receber investimentos de grupos transnacionais, desenvolve-se também o PRODETUR que financia projetos de infraestrutura básica para a sustentação do turismo. A questão da infra-estrutura é particularmente importante para compreender o papel do Estado no turismo e a sua relação com o mercado.

A criação de infraestrutura e a concessão de incentivos financeiros ou fiscais, somados a criação de regras a serem seguidas pela iniciativa privada são os principais campos de atuação do Estado no turismo, corroborando assim com o ideário neoliberal. Para o neoliberalismo “o Estado [...] deve desempenhar um papel importante no provimento de ‘bens públicos’ e infraestruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individual acharia possível prover com lucro”. (HARVEY, 2005, p. 85).

Assim, “no contexto do capitalismo mundial integrado, pode-se considerar que os poderes centrais dos Estados-Nação são, ao mesmo tempo, tudo e nada; nada ou quase nada aos olhos de uma eficiência econômica real; tudo ou quase tudo aos olhos da modelização e do controle social” (GUATTARI, 1981, p. 220). Em outros termos, o Estado passa a ser responsável por ajustar a sociedade, através de políticas públicas, as necessidades e aos interesses do mercado, permitindo a sua livre atuação e organização. Sob esta prerrogativa o Estado, por exemplo, incorporou a inclusão social em seus discursos, como forma de se legitimar, e, sobretudo, de cooptar os movimentos e as resistências sociais.

Logo, a intervenção estatal só é defendida, quando essa favorece ao mercado. Percebe-se que embora o neoliberalismo pregue funções limitadas do Estado na economia, no que se refere à provisão de infraestrutura (transportes, saneamento, energia, comunicações, dentre outros), a atividade turística depende dele para serem bem sucedidas. Afinal, estão a serviço da reprodução e acumulação do capital, permitindo a abertura do mercado turístico brasileiro para o mercado internacional.

A ampliação do fluxo turístico internacional e a captação de investimentos estrangeiros passam a serem concebidas como principais metas estratégicas a serem atingidas em prol do desenvolvimento econômico do país. No entanto, ao reger o turismo exclusivamente por esses fatores econômicos geram-se efeitos econômicos e socioculturais negativos, cujos danos superam os benefícios gerados e colocam em risco a sustentabilidade da atividade.

Por um lado promove-se a melhoria da infraestrutura básica, a melhoria na qualidade dos serviços e produtos turísticos, maiores lucros financeiros, dinamiza-se a economia, mas por outro lado gera dependência ao capital estrangeiro, inibe os empreendimentos locais, promove segregação territorial, exclui-se a população local, e confina a liberdade individual. Questões essas consideradas os principais entraves resultantes da livre circulação de capitais estrangeiros.

Outro princípio neoliberal que merece destaque diz respeito a descentralização do poder do Estado na atividade turística, que começou a ser implementado através do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). A adoção do modelo descentralizado pode ser considerada como um significativo avanço, tendo resultado em mudanças na condução da política do Estado, e conseqüentemente na criação do Ministério de Turismo (MTur).

A criação do MTur consolidou o modelo do Estado gerencial (ainda que com fortes resquícios do Estado burocrático) no setor e materializou sua política nacional através dos Planos Nacionais de Turismo (PNT 2003/2007 e PNT 2007/2010) e da implantação do Sistema Nacional do Turismo (SNT), estrutura administrativa em gênese mais democrática e participativa.

Mesmo diante da fragilidade dessas estruturas, que em muitos casos se limitam ao atendimento constitucional e legitimação das ações do Estado, com baixa e até mesmo inexistente participação social, evidencia-se que elas permitem uma articulação em perspectiva integrada entre o governo federal, responsável pela elaboração da Política Nacional, e os governos estaduais e municipais.

Cabe ressaltar que ao mesmo tempo em que a descentralização significa a abertura para a participação social, significa também a redução do poder do Estado em favor do poder do mercado. O mercado tem se consolidado como um dos atores centrais e de maior poder de influência na elaboração dos Planos Nacionais de Turismo.

