

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ANDRÉ MOTTA LEGUISAMO

**DIRETRIZES DOS PLANOS NACIONAIS DE TURISMO 2003-2007, 2007-2010
E 2013-2016 SOB A ÓTICA DO TURISMO SUSTENTÁVEL**

Porto Alegre

2017

ANDRÉ MOTTA LEGUISAMO

**DIRETRIZES DOS PLANOS NACIONAIS DE TURISMO 2003-2007, 2007-2010
e 2013-2016 SOB A ÓTICA DO TURISMO SUSTENTÁVEL**

Trabalho de conclusão submetido ao
Curso de Graduação em Ciências Econômicas
da Faculdade de Ciências Econômicas da
UFRGS, como requisito parcial para obtenção
do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Nilton de Bem

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

LEGUISAMO, ANDRÉ MOTTA
DIRETRIZES DOS PLANOS NACIONAIS DE TURISMO 2003-
2007, 2007-2010 e 2013-2016 SOB A ÓTICA DO TURISMO
SUSTENTÁVEL / ANDRÉ MOTTA LEGUISAMO. -- 2017.
90 f.

Orientador: NILTON PINHO DE BEM.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Turismo sustentável. 2. Desenvolvimento
sustentável. 3. Políticas públicas. 4. Plano Nacional
de Turismo. I. BEM, NILTON PINHO DE, orient. II.
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ANDRÉ MOTTA LEGUISAMO

**DIRETRIZES DOS PLANOS NACIONAIS DE TURISMO 2003-2007, 2007-2010
e 2013-2016 SOB A ÓTICA DO TURISMO SUSTENTÁVEL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Me. Nilton Pinho de Bem – Orientador

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS

Prof. Dr. Glauco Schultz

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS

Prof. Dr. Marcelino de Souza

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS

RESUMO

A Organização das Nações Unidas declarou 2017 como o “Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento”, colocando o setor turístico entre os principais indutores do desenvolvimento na contemporaneidade. No Brasil, o turismo ganha cada vez mais importância na agenda pública com o passar dos anos. O objetivo deste trabalho é analisar as diretrizes do Governo Federal na proposição de políticas públicas para o turismo sustentável, a partir da observação dos Planos Nacionais de Turismo (PNT) 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016. A metodologia utilizada partiu da realização de pesquisa documental e bibliográfica sobre três grandes temas: desenvolvimento sustentável, turismo sustentável e políticas públicas para o turismo no Brasil. Foram utilizados livros, periódicos, artigos, análise de documentos oficiais do Governo Federal, do Ministério do Turismo (MTur), da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Mundial do Turismo (OMT) e do Conselho Mundial de Viagens e Turismo (World Travel & Tourism Council - WTTC). A hipótese a ser estudada é a de que existe um acúmulo crescente de políticas públicas para o turismo sustentável nos PNTs, que se acentuaram desde a redemocratização do Brasil e a eclosão do debate acerca do desenvolvimento sustentável. As principais conclusões obtidas neste trabalho são que o Governo Federal e o Ministério do Turismo, apesar de se utilizarem do conceito do desenvolvimento sustentável nos PNTs, não formulam e implementam programas e políticas que consigam ser igualitárias em suas esferas econômicas, socioculturais e ambientais. De outro modo, priorizam amplamente as iniciativas voltadas ao crescimento econômico da atividade, apresentando caráter neoliberal e inclinadas à inserção do país no turismo de massas.

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

RESUMEN

La Organización de las Naciones Unidas declaró 2017 como el "Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo", colocando el sector turístico entre los principales inductores del desarrollo en la contemporaneidad. En Brasil, el turismo gana cada vez más importancia en la agenda pública con el paso de los años. El objetivo de este trabajo es analizar las directrices del Gobierno Federal en la propuesta de políticas públicas para el turismo sostenible, a partir de la observación de los Planes Nacionales de Turismo (PNT) 2003-2007, 2007-2010 y 2013-2016. La metodología utilizada partió de la realización de investigación documental y bibliográfica sobre tres grandes temas: desarrollo sostenible, turismo sostenible y políticas públicas para el turismo en Brasil. Se utilizaron libros, periódicos, artículos, análisis de documentos oficiales del Gobierno Federal, del Ministerio de Turismo (MTUR), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización Mundial del Turismo (OMT) y del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (OMT) World Travel & Tourism Council - WTTC). La hipótesis a ser estudiada es que existe una acumulación creciente de políticas públicas para el turismo sostenible en los PNTs, que se acentuaron desde la redemocratización de Brasil y la eclosión del debate sobre el desarrollo sostenible. Las principales conclusiones obtenidas en este trabajo son que el Gobierno Federal y el Ministerio de Turismo, a pesar de utilizar el concepto del desarrollo sostenible en los PNTs, no formulan e implementan programas y políticas que puedan ser igualitarias en sus esferas económicas, socioculturales y ambientales. De otro modo, priorizan ampliamente las iniciativas dirigidas al crecimiento económico de la actividad, presentando carácter neoliberal e inclinadas a la inserción del país en el turismo de masas.

Palabras-clave: Desarrollo sostenible. Turismo sostenible. Políticas públicas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Participação do turismo na economia brasileira (em bilhões de dólares).....	39
--	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O EMERGENTE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	14
2.1	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: DO CLUBE DE ROMA À AGENDA 2030.....	15
2.2	A CRÍTICA AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	21
3	TURISMO SUSTENTÁVEL E A SUSTENTABILIDADE DO TURISMO.....	26
3.1	A CONSCIENTIZAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NO TURISMO.....	28
3.2	TURISMO SUSTENTÁVEL COMO FERRAMENTA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	35
4	TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	39
4.1	BREVE HISTÓRICO DO TURISMO BRASILEIRO	40
5	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO NO BRASIL PÓS ANOS 2000	50
5.1	PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003-2007	52
5.2	PLANO NACIONAL DE TURISMO 2007-2010	63
5.3	PLANO NACIONAL DE TURISMO 2013-2016	73
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS, A AGENDA 2030 E PERSPECTIVAS PARA O PRÓXIMO PLANO	79
	REFERÊNCIAS	83

1 INTRODUÇÃO

A Organização Nações Unidas (ONU) proclamou o ano de 2017 como “Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento”. O crescimento do turismo em nível mundial tem exposto as fragilidades e potenciais da atividade, transformando o setor em um importante objeto de pesquisa na contemporaneidade. Sob a ótica da promoção do desenvolvimento, o turismo sustentável aparece como alternativa à massificação da atividade, uma vez que apresenta apontamentos para a melhoria do setor de forma igualitária em suas faces econômica, sociocultural e ambiental. Sendo o turismo uma área que incide sobre o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental, o Brasil apresenta expectativas positivas em relação ao setor (NOGUEIRA, 1987).

Com o lançamento da “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2016), plano de ação que visa promover mudanças que busquem o desenvolvimento sustentável, o turismo é colocado como área em potencial. No Brasil, reflexos do uso do turismo como indutor do desenvolvimento sustentável tem aparecido com frequência na agenda das políticas públicas, em especial no que toca os Planos Nacionais de Turismo pós anos 2000. Desta forma, este trabalho visa estabelecer uma análise entre os objetivos dos Planos Nacionais de Turismo em suas edições 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016 à luz da promoção do turismo sustentável. Após esta análise, poderá se projetar pontos importantes que deveriam fazer do próximo Plano Nacional de Turismo, lançando-se mão dos limites e potencialidades dos planos anteriores, bem como das metas da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da ONU.

No primeiro capítulo será abordada a construção do conceito de “desenvolvimento sustentável”, partindo do início da discussão nos anos 60 até os dias atuais. Dito isto, poderá se examinar a emergência do desenvolvimento sustentável como forma de equilibrar os desdobramentos negativos oriundos do avanço do capitalismo industrial, com ênfase em problemáticas nas áreas sociais (aumento da desigualdade) e ambientais (degradação dos recursos naturais). Após mais de meio século de debates acerca do tema, irá se chegar na proposição da “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, último plano de ações lançado com vistas às implementações de objetivos e metas que os países deveriam seguir até 2030.

É importante destacar que o governo brasileiro se utiliza da ONU e da Organização Mundial de Turismo (OMT) como um “dispensor de ideias” (SILVEIRA, 2004), estando tal inspiração presente em todos os Planos Nacionais de Turismo. Dividida em 19 objetivos e 169

metas que buscam em especial a erradicação da pobreza, o turismo sustentável se apresenta na Agenda 2030 na forma de metas em três diferentes objetivos:

- Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
- Objetivo 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
- Objetivo 14: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

As metas da Agenda 2030 que tocam diretamente ao turismo sustentável são:

- Meta 8.9: Até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais;
- Meta 12.b: Desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais;
- Meta 14.7: Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo.

O conceito de desenvolvimento sustentável é difuso e ainda debatido nos dias atuais por conta de sua polissemia. A crença no “crescimento sustentável e sustentado”, bem como o desenvolvimento baseado no tripé (econômico, social e ambiental) dentro da economia de mercado, apresentam por si só suas incoerências. Para que tal discussão não fique impune, após o levantamento histórico do termo se abordará as suas inconsistências lógicas e principais críticas. É necessário afirmar que não é objetivo deste trabalho esmiuçar-se sobre o debate acerca de tal conceito, mas sim apontar a possibilidade do uso do desenvolvimento sustentável de uma forma oportunista e/ou superficial. Nesta parte irão se abordar outras questões importantes sobre o desenvolvimento sustentável que não são necessariamente pautadas em organizações como a ONU e OMT. Para fins deste trabalho, se utilizará da mesma lógica que o *mainstream*, uma vez que o governo brasileiro lança mão do conceito de desenvolvimento sustentável tal qual a ONU, genericamente explicitado no *Relatório Brundtland* (1987) como

aquele “desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias”.

A segunda parte é voltada ao esclarecimento do que é o turismo sustentável, conceito oriundo dos desdobramentos do desenvolvimento sustentável aplicado ao setor turístico. Depois de acentuada a massificação da atividade e seus impactos negativos, passe-se a inserir o turismo nesta pauta. Com o passar do tempo, cada vez mais pessoas se interessam em viajar e tem o turismo como atividade de lazer essencial. Entretanto, a degradação ambiental e social que o crescimento desordenado da atividade tem exposto o planeta torna-se cada dia mais problemática. É importante voltar-se ao estudo dos efeitos negativos do turismo, bem como as potencialidades que o setor tem para além da lucratividade, qual seja, para produzir benefícios às comunidades locais e ao meio ambiente. Portanto, o turismo sustentável se apresenta como contraponto ao movimento em fluxo dentro da economia capitalista: o turismo predatório e de massas.

