

**Turismo, desenvolvimento sustentável e direitos humanos: o caso do programa
“Viaja Mais Melhor Idade”**

Prof. Dr. Rodrigo Freire de Carvalho e Silva¹

Prof^a. Ms. Denise Pinto Gadelha²

Resumo

Este artigo tem como objetivo a discussão da relação entre turismo e desenvolvimento sustentável. Para isto, inicia com uma apresentação sobre a evolução histórica do conceito de desenvolvimento, que progressivamente abandona a sua perspectiva estritamente economicista para incorporar, a partir de elaborações teóricas produzidas no plano da ONU, as temáticas da sustentabilidade e dos direitos humanos. Serão discutidas as perspectivas de desenvolvimento de Amartya Sen e de Ignacy Sachs. Em seguida, o artigo foca-se na questão do turismo sustentável, discutindo a relação entre turismo e sustentabilidade a partir do enfoque teórico-metodológico proposto por Sachs e Sen. Finalmente, discutirá a temática do turismo social, centrando atenções no programa de turismo social brasileiro “Viaja Mais Melhor Idade”.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Turismo social. Políticas públicas.

¹ Departamento de Ciências Sociais - UFPB.

² Departamento de Comunicação e Turismo - UFPB.

Desenvolvimento: a evolução do conceito

A controvérsia acerca das políticas de desenvolvimento faz parte do debate político e acadêmico desde a primeira metade do século XX, remetendo à Conferência de Bretton Woods e ao posterior esforço reconstrutor do pós-II Guerra Mundial, e segue cada vez mais contemporânea. Esta persistência está relacionada ao fato de a consolidação da sociedade urbano-industrial ter consagrado formatos distintos de sociabilidade, que persistem e que são expressos em padrões desiguais de renda, de consumo, de vivenda e de acesso a bens e serviços que são fundamentais à qualidade de vida dos indivíduos e que são tomados como sinônimos de desenvolvimento, tais como os serviços de saúde, mobilidade, educação, lazer etc..

Nestes termos, está posta a dicotomia entre os países “desenvolvidos” e os países “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento”, sendo que, tradicionalmente, os primeiros estão principalmente localizados na porção norte do planeta, correspondendo aos países de economias capitalistas mais antigas e avançadas. Entretanto, o que se tem observado nas últimas décadas, após a crise dos chamados “Estados de Bem-Estar Social”, é que estes padrões desiguais de desenvolvimento se expressam não apenas *entre* como também *intra*-países. A consequência mais evidente é o aumento do número de indivíduos excluídos dos benefícios do desenvolvimento também nos países centrais do capitalismo, que se tornam os mais novos palcos de manifestações de rua por direitos e benefícios sociais.

Entretanto, a noção de desenvolvimento em si também vem sendo objeto de uma transformação nas últimas décadas – desta feita, uma transformação virtuosa. Pelo menos até a década de 1960, e desde os primórdios da sociedade urbano-industrial, o conceito de desenvolvimento guardou um enfoque acentuadamente *economicista*, sendo sinônimo, exclusivamente, de crescimento econômico, e tendo na taxa de crescimento do PNB seu principal instrumento de mensuração. Este acento foi elemento comum entre os distintos paradigmas do desenvolvimento que se fizeram hegemônicos até aquela década, desde o fundamentalismo de mercado dos economistas ortodoxos ao chamado “socialismo real”, passando pela estratégia latino-americana de “modernização conservadora” – com sua cínica proposta de “fazer crescer o bolo primeiro, para depois

distribuí-lo” - e até mesmo pelo reformismo democrático dos keynesianos norte-americanos e europeus ocidentais. Guardadas suas devidas particularidades, a prioridade dos teóricos destes paradigmas era o crescimento econômico rápido e desmedido quanto aos seus custos ambientais, baseado no aumento da oferta e do consumo, e chegando, no máximo, a uma preocupação com a renda *per capita* e a remuneração do trabalho – neste último caso, quando estavam presentes preocupações redistributivas.

O conceito de desenvolvimento passou a ser enriquecido com outras variáveis, para além do crescimento econômico, a partir do final da década de 1960, quando a humanidade começou a tomar consciência da urgência em torno da questão ambiental, e a temática ecológica ganhou popularidade entre a opinião pública internacional. O que se passou a perceber foi que os modelos de desenvolvimento até então adotados pela sociedade urbano-industrial, baseados na utilização intensiva de recursos naturais não-renováveis, com alto grau de impacto sobre o meio ambiente, tinham deixado conseqüências irreversíveis no planeta, que comprometiam a capacidade de resiliência dos ecossistemas e a própria viabilidade de vida humana nas próximas gerações, num eventual cenário de persistência destes modelos. A sobrevivência das condições propícias à vida humana no planeta, portanto, passou a ser vista como produto da mudança dos padrões de produção e de consumo até então adotados, principalmente, nos países desenvolvidos, e que o sentido desta mudança deveria se voltar para o uso de recursos renováveis e de baixo impacto ambiental.