A supremacia do poder de influência das entidades empresariais estimula o crescimento econômico da atividade turística e contribui para que as metas traçadas pelo PNT

sejam cumpridas, principalmente porque seus investimentos (oriundos do crédito ofertado pelos organismos financeiros públicos) resultam em melhores condições competitivas do produto turístico nacional, no aumento do fluxo turístico e na geração de divisas. Todavia, resulta também na exclusão de temáticas de interesse coletivo na formação da agenda governamental, na marginalização das entidades profissionais (associações e sindicatos), na exclusão social, bem como em todos os efeitos subseqüentes.

Não obstante, este cenário limita-se ao entendimento do turismo como um instrumento apenas de promoção de crescimento econômico, uma vez que não são observadas ações que conduzam à melhoria da qualidade de vida e de oportunidades de liberdade da população local. Mesmo existindo mecanismos de participação social – Fóruns e Conselhos – avalia-se que a redução da participação do Estado, premissa neoliberal, tem resultado no “Estado Máximo para o capital”, tal como anunciava Netto (1995, p. 81).

O domínio do mercado sobre o Estado, na compreensão de Nogueira (1998, p. 285), revela que o Estado encontra-se em crise política, uma situação de perigo e de riscos, que se alimenta da fragmentação e da despolitização das relações sociais. Conseqüentemente deformando o Estado, “deixando-o ao sabor dos interesses particulares que ele sempre esteve obrigado a intermediar”.

Essa realidade demonstra que o papel e as funções do Estado no turismo têm sido reduzidos, caminhando para uma gestão mais democrática, porém imperfeita. A descentralização e a limitação do poder estatal não tem se convertido na inclusão social e desenvolvimento econômico-social justo e sustentável como determina a Lei Geral do Turismo nº 11.771/08, em 17 de setembro de 2008. Com efeito, essa lei denota o surgimento de uma nova fase do turismo no Brasil e de suas políticas, que passam a englobar perspectivas não apenas econômicas da atividade turística – como visto até então nos dispositivos legais presentes na tímida trajetória percorrida até a formalização da Política Nacional de Turismo.

Observa-se, no geral, que as propostas governamentais brasileiras para o turismo, pelo menos no âmbito discursivo, têm apresentado acentuada inquietação com a amplitude e com a superação dos problemas sociais, de maneira a promover um processo desenvolvimentista. Resta saber, em que medida esse discurso não modeliza e controla a sociedade, tal como alerta Guattari (1981).

De todo modo, faz-se mister reconhecer que nos últimos anos foram alcançadas mudanças notáveis, as quais ultrapassaram a esfera econômica, principalmente no que se refere ao estabelecimento do regime democrático e participativo nos modelos de organização

política. Entretanto, mesmo diante das significativas mudanças, observa-se que na prática as políticas públicas federais continuam a seguir um modelo de desenvolvimento economicista, facilmente diagnosticado nos objetivos das ações e projetos por ela desencadeados. Verificam-se limitações no que se refere à integração dos atores da rede política do turismo brasileiro, denotando que embora tenha sido institucionalizada uma rede de cooperação, a participação dos atores é caracterizada por um acentuado nível de desigualdade. Tal desigualdade é percebida tanto entre o poder público e privado, como também, e em maior expressividade, entre os âmbitos federais, estaduais e municipais.

Há outra questão preocupante: mesmo diante dos significativos avanços alcançados pelo Sistema Nacional de Turismo, principalmente no que se refere ao estabelecimento de uma gestão democrática e participativa, muitas das ferramentas de participação encontram-se ainda no âmbito discursivo, resultando numa reduzida participação cidadã e na recriação de um poder desconectado da expressão política dos cidadãos.

Ademais, percebe-se, a ausência de proximidade entre as ações propostas pela Política Nacional de Turismo, por intermédio do Plano Nacional, e as ações elaboradas e implementadas pelos Estados e municípios, revelando que mesmo diante das mudanças conquistadas, no geral as esferas públicas e a sociedade civil ainda encontram-se desarticuladas. A instauração de conselhos municipais de turismo é um passo importante para a democratização e para a consolidação do modelo de gestão descentralizada. Todavia, a pura e simples existência de instituições estaduais (como também municipais) representativas ao nível nacional, não satisfaz a democracia, é necessário uma efetiva participação social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De certo, a mercantilização do turismo e a concepção deste como meramente uma atividade econômica denotam que as políticas públicas desse setor foram e ainda são desenvolvidas sob a égide do ideário neoliberal, notoriamente no que se refere à descentralização do poder estatal e a livre circulação de capitais estrangeiros. Como resultado, priorizam a formação de produtos turísticos voltados para o grande mercado, forçando a adequação das condições locais no sentido de alcançar uma maior eficiência em seus serviços e, conseqüentemente, gerar a maior receita possível.