As iniciativas que promovem o turismo sustentável podem ser parte do planejamento do Estado, no momento em que este se preocupa em desenvolvê-lo de forma não exploratória e mais igualitária, incentivando uma alternativa com políticas públicas que direcionem o turismo para uma atividade socialmente incluyente e ambientalmente responsável. Em geral, programas de ações mundiais como a Agenda 2030 ou os Objetivos do Milênio acabam por guiar os gestores de políticas públicas dos países interessados no desenvolvimento sustentável e o Brasil utiliza desta disseminação de princípios para formular os seus próprios. Após esclarecer o que é o turismo sustentável, irá se analisar como este pode servir de ferramenta na promoção do desenvolvimento sustentável e, assim sendo, de que forma o turismo sustentável pode efetivamente promover uma sociedade mais justa com uma gestão responsável de recursos naturais, partindo-se das formulações de políticas públicas no Brasil.

Analisado o histórico do desenvolvimento sustentável - até o momento em que este se encontra com o turismo -, é necessário buscar como esta conexão funciona na prática. Sob o ponto de vista do Governo Federal, tais reflexões podem encontrar a *práxis* na forma de políticas públicas de incentivo e programas de desenvolvimento. Para tanto, se mostrará brevemente o histórico do turismo no Brasil, com especial detalhamento à parte que toca aos principais órgãos, leis, decretos e políticas do turismo, passando pela Era Vargas (1930-1945), período populista (1946-1964), ditadura militar (1964-1985) e redemocratização (1986 em diante). É significativo ressaltar a carência de estudos sobre a história do turismo brasileiro, sendo tal fator muito preocupante para análise das políticas públicas e da conjuntura do setor.

Neste mesmo momento, poderá se examinar quando o turismo passou a fazer parte da agenda pública, como se deu o crescimento do setor com o passar das décadas e sua recente conexão com o desenvolvimento sustentável.

Posteriormente, em nova seção, irá se abordar propostas de promoção do turismo (com ênfase no sustentável e sob a ótica pública) após os anos 2000. As principais políticas e formulações do governo serão balizadas por meio dos Planos Nacionais de Turismo, em suas edições 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016. Serão esclarecidas as diretrizes, capacidades e deficiências destes planos no que se refere à promoção do turismo sustentável. Por fim, as conclusões obtidas neste capítulo entrarão em contraste com as proposições da ONU na Agenda 2030 expostas anteriormente, para que se possa elencar os principais pontos que o próximo Plano Nacional de Turismo poderá abordar.

Existem três grandes assuntos que serão debatidos neste trabalho de forma transversal: desenvolvimento sustentável, turismo sustentável e políticas públicas para o turismo no Brasil. A metodologia utilizada partiu da realização de pesquisa documental e bibliográfica sobre estes três temas. Foram utilizados livros, periódicos, artigos, análise de documentos oficiais do Governo Federal, do Ministério do Turismo, da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Mundial do Turismo (OMT) e do Conselho Mundial de Viagens e Turismo (na sigla em inglês, WTTC). Desta forma, serão estabelecidos temas centrais de análise, que fundamentaram a interpretação dos assuntos anteriormente citados, no âmbito dos Planos Nacionais de Turismo 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016.

O desenvolvimento sustentável é visto de acordo com a lógica empregada pelo Ministério do Turismo, inspirado na ONU, que por sua vez é alicerçado no *Relatório Brundtland* (1987) e seus desdobramentos teóricos. Dada a incompatibilidade entre sustentabilidade do sistema e os atuais padrões de produção e consumo, a visão estimulada aponta para soluções que tenham como base a promoção da inclusão social e da proteção aos recursos naturais. Inclusão social, segundo Escorel (1997) é um processo que envolve diferentes dimensões da existência humana em sociedade: social, política, cultural e do trabalho; sendo que tais dimensões deveriam ser espaços democráticos, onde há a participação de todo e qualquer indivíduo da sociedade. No caso específico da realidade brasileira, um dos principais desafios enfrentados na inclusão do turismo sustentável na agenda pública vem sendo, principalmente, o aumento dos processos exclusivos atenuados pelo turismo de massa, a degradação ambiental oriunda dos avanços do capitalismo industrial e a dificuldade em se

implementar modelos de desenvolvimento equitativos e de longo prazo, baseados em processos democráticos, incluídos e progressistas.

A interpretação do turismo sustentável nos Planos Nacionais de Turismo parte da discussão teórica sobre desenvolvimento sustentável na contemporaneidade, em termos de seu significado e interface com o turismo, à luz das maiores instâncias de cooperação internacional, como ONU e OMT. Nos últimos anos, tal temática tem ocupado minoritariamente o campo das reflexões acadêmicas que envolve o turismo, embora seja progressivamente incorporada por discursos governamentais das mais diversas áreas. O Governo Federal, representado pelo Ministério do Turismo, assume o compromisso de formulação, execução e monitoramento de políticas públicas, programas e projetos voltados à promoção do turismo convencional e sustentável, portanto será o principal norteador nacional deste trabalho, assim como a ONU o será à nível internacional.

Diversos estudos e publicações apresentados neste trabalho têm discutido os problemas decorrentes do aumento das desigualdades sociais, da pobreza, das taxas de concentração de renda e da degradação ambiental, temas que têm despertado maior preocupação por parte dos governos, exigindo ações emergenciais e estruturais que almejem a reversão deste quadro. Nas últimas décadas, tal cenário se acentua por conta da globalização, que passou a produzir relações de dependência entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, com impactos significativos de ordem social, ambiental, cultural, política e, sobretudo, econômica na dinâmica de desenvolvimento dos países periféricos. Dentro de todo este movimento, o turismo é uma atividade que faz parte do capitalismo globalizado, constituindo uma importante área estratégica para maioria dos países do mundo.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento do capitalismo se sustenta em novas tecnologias, criação de novos produtos, mundialização dos mercados, expansão e disseminação de políticas neoliberais, multiplicando-se assim, suas formas de articulação e contradição (IANNI, 1996). No Brasil, também baseado no neoliberalismo vigente, há predominância da busca pelo capital, do individualismo e da ideologia de mercado, privilegiando-se a abertura comercial, as privatizações e o combate ao intervencionismo estatal (LESBAUPIN, 2000). Tais fatores demonstraram sensíveis mudanças no Brasil a partir do primeiro Governo Lula, quando este deu primazia a erradicação da pobreza, o assistencialismo e o desenvolvimento sustentável na agenda pública. Esta mudança de diretrizes é visível em todos os Planos Nacionais de Turismo ao analisar-se as introduções apresentadas por presidentes e ministros.

Dado este contexto, deve-se examinar como superar a abordagem estritamente neoliberal, utilizando-se do Governo Federal para se apropriar do turismo sustentável, que poderia ser vista a partir da aplicação do discurso cognitivamente correto para a prática visível (KANITZ, 2010). A hipótese a ser estudada é de que existe um acúmulo de políticas públicas para o turismo sustentável, que se acentuaram desde a redemocratização do Brasil. Entretanto, tais políticas não são prioritárias e a inserção do país no turismo de massa segue sendo uma realidade.

As principais conclusões obtidas são que a sustentabilidade ambiental, social e econômica do turismo são assuntos que vem ganhando expressão na agenda pública brasileira com o passar do tempo. Entretanto, ao esmiuçar-se sobre os objetivos, metas e programas dos Planos Nacionais de Turismo 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016, nota-se que os principais componentes das políticas são voltados ao crescimento econômico da atividade. Portanto, as perspectivas e projeções do Ministério do Turismo vão ao encontro da inserção do Brasil no turismo de massas, demonstrando caráter neoliberal e oposto aos princípios igualitários do desenvolvimento sustentável. Tal afirmativa encontra concordância nas críticas ao uso oportunista do conceito de desenvolvimento sustentável, quando este pode ser colocado em prática apenas como estratégia de *marketing* político, atenuando práticas antigas do capitalismo voltadas apenas à lucratividade com aumento de processos exclusivos.

Se o turismo sustentável tem diretrizes que se opõe ao turismo predatório, buscando na inclusão social e na proteção dos recursos naturais uma alternativa para o desenvolvimento, tal lógica é contemplada de forma apenas superficial nos Planos Nacionais de Turismo, corroborando com definição de Kanitz (2010) de que o desenvolvimento sustentável serviria apenas como um discurso cognitivamente correto sem aplicação prática e visível. Para finalizar, é projetada uma previsão dos pontos que devem ser tocados no próximo Plano Nacional de Turismo, tendo em vista as proposições da Agenda 2030 da ONU em relação à promoção do turismo sustentável e as principais insuficiências encontradas nos Planos anteriores.

2 O EMERGENTE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Um turismo alternativo, que consiga se desvencilhar de prioridades estritamente lucrativas, é um debate recente e ainda em estado de maturação. Contudo, a projeção do tema vem crescendo de tal forma, que a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) declarou o ano de 2017 como “Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento”, reconhecendo a importância do turismo sustentável para o desenvolvimento (ONU, 2016)¹. A ONU é considerada a última instância de referências sobre as metas e objetivos do desenvolvimento sustentável na esfera institucional. O último plano de ações lançado é a Agenda 2030, documento que agrega diversas mudanças que os chefes de Estado deveriam implementar até o ano de 2030 com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Para que os chefes de Estado consigam seguir tais encaminhamentos, é clara a necessidade da formulação de políticas públicas e programas de incentivo que possam alcançar níveis mais sustentáveis. No Brasil – e em grande parte do mundo – as políticas públicas para o turismo são inclinadas à priorizar os aspectos econômicos, muitas vezes ignorando os negativos impactos do crescimento desordenado da atividade. Os potenciais turísticos do país, bem como suas riquezas naturais e históricas, podem ser mal utilizados por falta de atenção e olhar crítico nessas áreas. Em âmbito social, a exclusão das comunidades locais nos ganhos do turismo e os transtornos no seu cotidiano com o aumento desordenado de turistas, podem representar consequências prejudiciais oriundas da atividade.