Mais ainda, ganhou força a tese, herdada dos primeiros teóricos do desenvolvimento – principalmente, os de matiz keynesiana, como Raúl Prebisch e Celso Furtado -, de que os modelos econômicos adotados particularmente nos países subdesenvolvidos, com seu padrão concentrador de renda e dos bens e serviços essenciais - principalmente, de educação, saúde e vivenda –, tinham sido ineficientes no combate à pobreza, tendo, ao contrário, contribuído para o seu crescimento. Concluía-se, ainda, que a pobreza tendia a ser um elemento de agravamento da crise ambiental. Esta problemática passou a fazer parte do rol de discussão sobre o desenvolvimento que tomou forma no plano das Nações Unidas a partir dos anos 1970, agrupado sob o rótulo de “desenvolvimento sustentável”.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente realizada em Estocolmo, em 1972, inaugurou este debate, difundindo a palavra de ordem de que a

preservação do meio ambiente e o combate à pobreza, bem como às conseqüências negativas que ela acarreta para os seres humanos e para os ecossistemas, era uma tarefa de dimensão global. Na mesma linha, o documento produzido pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, conhecido como “Relatório Brundtland”³, elaborou a mais popular definição de desenvolvimento sustentável: “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.” (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: 1991, 46).

Trata-se, portanto, de um duplo reconhecimento: que a humanidade tem necessidades que demandam o consumo dos recursos naturais, sobretudo quando se trata do combate da pobreza e; que os recursos naturais são finitos, e precisam ser utilizados de forma racional e sustentável. Mais ainda, este conceito agrega um imperativo *ético* ao debate sobre o desenvolvimento, expresso no compromisso com o meio ambiente e com as necessidades das gerações presentes e futuras.

Esta mesma linha sinérgica entre a preservação ambiental e o combate à pobreza foi aprofundada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano realizada no Rio de Janeiro em 1992 (a “Eco-92”), que apresentou o documento intitulado “Agenda 21”. O debate seguiu em conferências mundiais posteriores sobre desenvolvimento, como a realizada em Johannesburgo em 2002 (a “Rio+10”), onde foi firmado o compromisso pela construção de “uma sociedade global humanitária, equitativa e solidária, ciente da necessidade de dignidade humana para todos”. (Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável: 2002)

No início dos anos 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) deu uma importante contribuição para a modernização do conceito de desenvolvimento, construindo teórica e metodologicamente o chamado “Índice de Desenvolvimento Humano” (IDH), anualmente apresentado, por resultados específicos de países, em “Relatórios de Desenvolvimentos Humanos”. O IDH agrega variáveis de educação, longevidade e renda *per capita*. Mais do que servir de um instrumento de comparação e de pressão para que os governos atendam às expectativas relacionadas com o índice, o IDH contrapõe-se à visão economicista de

³ Referência à então Primeira-Ministra da Noruega, [Gro Harlem Brundtland](#), que presidiu os trabalhos desta Comissão.

desenvolvimento, por ele entendido como uma condição de plena garantia da dignidade humana. Desenvolvimento e respeito aos direitos humanos, portanto, passam a ser apresentados como sinônimos. Em termos teóricos, esta visão é tributária do economista indiano Amartya Sen (2000), que traz a ética para o debate econômico, percebendo o desenvolvimento como aquela situação onde as pessoas estão capacitadas para exercício real das suas liberdades individuais, entendidas nas suas indissociáveis dimensões política, civil, social e econômica. Neste marco conceitual, a renda passa a ter uma dimensão antes *instrumental* do que central, e a pobreza é entendida como a ausência de capacidades para os homens exercerem suas liberdades individuais e terem, assim, uma vida plena e digna.