A descentralização da gestão do turismo, com enfoque na participação social nas políticas públicas nacionais, é concebida como um dos principais instrumentos para a

promoção do desenvolvimento sustentável das localidades turísticas. Quanto a isso, reconhece-se que, de fato, a Política Nacional do Turismo brasileiro atingiu resultados consideráveis, frente à criação de fóruns e conselhos estaduais e municipais. No entanto, embora avanços tenham sido conquistados, existem muitos desafios ainda a serem vencidos, principalmente no que se refere a uma efetiva participação social.

Ao ter como meta estratégica a ampliação do fluxo turístico internacional e a captação de investimentos estrangeiros, a política nacional dinamizou a economia brasileira, posicionando o turismo como uma das mais importantes atividades econômicas. Ao mesmo tempo em que promoveram qualidade e competitividade dos serviços e produtos turísticos em escala global, negligenciaram as necessidades da demanda local.

Tais considerações exibem com clareza a natureza dúplice do neoliberalismo: a de promover avanços e retrocessos. Seja como for, em qualquer dos casos, é importante reconhecer a historicidade das políticas públicas de turismo, e a partir de então, unir esforços teóricos e empíricos em prol de mudanças na Política Nacional do Turismo que, incutida dos princípios neoliberais, parece paradoxalmente exponenciada.

Afinal, o cerne da questão não está na ausência de uma política nacional, mas nos conteúdos de seus instrumentos, que ao mesmo tempo em que difunde modelos democráticos e participativos, traz à tona problemas e entraves burocráticos inseridos dentro do antigo modelo centralizado. Revelando que o caminho de construção democrática é longo, e, portanto depende de ações estratégicas cada vez mais planejadas e baseadas nos princípios da participação e da cooperação. Ações que redirecione a política estatal para os interesses da sociedade.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTIL, Pablo. (org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. Stuart Mill: liberdade e representação. In: WEFFORD, Francisco. **Coleção Clássicos da Política**. Vol. II. São Paulo: Ática, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 6.ed. 1994.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus, 1986.

CRUZ, R. C. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2008.

EMBRATUR. **Procedimentos do programa nacional de municipalização do turismo.** Brasília: Embratur, 1999.

FRATUCCI, Aguinaldo César. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo.** / Aguinaldo Cesar Fratucci. – Niterói : [s.n.], 2008. 308 f.

FRIEDMANN, Milton. **Capitalismo e liberdade.** [trad. Luciana Carli]. São Paulo: Art Nova, 1977.

GUATTARI, F. **Revolução molecular: pulsações políticas do desejo.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. Participação e governança local: a experiência dos Conselhos Municipais de Educação na gestão da política educacional. In: Fahel, Murilo; Neves, Jorge Alexandre Barbosa. (orgs.) **Gestão e avaliação das políticas sociais no Brasil.** Belo Horizonte: PUC Minas, 2007

HARVEY, David. Teoria Marxista do Estado. In: HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MICT-EMBRATUR – Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo/Instituto Brasileiro de Turismo. **Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas – 1996/1999.** Brasília: MICT-EMBRATUR, 1996.

MTUR – Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo: uma viagem de inclusão – 2007/2010.** Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

MTUR – Ministério do Turismo. **Site Oficial.** Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2009.

NETTO, José Paulo. **A crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **As possibilidades da política.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PATEMAM, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009.

SANSOLO, Davis Gruber; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo**. Instituto Virtual de Turismo, Rio de Janeiro, v. 3. n 4, 2003. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br>>. Acesso em: 17 abr. 2009.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina. **Estado e as políticas sociais no neoliberalismo**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1997.