O crescimento da globalização decorrente dos avanços do capitalismo trouxe consigo um modo de produção que aumentou as desigualdades sociais, a pobreza e a degradação dos recursos naturais. O desenvolvimento capitalista guiado pela mundialização dos mercados acabou por minimizar o papel do Estado, provocando uma significativa perda de direitos sociais e o corte de recursos voltados ao meio ambiente. A partir do final dos anos 60, muitos encontros (Clube de Roma em 1968, Conferência do Homem e a Biosfera em 1971, Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente em 1972) passaram a propor uma nova forma de lidar com a problemática da deterioração do meio ambiente.

¹ Resolução 70/193, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 22/12/2015 e publicada em 09/02/2016. Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/193&referer=/english/&Lang=E.

O desenvolvimento sustentável passa a se tornar tema de discussões e proposições frequentes nos dias de hoje. Parte deste contexto, o verdadeiro desafio do desenvolvimento turístico não está relacionado com a velocidade de seu crescimento quantitativo, mas com o nível de bem-estar que os habitantes do destino turístico podem alcançar ao crescer mais harmonicamente (WORDL TRADE ORGANIZATION - WTO, 1997). Os recursos naturais – matéria prima do turismo – também não podem ficar a sofrer apenas os malefícios do aumento da atividade.

2.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: DO CLUBE DE ROMA À AGENDA 2030

A ideia de que o desenvolvimento dos países deve ser igualitário em suas faces econômicas, socioculturais e ambientais é uma proposição política recente (com pouco mais de 50 anos) e atinge seu ápice na contemporaneidade, dada a expansão do capitalismo, dos processos exclusivos e da globalização no século XXI. Para que se entenda como o turismo sustentável pode ser utilizado como ferramenta de políticas públicas na promoção do desenvolvimento sustentável, é necessária uma análise da construção do termo desde os seus primórdios. Neste capítulo, irá se fazer uma releitura sobre todo o histórico do termo “desenvolvimento sustentável”, desde o início da sua discussão nos anos 60 até os seus desmembramentos nos dias de hoje, culminando na publicação Agenda 2030 da ONU em 2015.

As principais preocupações em relação à degradação ambiental passaram a ser massivamente levantadas a partir da década de 60, endossadas pelo movimento ambientalista e hippie, além de intelectuais de diversas áreas. Em 1968, um grupo multidisciplinar de 30 cientistas encontrou-se na Itália para discutir este crescente problema e seus desdobramentos na sociedade. Após discussões confusas e inconsistentes, que os fizeram sentir-se “ingênuos, insensatos e impacientes” sobre o assunto, o grupo optou por se aprofundar mais no tema durante o decorrer do ano, formando assim o Clube de Roma². Neste grupo encontravam-se economistas, empresários, cientistas, políticos, chefes de Estado e intelectuais. Anterior ao Clube de Roma, o livro *Primavera Silenciosa* de Rachel Carson (1962) também já apresentava um estudo sobre os malefícios ambientais provenientes do uso de pesticidas e a disseminação

² As informações sobre o histórico do Clube de Roma foram retiradas do próprio site da organização, acessado em 15/04/2017, disponível em: <http://www.clubofrome.org/about-us/history/>.

de desinformação por parte desta indústria. Um futuro catastrófico chamou a atenção de estudiosos para a insustentabilidade do sistema vigente, assim como possibilidades de mudanças para reverter esse quadro. A crença no desenvolvimento linear e continuado foi colocada em xeque, uma vez que o modelo econômico vigente se desenvolvia às custas do uso intensivo dos recursos naturais, considerados até então como inesgotáveis (DIEGUES, 1992).

Em Brüseke (1995) vemos que a visão do ecodesenvolvimento tem raízes em teorias mais antigas, como em Mahatma Gandhi e Julius Nyerere (que buscavam o desenvolvimento através da paz e da coesão social) e Ul Haq que propunha uma ruptura entre países centrais e periféricos como condição para o desenvolvimento. Como pode-se notar, há diversas variantes no conceito de desenvolvimento sustentável e no decorrer deste trabalho irá se apontar as críticas e divergências em relação ao termo, considerado ainda impreciso e em construção.

A partir do movimento dos ambientalistas e suas teorias, instâncias de cooperação internacional – inspiradas na busca pela paz mundial - passaram a demonstrar interesse na área. No ano de 1971, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) promoveu uma conferência sobre uso racional dos recursos naturais, lançando o programa Homem e a Biosfera. O programa teve apoio de órgãos como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (Food and Agriculture Organization - FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (Internacional Union for Conservation of Nature - IUCN).

Em 1972, quando o livro *Limites do Crescimento* de Donella Meadows foi lançado no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (CNU-MAH), em Estocolmo (Suécia), os estudiosos do assunto já concordavam que eles estavam apenas expondo ideias que já vinham sendo escritas, ou seja, não apresentavam novidades, apenas procuravam dar cada vez mais visibilidade à causa da degradação ambiental produzida pelo crescimento do capitalismo industrial. A ideia central era a de que se os modelos econômicos propostos naquele momento seguissem usando abusivamente recursos naturais e energéticos, junto a um crescente aumento populacional e ineficiência nos avanços da tecnologia para deter tamanha degradação, o planeta não conseguiria se sustentar ambientalmente e, por consequência, economicamente (MEADOWS, 1972).

Neste mesmo momento, o mundo se apresentava no contexto da guerra fria, dividido entre Leste-Oeste comunista e capitalista. O engrandecimento da discussão sobre a escassez dos recursos acabou por incitar o aparecimento de outra divisão mundial: o Norte-Sul, com os

considerados países de primeiro e terceiro mundo (DIAS, 2008). Segundo se assentia, a solução para superação da pobreza nos países menos desenvolvidos seriam acordos de cooperação com os países ricos, endossados por laços de fraternidade assumidos pelas Nações Unidas e implementados sob a bandeira do desenvolvimento sustentável, buscando a redistribuição de renda e a depleção dos recursos naturais (BIZZOZERO, 1992). A superação das desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos através do desenvolvimento sustentável passa diretamente pela adoção de um alinhamento entre crescimento econômico e cuidado com o meio ambiente, ideias que são até hoje inconciliáveis e que acarretam uma série de questionamentos, como poderá se ver a seguir (FREITAS, 2012).

No ano de 1984, a Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento se reuniu para fazer um relatório abordando a necessidade de se mostrar ao mundo uma nova perspectiva em relação ao pensamento ambientalista e a degradação da sociedade industrializada. O relatório final foi chamado de *Nosso Futuro Comum* (1991) ou *Relatório Brundtland* (1987) e apresenta pela primeira vez a definição de desenvolvimento sustentável como

[...] o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais. (BRUNDTLAND, 1991).

A ONU se utiliza desta conceituação de desenvolvimento sustentável e nos seus desdobramentos teóricos até os dias de hoje, como pode-se enxergar em quaisquer documentos da organização. O *Relatório Brundtland* representa um verdadeiro divisor de águas sobre o desenvolvimento sustentável e, depois de sua publicação, diversos encontros com esta temática passaram a acontecer no mundo, tendo a necessidade da sua implementação como prioritária e irrefutável. Um dos mais importantes aconteceu no Brasil em 1992: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ou ECO-92.

A base da ECO-92 foram os desmembramentos causados a partir do *Relatório Brundtland*. A partir de então, o desenvolvimento sustentável passa a ser um tema de ampla aceitação e popularidade. Naquele contexto, segundo Guimarães (1992), o meio ambiente e o desenvolvimento passaram a configurar um mesmo assunto, que ultrapassa a esfera técnica para

a social e política. Desta maneira, o desenvolvimento sustentável se solidifica como assunto de Estado e não somente de estudos acadêmicos. A ECO-92 gerou documentos que iriam nortear os debates nos próximos anos: a Agenda 21, a Convenção Sobre a Biodiversidade, a Convenção sobre Mudanças do Clima, os Princípios para Administração Sustentável das Florestas e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Além dos documentos publicados, passaram a ser cada vez mais frequentes encontros mundiais para debater a eclosão do desenvolvimento sustentável depois da ECO-92 (Cúpula da Terra 1997, Cúpula do Milênio 2000, Cúpula Mundial Sobre o Desenvolvimento Sustentável RIO+10, Avaliação Ecológica do Planeta em 2005, etc.). Todos eles acabaram por endossar os mesmos levantamentos anteriores: o ser humano está degradando o planeta e o colapso é uma realidade caso não se coloque em prática a lógica do desenvolvimento sustentável (KÖRÖSSY, 2008).

Mais recentemente, nos dias 25, 26 e 27 de setembro de 2015, diversos chefes de Estado se reuniram em Nova York para elaborar a Agenda 2030, um plano de ação com vistas a direcionar as diretrizes a serem seguidas para que se possa alcançar o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos, tendo como objetivo principal a erradicação da pobreza. A Agenda 2030 tem por objetivo contemplar as metas não alcançadas do plano de ações anterior, os Objetivos do Milênio. Os pilares básicos da agenda determinam uma mudança na postura das instituições que buscam avanços nos direitos humanos, a proteção do planeta contra degradação ambiental, a harmonização do avanço econômico e social com a natureza, a promoção da paz e da prosperidade e uma parceria mundial para o desenvolvimento sustentável, baseada num espírito de solidariedade global.

A Agenda 2030 está dividida em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, esperando dos chefes de Estado e gestores de políticas públicas de todo o mundo uma melhor gestão nas áreas econômica, social e ambiental, na luta pela erradicação da pobreza extrema e todas as boas consequências que este resultado pode causar. Estes objetivos apresentam um panorama geral de problemas que afetam todos os países, como acabar com a pobreza e a fome, promover agricultura saudável, assegurar educação de qualidade e promover a igualdade de gênero.

A Agenda 2030 por si só representa uma concordância global dos problemas do capitalismo moderno e da necessidade – já tardia – em se preocupar com a sustentabilidade do planeta. Segundo o documento, sua importância reside principalmente no compromisso global que assume, para além da realização dos objetivos, na busca por uma sociedade mais igualitária, justa e responsável. Serve, então, de pano de fundo para que estudos possam buscar, dentro de

diferentes realidades, se existe uma implementação prática em torno de tais agendas, acordadas entre os chefes de Estado, autoridades e gestores de políticas públicas de todo o mundo.