Dialogando com esta tradição, da qual é ao mesmo tempo agente e tributário, o economista polonês Ignacy Sachs constrói a melhor discussão teórica sobre o desenvolvimento sustentável, também denominado por ele como “ecosociodesenvolvimento”. A etimologia da expressão originalmente apresentada por Sachs diz muito sobre sua própria visão de desenvolvimento sustentável: um processo cujas múltiplas dimensões (ecológica, econômica, social, cultural e política) não podem ser tomadas isoladamente por, antes, se influenciarem mutuamente, no que também demonstra profunda similitude com a noção de direitos humanos. Um processo de desenvolvimento sustentável, portanto, segundo Sachs, atende simultaneamente a “critérios de relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica” (SACHS: 2009, 35), constituindo-se, assim, como um desenvolvimento “endógeno (em oposição à transposição mimética de paradigmas alienígenas), auto-suficiente (em vez de dependente), orientado para as necessidades (em lugar de direcionado pelo mercado). Em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais.” (Idem, 54-55)

Em outro momento, Sachs (2008) oferece uma definição de desenvolvimento sustentável acentuando o conteúdo humanista:

“O desenvolvimento pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, talentos e imaginação, na procura da auto-realização e da felicidade, mediante empreendimentos individuais e coletivos, numa combinação de trabalho autônomo e heterônomo e de tempo dedicado a atividades não produtivas. A boa sociedade é aquela que maximiza essas oportunidades, enquanto cria, simultaneamente, um ambiente de convivência e,

em última instância, condições para a produção de meios de existência (*livelihoods*) viáveis, suprindo as necessidades materiais básicas da vida – comida, abrigo, roupas – numa variedade de formas e de cenários – famílias, parentela, redes, comunidades.’ (SACHS: 2008, 35)

A sustentabilidade – ambiental, cultural, econômica e social -, portanto, aparece como uma premissa definitiva para que os homens exerçam plenamente suas potencialidades. Portanto, só pode ser entendida como sinônimo de desenvolvimento, segundo Sachs, aquela situação onde o crescimento econômico – sem o qual não se suprem as necessidades humanas - produz impactos positivos em termos ambientais e sócio-econômicos. O desenvolvimento sustentável, nos termos propostos por Sachs, é ambientalmente benigno, socialmente incluyente, endógeno (respeitando as tradições culturais) e fruto de um planejamento participativo. O meio ambiente sustentável, portanto, é percebido como um fundamento a mais da perspectiva integral da dignidade humana que está presente nas elaborações sobre direitos humanos.

Turismo e desenvolvimento sustentável

A antiga imagem do turismo como “a indústria sem chaminés” tende a induzir à idéia de que o turismo traz em si apenas impactos positivos para a sociedade que recebe o turista, sobretudo, ao gerar empregos e oportunidades. Se estes e outros impactos positivos estão de fato associados à atividade, impactos negativos nas esferas ambiental, social, cultural e econômica também podem atingir um lugar na esteira da chegada do turismo de massas. Por isso que o turismo tem que ser planejado e exercido, como prática e como atividade econômica (como indústria), segundo os princípios do desenvolvimento sustentável.

É muito importante, assim, a atenção que a Organização Mundial do Turismo (OMT) confere ao conceito de “capacidade de carga” de um destino turístico, agregando-o à tarefa do planejamento sustentável do turismo. Segundo a OMT, a capacidade de carga total de um destino é

“o máximo de uso que se pode fazer dele sem que causem efeitos negativos sobre seus próprios recursos biológicos, sem reduzir a satisfação dos

visitantes ou sem que se produza efeito adverso sobre a sociedade receptora, a economia ou a cultura da área” (SANCHO: 2001, 248)

O planejamento do turismo sustentável, portanto, deve levar em consideração as capacidades de carga do destino nas suas dimensões ambiental, social, cultural e econômica, sendo o resultado de um trabalho participativo e quatripartite, envolvendo governo, empresários, trabalhadores e sociedade civil organizada. Se sustentável é aquele projeto de desenvolvimento que produz impactos ambientais e sócio-culturais benignos, tal como afirma Sachs, a prática sustentável do turismo acarreta no seu crescimento e sustentabilidade enquanto indústria, sem que isso resulte na degradação ou no esgotamento dos recursos naturais e culturais do lugar turístico, que seguem disponíveis às gerações futuras.

Ao trazer o arcabouço teórico do desenvolvimento sustentável e humano para a análise da atividade turística, percebemos a fragilidade desta indústria (SANCHO: 2001), que está facilmente fadada ao esgotamento, se não for planejada de acordo com os princípios da sustentabilidade. Como simples exemplo, tomemos um hipotético destino de turismo cultural, que sobreviva da exploração turística de um determinado monumento histórico. Tal destino está certamente passível de perder seu poder de atrair turistas, frente a uma exploração turística não-sustentável deste monumento, no que se refere à sua capacidade de carga. A preocupação com a sustentabilidade de um destino turístico, portanto, é fundamental para a manutenção da sua viabilidade, ou seja, para sua permanência como lugar de oportunidades e de experiências positivas para turistas e para residentes.