O documento deixa claro que tais movimentações acontecem principalmente na esfera das políticas públicas propostas pelos países, seguindo os parâmetros exibidos anteriormente. Em suma, sabe-se que há uma evidente concordância em relação à busca do desenvolvimento sustentável por todos os países, também há um plano de ação com metas e propostas de ferramentas acordadas por estes mesmos países (dentro de suas realidades específicas), tornando necessária a análise da execução de tais agendas e seus consequentes resultados (positivos e negativos).

Sendo o turismo uma nova área estratégica, leva-se em conta que sua relação com o desenvolvimento sustentável, crescimento econômico e erradicação da pobreza não é óbvia. É verdade que o turismo gera empregos, se conecta com setores como a agricultura, serviços e indústria, bem como pode mudar a realidade local das comunidades receptoras. Também, a atividade é capaz de, por si só, estimular o desenvolvimento de infraestruturas básicas, como transporte e segurança (para citar alguns exemplos). Entretanto, é evidente que o turismo sozinho não é ferramenta para erradicação da pobreza. Mas como parte integrante da agenda do desenvolvimento sustentável, o turismo pode auxiliar na criação de infraestrutura, geração de empregos, promoção de pequenas economias locais e nos cuidados com o meio ambiente (DIAS, 2008). O fator que o coloca em uma posição de protagonista neste aspecto depende principalmente do direcionamento que se dá para o setor, em especial por parte das políticas públicas que fomentem o turismo sustentável, solidário e inclusivo.

O quanto o turismo pode mudar positivamente a realidade local de determinado país é influenciado pelo direcionamento que o país dá a atividade. Um caso clássico e negativo da má gestão e falta de planejamento em turismo é o que ocorreu no arquipélago de Galápagos, onde o crescimento demasiado da atividade turística comprometeu a área, causando uma verdadeira crise ecológica oriunda de um aumento descontrolado de turistas (BAINE *et al.*, 2007). Por conta de maus exemplos como este, bem como a dificuldade em se classificar o que é turismo sustentável e a interdisciplinaridade do assunto, deve-se olhar criticamente onde turismo e desenvolvimento sociocultural e ambiental se encontram, tal qual a Agenda 2030 nos propõe.

Para que tal relação fique clara, é necessário lembrar dos potenciais do turismo no que tange à superação da pobreza: integrar setores da economia dispersos em políticas públicas específicas (setores como indústria, agricultura, serviços, comércio), melhorar as infraestruturas para recepção com vistas também às comunidades locais receptoras (para que o investimento

não seja voltado exclusivamente ao público externo) e criar pequenas economias locais com transferência de conhecimento e tecnologia (onde será necessária mão de obra a ser especializada em turismo, para que locais onde a população seja pobre e desempregada possam ser beneficiadas) (MITCHELL *et al*, 2007).

Um grande problema enfrentado no turismo de países em desenvolvimento é que os ganhos do turismo acabam ficando quase que exclusivamente para o setor privado. Não é novidade que o desenvolvimento sustentável muitas vezes perca espaço para as empresas que se beneficiam da relação público-privado. O caminho ao desenvolvimento sustentável passa por uma política de Estado que pense no cidadão acima das atividades privadas (em outras palavras, acima da busca pelo lucro). É claro que deve existir um adequado fomento aos pequenos e médios empresários, não só pelo aquecimento da economia local, mas também pela geração de empregos que estes podem oferecer. Entretanto, sabe-se que o “grosso” do capital que circula nas atividades turísticas fica com investimentos estrangeiros, agências internacionais de turismo e companhias aéreas. Em estudo de Mitchell *et al* (2007) os autores concluíram que apenas de um quinto à um terço das despesas totais gastas por turistas tendem a ficar para as comunidades locais. Raciocinar de acordo com a lógica do desenvolvimento sustentável serviria como uma alternativa para equilibrar estas relações desiguais causadas pelo turismo excludente.

Por fim, sabe-se que existe uma pressão popular por assuntos relevantes e que necessitam de mudanças urgentemente (igualdade de gênero, acesso à saúde, educação gratuita e de qualidade) tal qual é o ambientalismo, a desigualdade social e a sustentabilidade do sistema como um todo. Para expor as contradições do capitalismo, os movimentos opostos à sua lógica pressionam por mudanças no âmbito do desenvolvimento sustentável, uma vez que esse se propõe a ser igualitário. O que se espera da relação entre turismo e desenvolvimento sustentável é uma orientação do Estado no estímulo da proteção ambiental, preservação da cultura e inclusão social em detrimento de um pensamento da atividade turística como meramente lucrativa. Esta lógica é empregada em planos de ações da OMT, da ONU e do governo brasileiro. Resta descobrir se estão também presentes ações práticas visíveis neste sentido.

Tendo este fluxo de acontecimentos como base, este trabalho parte do princípio de que a sociedade concorda em buscar um mundo mais sustentável, incluyente e respeitoso com o meio ambiente. O tema da inclusão social, tal qual é o do respeito ao meio ambiente, é assunto com grande grau de adesão da sociedade também. As autoridades, instituições, empresários e chefes de Estado estão dando respostas a estas manifestações. Uma delas é a Agenda 2030, com

suas ferramentas para que este plano se torne realidade, sendo o turismo sustentável uma delas. No Brasil, desenvolvimento e turismo sustentável são expostos nos Planos Nacionais de Turismo, documento condutor da agenda pública para o setor. Isto posto, questiona-se: até que ponto o governo brasileiro implementa as proposições para o desenvolvimento sustentável com base no turismo?

Por mais que o desenvolvimento sustentável esteja presente em todos os discursos e programas nos dias de hoje, é necessário ficar atento ao mau uso do termo. Este trabalho irá utilizar o entendimento da ONU e do governo brasileiro acerca do desenvolvimento sustentável, pois nestas grandes instâncias estão o *mainstream* da discussão sobre o que é ou que deveria ser o termo. Procurar a coerência ou a contradição do uso da lógica do desenvolvimento sustentável na implementação de políticas públicas para o turismo no Brasil será um dos objetivos deste trabalho. Entretanto, desenvolvimento sustentável ainda é um conceito impreciso e não seria justo expor somente este lado da discussão: deve-se também atentar às principais rejeições ao seu emprego por autoridades e chefes de Estado.

2.2 A CRÍTICA AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Por mais abrangente e progressista que pareça a ótica da ONU sobre o desenvolvimento sustentável, nota-se que tal integração baseada do tripé (econômico, social e ambiental) levanta questões que acabam por se desdobrar em diversos apontamentos importantes, tal qual cita Almeida (1999, p. 25):

Esta noção [de desenvolvimento sustentável] parece querer dar a ideia de uma busca de integração sistêmica entre diferentes níveis de vida social, ou seja, entre exploração dos recursos naturais, o desenvolvimento tecnológico e a mudança social. Entretanto, há ainda uma dúvida em relação a qual ator/agente caberia definir os parâmetros valorativos e políticos capazes de nortear essa integração. Trata-se de sustentar o que? Futuro comum de quem e para quem? Nestas questões reside a principal base de conflitos entre aqueles que disputam a ideia e as práticas sociais e produtivas a elas circunscritas.

Pode-se constatar que há iniciativas (planos de ações, programas, cartas) mundiais ditadas pelas Nações Unidas e autoridades em torno da temática do desenvolvimento sustentável, mas também há diversas críticas teóricas sobre a utilização do termo como agenda

política. Freitas (2012) endossa o caráter propagandista que o termo é utilizado pela lógica capitalista: quando se parte das proposições da ONU, corre-se o risco de se estar simplesmente amenizando as críticas ao capital com a utilização de um termo politicamente correto, mas utilizado apenas como estratégia de marketing político ou empresarial. Para a autora, somente a criação de um novo modo de produção superior ao capitalismo seria capaz de criar uma sociedade onde a sustentabilidade ambiental possa ser implementada.

É também verdade que o termo desenvolvimento por si só acarreta suas próprias incongruências. Já houveram discussões sobre como o “desenvolvimentismo” serviria apenas para mascarar práticas antigas do sistema com uma nova roupagem. Segundo a lógica de Ignacy Sachs (2004, p. 11),

[...] os desencantados do desenvolvimento, que apontam o fracasso geral das políticas que se reclamavam do desenvolvimentismo para justificar o abandono simples e puro do conceito do desenvolvimento, visto por alguns como uma mera armadilha ideológica inventada por políticos do primeiro mundo para perpetuar seu domínio sobre os países periféricos.

Seguindo o raciocínio do autor, não há verdade nenhuma em colocar os países “subdesenvolvidos” como possíveis emergentes ao primeiro mundo, como se esta condição pudesse ser alcançada. Na realidade, quando países de terceiro mundo crescem, países de primeiro mundo o fazem com maiores números. Não há ferramenta no sistema atual que compactue com a promoção de um país periférico à uma estância de hegemonia econômica através do desenvolvimento sustentável.

No mesmo momento em que o desenvolvimento sustentável passou a ser debatido de forma mais branda, vemos a ascensão do neoliberalismo como política econômica na grande maioria dos países (em especial, os de primeiro mundo). Desta forma, o estímulo ao desenvolvimento econômico, social e ambiental faz parte do mesmo contexto do crescimento através da desregulamentação, abertura comercial e das privatizações. Na visão tradicional, tais ideias não são necessariamente opostas, pois até mesmo grandes intelectuais fundadores do pensamento liberal defenderam, à sua época, políticas públicas compensatórias com o objetivo de corrigir desigualdades sociais de partida, garantindo que áreas de interesse coletivo fossem supridas com investimentos públicos (BURSZTYN, 2003). Na prática, discutir-se o papel do Estado sob a ótica do desenvolvimento sustentável em uma economia majoritariamente neoliberal, apresenta severas contradições que interferem diretamente em suas ações.

O neoliberalismo tem suas raízes no capitalismo *laissez-faire*, um sistema que convive com crises cíclicas, tentando constantemente se remodelar sem alterações na base da sociedade. A resposta para quase todos os problemas estariam no estímulo ao crescimento econômico. Os economistas tendem a operacionalizar este ciclo “mágico” do crescimento: produção gera trabalho, trabalho proporciona mais receita, receita permite mais consumo, consumo proporciona mais produção (KRIPPENDORF, 2000). Tal movimento é falso, pois as crises econômicas, de crescimento, do trabalho, do meio ambiente e do Estado são por si só os mais claros sinais da degeneração do funcionamento da sociedade industrial. O pensamento “economicista” em torno do desenvolvimento sustentável é amplamente criticado por sua crença de que o tripé só poderia ser colocado em prática a partir do momento em que o crescimento econômico gerasse capital o suficiente para investimentos em inclusão social e meio ambiente. Portanto, a prioridade continua sendo a geração de lucro, para que depois as demais áreas pudessem ser contempladas, ainda que o acirramento da desigualdade social e da degradação dos recursos naturais sejam produtos deste mesmo sistema que busca o lucro a qualquer custo. A incoerência deste ciclo de acontecimentos é chave para o entendimento de como o desenvolvimento sustentável pode ser apropriado para a lógica neoliberal, utilizando-se de um discurso politicamente correto para perpetuar antigas práticas capitalistas.

Para além do plano econômico, em Lafferty (1996), temos a sustentabilidade como uma questão moral. De acordo com o autor, o desenvolvimento sustentável é um conceito político, onde os problemas ambientais globais, a interdependência ecológica e a justiça social se interligam com a sustentabilidade. Nota-se que o autor altera a lógica da priorização do lucro colocada anteriormente: o ponto de partida é alocado para a esfera da sustentabilidade ecológica e da inclusão social, pois estas estão intrinsecamente ligadas ao bem-estar humano. Pensar a redução da desigualdade e a proteção ao meio ambiente como consequências do crescimento econômico seria uma impossibilidade lógica, pois dentro do capitalismo tais fatores (utilização dos recursos naturais em escala e aumento do desemprego e desigualdade social) são premissas para o crescimento econômico.

Já Ramos (2010), afirma que “[...] sob o ponto de vista das relações de produção capitalista, é impossível qualquer desenvolvimento sustentável, com vigência ampla e duradoura e que venha a salvaguardar os recursos naturais e humanos do planeta”. A impossibilidade de se alinhar os princípios do capitalismo com qualquer tipo de preservação seria inviável, pois quando o capitalismo se expande ele necessariamente conduz a sociedade à exclusão e o meio ambiente à deterioração, condições tais que são a base de tal relação de

produção, como anteriormente citado nos escritos de Lafferty (1996). Ainda, corroborando com tais contradições, a ideia de “crescimento sustentado e sustentável”, figura como uma inviável lógica presente em diversos planos de ação da ONU (como por exemplo, na Agenda 2030 e nos Objetivos do Milênio).

Mota e Silva (2010) criticam o termo “desenvolvimento sustentável” considerando que ele “[...] unifica os interesses dos trabalhadores, empresários e do Estado em torno de uma pretensa sustentabilidade ambiental, social e econômica”. Tal unificação não tem (e nunca teve) sustentação na sociedade moderna, o que vigora é exatamente a luta de classes entre estas distintas instâncias de poder. A pretensão colocada no discurso da sustentabilidade seria justamente uma mentira utilizada por capitalistas para perpetuar seu modo de ação, sem que seu pensamento pareça antiquado ou ultrapassado na sociedade moderna. A conceituação difusa e a falta de análise prática do que é o desenvolvimento sustentável, serviriam apenas para despertar um comportamento oportunista por parte dos capitalistas.

A partir da ótica do desenvolvimento sustentável, diversas áreas aparecem como elementares para a superação das desigualdades sociais e da degradação do meio ambiente. As críticas colocadas em relação ao desenvolvimento sustentável se desdobram da mesma forma em tais áreas subjacentes, como é o turismo sustentável. Portanto, conforme lembra Cruz (2001), o modelo de desenvolvimento capitalista é concentrador de renda, excludente e perpetuador das desigualdades, e o turismo, inserido nesse modelo, reproduz tal como qualquer outra atividade econômica as contradições do sistema. Sendo o turismo uma atividade capitalista e parte deste pretenso “crescimento sustentável”, reproduz relações sociais excludentes, deixando maioria da população excluída da produção dessa riqueza gerada (KANITZ, 2010). O turismo sustentável aparece, então, não como superação do turismo de massas capitalista, mas sim como um atenuante de suas atividades descontroladas e excludentes.

Embora a crítica esteja correta no que diz respeito à reprodução da lógica capitalista no uso do termo desenvolvimento sustentável nos dias atuais e a neutralização da imagem do capital diante da degradação ambiental, é necessário lembrar que em termos de representatividade é muito importante que demandas populares como ecologia e erradicação da pobreza sejam amplamente debatidas. Não há crença de que as Nações Unidas, os chefes de Estado que a compõe ou as políticas públicas governamentais possam causar impacto no que tange à superação do capitalismo como modo de produção: dentro das Nações Unidas sugere-se a adoção do desenvolvimento sustentável (igualitário em faces econômico, social e

ambiental) dentro da lógica capitalista (lucros extraordinários) como uma possibilidade. Na prática, nota-se que este movimento é totalmente contraditório, conforme Cavalcanti (1995):

Com o conhecimento científico disponível, é impossível entender a verdadeira natureza do desejo moderno do homem por desenvolvimento econômico. Nenhuma espécie viva, com efeito, à exceção do homem, empreende esforços de desenvolvimento no sentido de crescimento material. Este crescimento, sob as formas em que é compreendido, conduz sempre a algum tipo de agressão contra o meio ambiente. Mesmo o conceito de desenvolvimento sustentável é contraditório (uma contradição de palavras). Qualquer melhoria econômica, sob a égide do que o homem procura, significa acumulação de capital e o esgotamento de alguma categoria de recursos não-renováveis como os combustíveis fósseis.

Assim como anteriormente não se colocou o turismo como grande fator que mudará o meio ambiente e a pobreza, não se trabalha com a ideia de que o desenvolvimento sustentável, conforme abordado pela ONU e o governo brasileiro, representem uma mudança de paradigma na política. Entretanto, o protagonismo de tais assuntos em âmbito global deve ser comemorado como uma pequena vitória de movimentos populares e ambientalistas na sua luta por representatividade. A mudança com a qual a sociedade deve reclamar é justamente a proposição do governo e das instituições em implementar o desenvolvimento sustentável, pois isto é uma realidade. Cabe a nós, interessados em avanços e estudos nessas áreas, monitorarmos as medidas propostas para que estas mudanças, ainda que sensíveis, sejam implementadas em sua plenitude, tal qual é a promoção do turismo sustentável em diferentes locais do mundo.

3 TURISMO SUSTENTÁVEL E A SUSTENTABILIDADE DO TURISMO

O turismo, prática social oriunda da expansão do capitalismo, é uma atividade que, depois de massificada, tornou-se um problema devido aos impactos negativos que produz. O meio ambiente é diretamente afetado, uma vez que este constitui a sua matéria-prima. Incidindo diretamente sobre os aspectos econômicos, sociais e culturais, o turismo pode também trazer benefícios como a geração de empregos e melhoria em infraestruturas básicas. Segundo Abranja e De Almeida (2009, p. 29), os pontos negativos do turismo estão relacionados com o crescimento urbano desordenado e a degradação ambiental derivada da atividade, bem como a

[...] poluição da água e do ar; poluição sonora; congestionamento de veículos e grandes aglomerados de pessoas; poluição visual com o incorreto uso da terra e mau planeamento do local; danificação dos recursos; desequilíbrio ecológico das áreas naturais são algumas das consequências notórias quando o turismo, o ambiente, a economia e a sociedade entram em colisão, pela sua incompatibilidade.

Embora Swarbrooke (2000) veja o turismo sustentável como o “[...] turismo que é economicamente viável, mas não destrói os recursos dos quais o turismo no futuro dependerá”, Candiotta (2009) lembra que embora a atividade possa ser economicamente viável e não destruidora, ainda assim “[...] em muitos casos, o turismo não destrói o meio físico e o tecido social, mas geralmente, modifica tanto o meio ambiente como a sociedade em benefício dos interesses dos empreendedores turísticos”. Ao tratar-se da importância do turismo no cenário mundial por uma lógica “economicista”, estuda-se principalmente o efeito lucrativo da atividade (aumento do fluxo de turistas, marketing e retorno financeiro). Portanto, as esferas sociais, culturais e ambientais podem ser colocadas em segundo plano em uma análise que seja superficial. Para que se possa medir o impacto ambiental do turismo, lança-se mão de indicadores de sustentabilidade, como é o caso da pegada ecológica, entre outros. Para análise do impacto social, pode-se optar por avaliar a percepção da comunidade local sobre a atividade.

Se tornando cada vez mais um elemento de destaque, o turismo com vistas para o desenvolvimento econômico e considerado um fenômeno social, tem uma grande capacidade de desenvolver regiões e transformar espaços (RODRIGUES, 2001). Uma visão multifacetada para o estudo do setor se faz importante, uma vez que este incide sob diferentes áreas de estudo.

Portanto, há a necessidade de se observar o turismo em face às suas diferentes modalidades, o que implica entender os interesses tanto do turista, quanto das populações receptoras, procurando definições que expliquem essas relações como atividade econômica e/ou como reflexos sociais, culturais, comportamentais e ambientais.

Pode-se dizer que o fenômeno do turismo constitui uma atividade multidisciplinar que possibilita uma interação entre o turista e o local receptor, sendo que, para o turista, proporciona atividades, conhecimentos e experiências decorrentes dessa interação. Devemos estar atentos para a contrapartida deste com a comunidade local, pois os lucros do turismo acabam majoritariamente ficando na mão de poucos empresários do setor, ao passo que a sociedade fica apenas com os resultados negativos do aumento da atividade, tanto do ponto de vista social como ambiental, conforme levanta Candiotto (2009, p. 57):

Não há dúvida de que o turismo contribui para o crescimento econômico, pois, assim como todas as outras atividades capitalistas, tem sua gênese ligada à busca de retorno econômico e expansão do consumo. No entanto, o lucro gerado pelo turismo é altamente concentrado nos empresários e nos investidores do setor, enquanto as camadas menos favorecidas da população local não usufruem dos benefícios tão propagados pelos políticos e empresários para convencê-la de que o turismo trará melhorias para todos. As atitudes de desrespeito dos turistas com os residentes, assim como o trato diferenciado por parte do poder público, que investe mais em equipamentos para o turista do que em melhorias para os residentes, apresentam-se como contradições ao discurso do turismo sustentável. Os propagados benefícios econômicos também quase não atingem os autóctones, pois a maior parte da receita do turismo fica com os agentes externos, e com aqueles que possuem melhores relações políticas e uma visão empresarial aguçada.