Trataremos aqui o turismo apenas como atividade relacionada ao lazer, exercida nos momentos do não-trabalho, nos quais os homens buscam fugir das agruras cotidianas e repor suas energias, deixando de lado segmentos turísticos que têm ganhado destaque no mundo contemporâneo, como o turismo de negócios e eventos, o turismo de estudos e intercâmbio, o turismo de saúde etc.. Seguindo a seminal reflexão de Joffre Dumazedier (1976), acreditamos que o lazer não é sinônimo necessário de ócio ou de atividades supérfluas, sendo, antes, uma necessidade real nas sociedades modernas. Necessidade que se transforma em direito, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que reconhece que “toda pessoa tem direito a

repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas.”

Seguindo ainda com Dumazedier, entendemos que o lazer cumpre as funções não apenas de descanso e de entretenimento e recreação, mas também de promoção do *desenvolvimento humano*. Este aspecto deve ser particularmente ressaltado quando se pensa no turismo que, como prática lúdica e comunicativa, possibilita contatos entre povos e culturas distintas, o que resulta em novos conhecimentos tanto para o turista como, inclusive, para o residente do destino turístico. Também sob este ponto de vista cultural-comunicativo – e não apenas sob o viés econômico -, o turismo deve ser entendido como um instrumento de inclusão social. Concordamos com Dumazedier, portanto, quando ele afirma que o tratamento do lazer apenas como mercadoria, sob a ótica míope do mercado, limita suas possibilidades de promoção do desenvolvimento humano. O lazer e o turismo devem ser entendidos como direitos humanos, como instrumentos de inclusão social e de desenvolvimento humano, e as políticas públicas de turismo devem se orientar *também* por esta perspectiva. Assim, chegamos ao conceito de *turismo social*.

Turismo social, sustentabilidade e inclusão social: o programa “Viaja Mais Melhor Idade”

Segundo afirma a “Organização Internacional de Turismo Social” (BITS) em seus estatutos, o turismo social pode ser entendido como

“all of the relationships and phenomena resulting from participation in tourism, and in particular from the participation of social strata with modest incomes. This participation is made possible, or facilitated, by measures of a well-defined social nature”⁴

Entretanto, na sua “Declaração de Montreal” (1996), a mesma BITS amplia o conceito, incluindo não apenas as pessoas de rendimento modesto, como também grupos sociais desfavorecidos, como jovens, trabalhadores e idosos, conferindo ao

⁴ Disponível na internet no sítio http://www.bits-int.org/files/1177082769_doc_Statutes.pdf . Acessado em 22 de maio de 2011.

conceito uma clara dimensão solidária e inclusiva. O “Ministerio de Industria, Turismo y Comercio” da Espanha agrega novos elementos ao conceito, afirmando que

“el turismo social, además de ser el modo de poner al alcance de los colectivos más desfavorecidos el acceso al ocio turístico, se puede considerar como una oportunidad de los países para promover el desarrollo de productos turísticos que favorezcan la economía de sus destinos, que ayuden a la desestacionalización turística de los mismos, que mantengan la estructura turística que exista o que favorezcan su creación, que posibiliten la generación y mantenimiento de empleo, etc.” (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: S/D, 09)

Tomadas em conjunto, as elaborações trazidas pelo BITS e pelo governo espanhol possibilitam uma compreensão do chamado “turismo social” não apenas como uma prática solidária e socialmente inclusiva, mas também como uma oportunidade de estruturação da oferta turística, focada na sustentabilidade econômica da atividade e na superação de uma das principais fragilidades da indústria do turismo, que seja, a alta tendência à sazonalidade.

É este ponto de vista que utilizamos para a análise do programa “Viaja Mais Melhor Idade”, programa de turismo social brasileiro, incluído no Plano Nacional de Turismo (2007-2010), que teve seu desenho institucional e tem sua operação executados de forma compartilhada pelo Ministério do Turismo do Brasil (MTUR) e pela Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (Braztoa). O público alvo do programa são os brasileiros com mais de 60 anos de idade, e seu foco está na oferta de pacotes turísticos, passagens aéreas e diárias em hotéis no mercado doméstico de turismo a preços diferenciados e reduzidos em períodos de baixa estação.