A partir dos anos 70, o fenômeno da globalização expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, contribuindo para o aumento das desigualdades sociais, a exploração desordenada dos recursos naturais e crescimento da pobreza (SANCHO, 2010). Por outro lado, ressalta-se que o turismo seja incorporado às conquistas sociais fundamentais, por ajudar a fortalecer a identidade do povo e contribuir para a paz ao integrar diferentes culturas. Ou seja: a expansão do turismo encontra-se em um momento crítico da economia, onde o aumento das desigualdades sociais e a destruição do meio ambiente são problemas crescentes. Ao mesmo tempo, este surge como uma ferramenta para atenuar tais malefícios quando direcionado em prol da superação destas problemáticas.

A ideia de que o turismo é uma “indústria sem chaminés” ou que gera lucros a partir de uma “exportação invisível” está em declínio. Se um dia se acreditou que o turismo é uma atividade “limpa”, que cresce de forma acelerada, gerando apenas renda e empregos às comunidades receptoras, hoje em dia sabe-se que, como outras atividades capitalistas, o setor apresenta suas próprias contradições. Ao pensar-se o turismo para além dos aspectos econômicos, quebra-se a lógica de que os riscos do setor são mínimos e, atentando-se para as consequências negativas intrínsecas a toda e qualquer atividade econômica, pode-se concluir que o crescimento econômico, por si só, não é capaz de gerar desenvolvimento (KANITZ, 2010).

Portanto, o turismo é considerado uma atividade que interfere diretamente na organização dos espaços, de forma benéfica ou maléfica. Para ordenar e minimizar esses impactos, se faz necessário o controle do governo, da iniciativa privada e da própria comunidade onde a atividade turística está inserida. Entende-se a atividade enquanto produtora e produto do capitalismo contemporâneo, reprodutora de relações sociais excludentes, excluindo a sociedade das suas oportunidades e da sua produção da riqueza (KANITZ, 2010), além de devastadora dos recursos naturais. A reversão deste quadro pode estar conectada ao direcionamento que o governo dá à inserção da atividade na lógica do desenvolvimento sustentável.

Tais proposições, podendo ser incentivadas ou estancadas, são parte do direcionamento das políticas públicas e programas que possam incentivar um turismo mais sustentável. Esta alternativa está inserida na necessidade do desenvolvimento sustentável, buscando uma maior equidade entre as suas esferas econômica, sociocultural e ambiental. Como visto anteriormente, o desenvolvimento sustentável é um conceito difuso, em discussão e passível de críticas quanto ao seu uso. O turismo sustentável, derivado desta mesma perspectiva, acaba enfrentando os mesmos problemas. Entretanto, deve-se comemorar a ascensão do assunto à nível global e buscar-se alternativas para sua implementação, pois o turismo vem crescendo de forma predatória e desordenada. O despertar da consciência ambiental no turismo é por si só um fator muito importante, ainda que este esteja apenas iniciando-se na prática.

3.1 A CONSCIENTIZAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NO TURISMO

A consciência ambiental promovida desde os primórdios da discussão sobre o desenvolvimento sustentável reverbera fortemente nos dias de hoje. Grandes setores da economia, como o turismo, acabam por se correlacionar com estes assuntos. A tendência mundial e brasileira é colocar em sua agenda uma nova forma de ver o turismo, tendo em vista as proposições de grandes órgãos de cooperação internacional como ONU e OMT.

Dada a massificação da atividade e seus impactos negativos na sociedade e no meio ambiente, uma nova forma de desenvolver e planejar o setor vem sendo debatida. O turismo sustentável seria a alternativa ao turismo predatório (massivo), sendo necessário o aprofundamento de sua análise teórica e prática. Neste capítulo, irá se analisar a construção do turismo sustentável como conceito e também como possível ferramenta de políticas públicas com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Como o turismo é uma área interdisciplinar, pode-se ser estudado do ponto de vista social, cultural, econômico, geográfico – apenas para citar alguns exemplos. A definição mais ampla de turismo é a da Organização Mundial do Turismo (SANCHO, 2001): “[...] compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu habitual, por um período inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócio ou outras”. Implícita, a relação entre turismo e meio ambiente não é óbvia, ainda que os recursos naturais sejam sua matéria prima. Ao propor-se um ponto de vista sustentável para a atividade, procura-se atenuar ou até mesmo frear os avanços do capitalismo que amplificam a degradação ambiental e a desigualdade social e, para tanto, utilizar-se de um olhar multidisciplinar para o setor. Neste trabalho, irão se enfatizar as esferas ambiental e social que são afetadas pelo crescimento desordenado do turismo, bem como a ênfase puramente economicista dada ao setor.

Antes de adentrar o seu possível viés sustentável, levantam-se algumas importantes especificidades do turismo: na maioria dos casos, determinado setor produz e vende, ao passo que o turismo transporta indivíduos e mostra sua natureza, cultura e estilo de vida (FULLANA; AYUSO, 2002). Este ponto é importante pois ambientalistas procuram demonstrar que a figura do turismo como “indústria sem chaminés” (a que produz sem poluir) ou “exportação invisível” (uma “máquina” que gera capital externo sem um produto físico) acaba mascarando os fortes impactos socioambientais provenientes da atividade. Outra especificidade é a geração de atividades e estruturas correlatas ao turismo em determinada região, como novos alojamentos, transportes, acomodações e comércio. O turismo é uma atividade que envolve um influente efeito multiplicador, não se limitando em si mesma. Afetando diversos setores da economia de

forma direta ou indireta, o turismo é uma ferramenta poderosa de desenvolvimento, abrindo oportunidades na geração de empregos, fluxo de capital e construção de infraestruturas básicas (DIAS, 2008), mas seus impactos negativos geram um efeito contrário sob estes mesmos pontos elencados.

As potencialidades do turismo para além do crescimento econômico são importantes objetos de estudo constantemente negligenciados por estudiosos da área, enfatizando-se as perspectivas lucrativas da atividade. Um pensar alternativo para o turismo tem por objetivo manter a atividade dentro dos limites possíveis, sem que as modificações ambientais advindas sejam irreversíveis e não prejudiquem a população local (DIAS, 2008). Portanto, utilizar-se do desenvolvimento sustentável para um repensar do turismo é um assunto de interesse para autoridades, gestores de políticas públicas e sociedade em geral. Desta forma, espera-se que os estudos e constatações acerca do papel sociocultural e ambiental do turismo sejam expostos com mais afinco.

A importância do turismo como parte da busca pelo desenvolvimento sustentável se origina na expansão do setor, que se tornou uma atividade econômica de grande expressão (massiva) apenas no pós-segunda guerra. Contudo, o turismo faz parte de um movimento originado na Revolução Industrial (século XVIII), onde passou a vigorar a busca por geração de renda por meio da expropriação e exploração dos recursos naturais: o capitalismo industrial promoveu um “desenvolvimento” alicerçado na degradação ambiental (DIAS, 2008). Nos dias atuais chegamos ao ápice desta expansão e ao mesmo tempo nunca houveram tantos espaços discutindo-se como superá-la.

Portanto, o turismo de massa passou a ocorrer com os incrementos tecnológicos e de transportes advindos da Revolução Industrial, impulsionado pela curiosidade e desejo humano de experimentar sensações, descobertas e lazer. Os benefícios nem sempre são observados pelos receptores, uma vez que a lógica capitalista desconsidera importantes impactos em inúmeros aspectos, como a modificação de usos e costumes locais, estagnação e eliminação de atividades tradicionais, criando laços de dependência econômica, degradação da natureza e desconsideração da cultura de comunidades receptoras (BOULLÓN, 1995). Como já levantado anteriormente, o turista moderno segue o comportamento do sistema capitalista, sendo individualista e negligente em relação à localidade de sua estada.

Com a massificação, o turista passou a se portar cada vez mais consumista e egocêntrico: ao incorporar a concepção de consumo imediato de bens e recursos dos destinos, trouxe para a atividade turística a necessidade de consumir os melhores recursos naturais (flora, fauna,

cultura, silêncio), não restando dúvidas que sua expansão contribuiu decisivamente para o aumento dos problemas ambientais (DIAS, 2008). Em Krippendorf (2000), vemos a atividade como uma consequência da “fuga” do turista da sociedade, para o mais longe possível de suas atividades cotidianas, sendo a massificação da atividade oriunda do próprio reflexo das contradições do capitalismo.

As origens do termo turismo sustentável estão relacionadas com o interesse acadêmico sobre os impactos negativos do turismo e as pesquisas relacionadas à sua capacidade de carga (tamanho populacional máximo que o meio pode sustentar indefinidamente) (SAARINEN, 2004). Desde os anos 70, quando o desenvolvimento sustentável passou a fazer parte da agenda política mundial, estudos indicam que os impactos do turismo no meio ambiente são extremamente diversos, dependendo das características do meio físico e biológico, do modelo de ocupação e uso do espaço pelo turismo, da sua taxa de crescimento e das ações de planejamento e gestão do território (TELES, 2009).

Swarbrooke (2000) acredita que o conceito de turismo sustentável é o ápice de um amadurecimento teórico que tem início na década de 60 com o reconhecimento dos impactos negativos do turismo de massa. O turismo sustentável deriva primeiramente do conceito de desenvolvimento sustentável do relatório Brundtland (1987): procura desenvolver o turismo sem a degradação da natureza e esgotamento dos recursos, garantindo o desfrute da atividade para as gerações vindouras. Mais aplicado, Clarke (1997) elenca os princípios do turismo sustentável:

- fazer uso dos recursos naturais, sociais e culturais de modo sustentável;
- preservar a diversidade natural, cultural e social; dar apoio para as economias locais;
- promover pesquisas e realizar monitoramentos;
- minimizar o consumo e evitar desperdício;
- buscar a participação das comunidades locais;
- capacitar os recurso humanos e praticar marketing responsável.

Saarinen (2006) e Clarke (1997) concordam com o fato de que não há apenas uma abordagem correta para o conceito de turismo sustentável, estando este ainda em evolução, tal

qual o próprio desenvolvimento sustentável. Os objetivos do turismo sustentável segundo Liu (2003) são: observar os interesses das populações locais em termos de melhoria dos padrões de vida, tanto em curto como em longo prazo, satisfazer as demandas de um crescente número de turistas e salvaguardar o patrimônio natural. Segundo McCool e Mosley (2006), existem três vertentes para o conceito através da sustentabilidade:

- Sustentabilidade da atividade: manter o funcionamento e a lucratividade para as empresas que operam no setor turístico;
- Sustentabilidade das condições que dão suporte à atividade: conservar o meio ambiente e condições culturais das comunidades receptoras;
- Sustentabilidade de recursos: turismo como ferramenta para proteger o capital natural e social sobre o qual a atividade se sustenta.

O impacto ambiental do turismo começou a ser estudado na década de 70, com os escritos de Turner e Ash (1975)¹, Budowski (1976)² e Cohen (1978)³. Estes estudos ainda se restringiam às visões do primeiro mundo sobre o “mito” de que a atividade não causava danos ambientais. As proposições dos autores giravam em torno do reordenamento geográfico do turismo para preservar o meio ambiente. Configuram uma primeira tentativa de avaliar o impacto ambiental do turismo e de esclarecer os principais fatores que geram este problema: a intensidade do uso do local turístico e a resiliência do ecossistema. A partir dos anos 80, o crescimento do movimento ambientalista passou a influenciar o setor turístico na busca por um turismo alternativo ao turismo de massas (DIAS, 2008). Segundo a Declaração de Manila sobre o Turismo Mundial, de 1980:

[...] os recursos turísticos de que dispõem os países estão constituídos por sua vez por espaço, bens, valores. Trata-se de recursos cujo emprego não pode deixar-se a uma utilização

¹ TURNER, L., ASH, J. **The Golden Hordes — International Tourism and the Pleasure Periphery**, 1975, London.

² BUDOWSKY, G. **Tourism and environmental conservation: conflict, coexistence or symbiosis?**. Environmental Conservation, 1976, v.3, n.1, p. 27-32.

³ COHEN, E. **The impact of tourism on the physical environment**. Annals of Tourism Research. v. 5, n. 2, 1978. p. 215-237.

descontrolada sem correr o risco de sua degradação, e mesmo de sua destruição. A satisfação das necessidades turísticas não deve constituir uma ameaça para os interesses sociais e econômicos das populações das regiões turísticas, para o meio ambiente, especialmente para os recursos naturais, atração essencial do turismo, nem para os lugares históricos e culturais. Todos os recursos turísticos pertencem ao patrimônio da Humanidade. As comunidades nacionais e a comunidade internacional inteira devem desenvolver os esforços necessários para sua preservação”. (OMT, 1980 *apud* DIAS;AGUIAR, 2002).

Em 1985, a 6ª Assembleia Geral da OMT em Sófia (Bulgária), adotou a Carta do Turismo e o Código do Turista, onde nota-se no artigo 3 uma adaptação ao turismo da definição de *Brundtland* sobre o desenvolvimento sustentável (DIAS, 2008): os Estados devem “[...] proteger o interesse das gerações presentes e futuras, o meio ambiente turístico que, por ser ao mesmo tempo um meio humano, natural, social e cultural, constitui o patrimônio da humanidade inteira”. Como visto até então, o papel do turismo como um dos protagonistas na promoção do desenvolvimento sustentável foi colocado em segundo plano e apareceu apenas tardiamente, como objetivo secundário. Mesmo que o debate sobre o desenvolvimento sustentável exista desde a década de 70 e o processo de massificação do turismo no mundo passou a ser economicamente relevante desde o pós-guerra, os dois assuntos só foram capazes de se interligar na Agenda 21 da ONU (1992).

Em 1992, a Agenda 21 foi lançada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, mas também conhecida como ECO-92, Rio-92, Cúpula ou Cimeira da Terra). A Agenda 21 torna-se a referência no que diz respeito às novas atitudes que os chefes de Estado devem seguir para promoção do desenvolvimento sustentável. Pela primeira vez o turismo aparece como um dos protagonistas em um documento global sobre o desenvolvimento sustentável, ainda que sua participação se restrinja ao turismo rural e do meio ambiente (OMT, 1994). Como adendo, a "Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo para o Desenvolvimento Sustentável" surgiu como um desdobramento dessa proposta e indicou áreas prioritárias para o desenvolvimento de programas e procedimentos para a implementação do turismo sustentável (IRVING, 2005). Nesse sentido, a concepção de turismo sustentável proposta pela OMT (1994) lança um desafio aos modelos de desenvolvimento adotados pelo setor, 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 (SANCHO, 2010).

Reflexo do esforço da Organização Mundial do Turismo em tornar o assunto prioritário, também ocorreu em 1995 a Conferência Mundial do Turismo Sustentável, nas Ilhas Canárias (Espanha). A Carta de Turismo Sustentável (Charter of Sustainable Tourism, 1995)⁴, que derivou de tal encontro, mostra diversos pontos importantes como o reconhecimento do turismo como atividade ambivalente (portanto confere importância ao “tripé econômico, social e ambiental” do desenvolvimento sustentável), demonstra preocupação com a crescente demanda de turistas que muitas vezes degradam o meio ambiente e alerta para a necessidade de desenvolver um turismo que não apenas atenda as expectativas econômicas e ambientais, mas também consiga respeitar e retornar benefícios às populações locais. São pontos importantes da Carta do Turismo Sustentável (1995):

- Desenvolvimento da atividade turística não deve ultrapassar os limites do ambiente natural, deve ser economicamente viável e equitativo para as comunidades locais;
- Deverá haver a participação de atores sociais envolvidos nos níveis local, regional, nacional e internacional;
- O planejamento do turismo deve ser elaborado por governos e autoridades competentes, contando com a participação das comunidades locais e de organizações não governamentais, de forma integrada;
- Defende a adoção de códigos de conduta;
- Promoção de formas alternativas de turismo.

Tendo em vista os diversos pilares benéficos que o turismo sustentável pode trazer a sociedade, pode-se pesquisar como os principais agentes envolvidos na atividade implementam tais mudanças na prática. Atualmente, na maior parte dos países que realizam estudos de impacto, já existe uma grande preocupação em tornar o turismo uma atividade mais ecológica e socialmente responsável (BARDALL, 2010). Para tanto, são adotados modelos de sustentabilidade como uma estratégia ideal para a integração entre o turismo, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente. Na próxima seção irá se abordar de que forma o turismo sustentável manifesta-se como instrumento de aspectos mais benéficos, melhorando a qualidade de vida e aumentando a conscientização do uso dos recursos naturais escassos.

⁴ Lançada na “World Conference on Sustainable Tourism - 1995” e disponível em: <https://www.gdrc.org/uem/eco-tour/charter.html>.

3.2 TURISMO SUSTENTÁVEL COMO FERRAMENTA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O planejamento é fundamental para a promoção do turismo sustentável quando feito a partir do respeito a capacidade de carga e dentro dos limites aceitáveis de exploração, baseados nas dimensões de sustentabilidade ecológica, ambiental, econômica, sociocultural, política e institucional (RUSCHMANN, 1997). O turismo sustentável pode ser eficaz na busca pelo desenvolvimento sustentável e na construção de uma metodologia ambientalmente responsável e socialmente incluyente. Dito isto, o planejamento do turismo por parte dos gestores deve estar alinhado com os propósitos da sustentabilidade elencados anteriormente. A solução para inserção desta pauta parte da humanização do turismo de forma que as suas políticas transponham as fronteiras econômicas e técnicas, abordando outras dimensões importantes para o desenvolvimento humano e ambiental (KRIPPENDORF, 2000).

Os esforços governamentais direcionados à atividade devem estar alicerçados em políticas públicas bem planejadas com a capacidade de administrar o destino de forma sistêmica, envolvendo agentes e comunidade local. As políticas públicas para o turismo sustentável devem ser multifacetadas, envolvendo os serviços básicos, a economia, o meio natural, as relações internacionais entre outros (SANCHO, 2001). Não se pode perder de vista que o turismo é uma atividade que envolve uma complexa gama de setores correlatos. Pensar o turismo de forma sustentável é pensar todo o sistema com este fim.

Como já discutido, os diversos agentes privados e públicos envolvidos no turismo podem acrescentar uma lógica voltada ao desenvolvimento sustentável. Para fins deste trabalho, irá se esmiuçar o papel do Governo Federal, sabendo-se que este utiliza-se da formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas para prover mudanças na sociedade. Acrescentando-se o viés da sustentabilidade, Gastal e Moesch (2007) propõem que a política pública de turismo deva garantir o estímulo ao desenvolvimento sustentável, de modo a beneficiar toda a comunidade envolvida. Ademais, ela deveria prever o estímulo à conservação dos atrativos, o uso sustentável do patrimônio de interesse turístico, o incentivo aos desdobramentos econômicos, ambientais e socioculturais e superestrutura jurídico-administrativa, dentre outras preposições que assegurem a sustentabilidade (PAULA, 2013). Seguindo o raciocínio da autora, nota-se a importância não somente de programas ambientais e socioculturais, mas também o estímulo à própria conscientização da problemática através da educação ambiental.

Entretanto, a correlação entre turismo, meio ambiente e sociedade não gera necessariamente uma relação de mutualidade benéfica. Ao contrário, enfatiza-se o caráter predatório que a atividade vem alcançando nos dias atuais. O desenvolvimento turístico por si só, portanto, não é garantia de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Na verdade, nenhuma atividade econômica pode garantir esse desenvolvimento sozinha, cada uma dessas partes representa apenas uma porção de uma complexa rede de interligações (KANITZ, 2010). Sendo assim, Bramwell (2002) ressalta que as políticas devem ser integradas umas nas outras, baseadas no reconhecimento da interdependência dos problemas e das políticas, tais como turismo, emprego, transporte, entre outras. Tanto o turismo influencia em diversos outros setores, como também ocorre o fluxo inverso. Portanto, não se pode utilizar do turismo sustentável como uma mudança de paradigma e com fim em si mesmo, mas como mais um elo entre tantos outros, que pode ser direcionado ao desenvolvimento sustentável.