Assim, o programa se propõe a cumprir as duas metas que foram associadas pelo documento do governo espanhol às políticas de turismo social, que sejam: garantir ao público da chamada “melhor idade” o exercício do seu direito humano ao lazer sob a forma do turismo e; movimentar o mercado do turismo doméstico brasileiro no período de baixa estação, gerando oferta e demanda num momento em que a economia do turismo tende a estar retraída, garantindo a sustentabilidade econômica da atividade. Uma crítica formulada por Sachs às políticas públicas de turismo no Brasil está na sua pretensa tendência à “superestimação de (...) de atração de turistas estrangeiros, o que acaba deslocando para segundo plano a questão fundamental do desenvolvimento do turismo interno.” (SACHS: 2002, 118) Mesmo que acreditemos firmemente na

importância de se atrair turistas estrangeiros para o Brasil, fortalecendo o turismo como produto nacional de importação, observamos um potencial reprimido do turismo doméstico brasileiro. Políticas de turismo social podem ser importantes estratégias para o estímulo do turismo nacional, esforço que tende a ser diminuído frente ao impacto negativo que o câmbio valorizado exerce sobre o turismo doméstico brasileiro.

Merece destaque o fato de o programa ter sido previamente discutido no âmbito do Conselho Nacional de Turismo, e ser gerido por um Comitê bipartite, formado pelo MTUR e pela Braztoa, segundo o princípio do planejamento e gestão participativos de políticas públicas, metodologia que é apresentada por Ignacy Sachs como parte da dimensão política do desenvolvimento sustentável. Os produtos turísticos associados ao programa têm que obrigatoriamente cumprir critérios de acessibilidade e preservação ambiental e cultural, o que favorece seu perfil sustentável. Sob o ponto de vista do mercado do turismo, além de gerar uma demanda adicional, o programa também pode cumprir um eficiente papel de marketing e responsabilidade social.

Percebe-se, entretanto, que a tradicional disparidade regional observada no Brasil se reproduz no programa. A maioria das operadoras turísticas que oferecem pacotes dentro do programa “Viaja Mais Melhor Idade” são sediadas no Centro-Sul do país, de forma que também está nestas regiões a maioria dos *destinos emissivos* do programa. Consideradas as nove capitais de estados nordestinos, apenas Salvador, Recife e Fortaleza constam como destinos emissivos do programa, ou seja, justamente as capitais com maior PIB da região. Por outro lado, Teresina, capital do Piauí, um dos mais pobres estados da federação, sequer consta como destino receptivo do programa (BRAZTOA & MTUR: 2010).

Conclusão

O turismo é uma atividade que tem como característica uma forte vocação para a promoção de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, humano e incluyente, nos

termos aqui propostos por Ignacy Sachs. Percebe-se esta vocação na diversidade de atividades que fazem parte da cadeia produtiva do turismo, seja de forma direta ou através de produção associada ao turismo. Ademais, o turismo oferece oportunidades de trabalho, empreendimento e geração de renda dos mais distintos perfis quanto ao montante de capital empregado, sendo cada vez mais comum o aparecimento de empreendimentos turísticos de perfis familiares ou solidários e coletivos, como cooperativas e associações.

Mais ainda, uma grande diversidade de empregos, das mais distintas qualificações, é oferecida no mercado do turismo. Nada mais natural, portanto, que a indústria do turismo assuma posição de destaque na maioria dos projetos de desenvolvimento contemporâneos, tenham estes projetos bases locais, regionais ou nacionais. Por fim, identificamos neste artigo o turismo com o campo do lazer, o que lhe torna um direito humano, com grande potencial para o desenvolvimento pessoal dos homens e das mulheres.

Entretanto, como toda atividade humana, o turismo é uma atividade que produz impactos ambientais, sociais e culturais. No caso específico do turismo, estes impactos podem ser graves e negativos, o que faria desaparecer o potencial inclusivo e desenvolvimentista que está associado à atividade. Nestes termos, consideramos imperativa a incorporação definitiva da temática do desenvolvimento sustentável nos planos de desenvolvimento turístico dos destinos, que devem inserir-se em uma estratégia mais ampliada de desenvolvimento sustentável.

Bibliografia

- BRAZTOA & MTUR. **Guia de pacotes turísticos**. Viaja Mais Melhor Idade. 2010.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e cultura popular**. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO. **Buenas prácticas de gestión de turismo social**. Experiencias Iberoamericanas. Madrid: S/D.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. Brasília: Sebrae/Pnud, 2002.

_____. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANCHO, Amparo (Org.). **Introdução ao turismo.** Organização Mundial do Turismo. São Paulo: Roca, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.