O uso do território e a vulnerabilidade dos recursos naturais e socioculturais, dos quais o setor depende, implicam na formulação de políticas que tenham como suporte o planejamento com ênfase no território, na dinâmica local e na gestão participativa, como premissas para se minimizar os impactos gerados e potencializar o turismo para a promoção da inclusão social (SILVEIRA⁵, 2002 *apud* SANCHO, 2010). De outra forma, nota-se a priorização dos lucros da atividade, embora poucos se perguntem de que forma o crescimento econômico trazido pelo turismo promove a distribuição de renda de modo mais equânime (KANITZ, 2010).

Uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar o pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território (CRUZ, 2001). Sancho (2007) reafirma que os pressupostos de sustentabilidade devem ser abordados no âmbito das políticas públicas de turismo. Esta reflexão parte, portanto, do pressuposto que o desafio para se promover inclusão social e o cuidado ao meio ambiente através do turismo está relacionado à incorporação dos compromissos de sustentabilidade à prática turística, ao estabelecer políticas públicas com enfoque na descentralização do processo de tomada de decisões, no planejamento participativo com foco no território e à promoção de iniciativas que privilegiem o desenvolvimento de base local (SANCHO, 2010).

⁵ SILVEIRA, M. A. **Planejamento Territorial e Dinâmica Local: bases para o turismo sustentável**. IN: RODRIGUES, A. B. (org.) Turismo e Desenvolvimento Local. 3ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

Como política pública, o turismo é capaz, de fato, de trazer grandes benefícios para o Brasil, como foi e tem sido com outras nações, mas somente baseado em um processo de longo prazo feito com o devido planejamento. O que se deve enfatizar é o modelo de desenvolvimento que se quer e o tipo de turismo que, conseqüentemente, se deseja desenvolver e isto envolve todos os setores da administração e, sobretudo, suas políticas públicas. Para tanto, lembra-se a “definição oficial brasileira”, inserida na Lei Geral do Turismo (Lei 11.771/2008)⁶, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. Nela, considera-se turismo:

[...] as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras. As viagens e estadas de que trata o caput deste artigo devem gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas, constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade. (BRASIL, 2013).

Segundo o Ministério do Turismo, o turismo se apresenta como “instrumento de desenvolvimento social e preservação da biodiversidade”. A forma como o turismo sustentável, conforme discutido, entra na agenda pública é justamente quando se colocam tais fatores no planejamento do setor. Não obstante, deve-se se atentar à possibilidade de o discurso governamental apresentar o turismo como algo do interesse de todos, resultando em ganhos para toda a população, ainda que na prática não se veja isto ocorrendo. Lembra-se, à luz do turismo sustentável, que poucos discursos governamentais são acompanhados de práticas com políticas compatíveis, muitos são elaborados para ficar na retórica e causar efeitos ideológicos, de acordo com Coriolano (2006)⁷ *apud* Kanitz (2010).

Contudo, sabe-se que a inclusão social e a proteção ao meio ambiente promovida pelo turismo são uma mudança a médio ou longo prazo, pois a lógica da economia mundial traçou os parâmetros atuais, onde a inclusão é para alguns e a exclusão para muitos, bem como a degradação ambiental é fator necessário para o crescimento do capitalismo (KANITZ, 2010). 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 de mudanças sociais

⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm

⁷ CORIOLANO, L. N. M. T. 2006. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume.

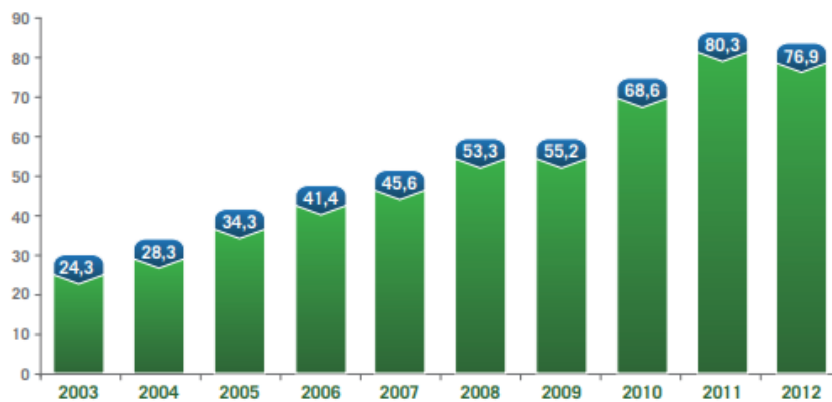
e ambientais envolvem, primeiramente, a centralidade da incorporação dos princípios de sustentabilidade às *práxis* turísticas, no âmbito das políticas públicas (SANCHO, 2010).

O desenvolvimento sustentável chamou a atenção sobre a incompatibilidade do sistema. O turismo, atividade crescente dentro do capitalismo, cada vez mais reproduz as suas relações de exclusão e deterioração. Dada a necessidade de estudar-se o turismo sob um ponto de vista que vá além da lucratividade da atividade, o turismo sustentável configura uma mudança de postura em relação ao histórico predatório da atividade. No Brasil, cabe ao Governo Federal e ao Ministério do Turismo conseguirem implementar as mudanças propostas pelo turismo sustentável através de suas políticas públicas. Para que se possa ver, na prática, como o desenvolvimento sustentável e as políticas públicas reverberaram no país até culminar nos dias de hoje, se faz necessária a análise do histórico do turismo brasileiro sob a ótica da agenda pública, elencando os principais movimentos do governo, da inserção do país ao turismo de massa até a eclosão do turismo sustentável nos dias de hoje.

4 TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O turismo é, em termos de pesquisa, predominantemente analisado no cenário nacional de acordo com sua contribuição para o Produto Interno Bruto (PIB), parcela de participação na economia (Figura 1), pelo fluxo de viajantes e pela promoção do potencial econômico de determinadas localidades. Segundo a Organização Mundial de Turismo as atividades turísticas dividem-se entre turismo doméstico (quando os viajantes circulam dentro do próprio país), receptivo (realizado por viajantes não residentes vindo ao país), emissor (quando os residentes vão à outra localidade). No Brasil, participação do turismo na economia brasileira já representa 3,7% do PIB do nosso país, sendo que de 2003 a 2009, o setor cresceu 32,4%, enquanto a economia brasileira apresentou expansão de 24,6% (BRASIL, 2012).

Figura 1 - Participação do turismo na economia brasileira (em bilhões de dólares)



FONTE: World Travel & Tourism Council (2013)¹, *apud* BRASIL, 2013)

O Brasil apresenta forte atividade nas três formas e neste trabalho a análise irá se deter às políticas públicas que incidem sobre o turismo receptivo e doméstico. Neste capítulo, dividido em duas partes, haverá primeiro um levantamento histórico do turismo brasileiro de acordo com seus contextos políticos (Era Vargas, populismo, ditadura militar e redemocratização) expondo-se as principais leis, decretos e políticas até o final dos anos 90. Na segunda parte se abordará

¹ World Travel & Tourism Council (2013)

as políticas públicas para o turismo pós anos 2000, dando enfoque especial aos Planos Nacionais de Turismo implementados durante os governos Lula e Dilma.

4.1 BREVE HISTÓRICO DO TURISMO BRASILEIRO

Dos fatores macroeconômicos mais importantes para o desenvolvimento de um país, temos o turismo como um dos principais. Os impactos econômicos do turismo como fator gerador de renda, emprego e crescimento econômico são de suma importância e incidem diretamente sobre toda a população. Inserido dentro da lógica mundial de buscar o desenvolvimento sustentável, o turismo é um dos temas de maior relevância no cenário político e econômico atual, em grande parte dos países. Se o turismo sustentável é visto conceitualmente como ferramenta na construção de benefícios ambientais e sociais, na prática sua implementação pode estar presente na forma de políticas públicas. Um correto direcionamento do governo na formulação de programas que estejam alinhados com a lógica do desenvolvimento sustentável é uma tendência na gestão pública moderna.

Para que se possa analisar tal direcionamento, precisa-se examinar em que momento o turismo sustentável passou a fazer parte da agenda brasileira. Na primeira parte deste capítulo irá se abordar a história do turismo brasileiro, começando na década de 30 e terminando no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), dando-se ênfase à conjuntura política do país, as principais instituições responsáveis pelo turismo e suas ações sob o ponto de vista do poder público (leis, decretos, programas, políticas, etc.). Após esse relato, será aprofundada a análise das políticas públicas para o turismo pós anos 2000, a partir de observação dos Planos Nacionais de Turismo em suas edições 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016.

Examinando tal questão nos capítulos vindouros, esta sessão se propõe a fazer um apanhado das principais diretrizes brasileiras para o turismo, implementadas desde a década de 1930 até o ano de 2003 (ano em que foi criado o Ministério do Turismo), no intuito de prefaciar o objetivo principal deste trabalho: analisar as políticas públicas para o turismo sustentável no Brasil após os anos 2000. A história do turismo brasileiro contemporâneo tem início na década de 30, já reconhecidas as belezas naturais, o potencial da atividade no país e a possível lucratividade da “exportação invisível”. Poderá se ver que as políticas para o turismo só foram se tornar prioritárias como política de Estado a partir da década de 90, quando houve um planejamento nacional colocando a atividade entre outras grandes áreas indutoras do

desenvolvimento. Antes disto, certos pontos da história do turismo brasileiro merecem consideração para o desenvolvimento deste trabalho.

À época da década de 30, o Governo Vargas priorizava o desenvolvimento econômico com intervenção estatal. Além da ótica desenvolvimentista-econômica, Vargas lança mão do populismo, ufanismo e propaganda sobre o apreço turístico, com primazia ao incentivo do turismo doméstico (SEVCENKO, 1998). As políticas da década se voltam à centralização e controle das atividades, consolidadas pela criação do Departamento Nacional de Imprensa e Propaganda - DNIP (sendo uma das atividades do órgão “organizar os serviços do turismo, interno e externo”) em 1939. Seria este o primeiro passo da colocação do turismo na agenda pública brasileira.

Com o desenvolvimento da atividade em vista, as prioridades das políticas da Era Vargas se voltam ao aumento do fluxo de turistas, aumento das arrecadações de capital externo e a organização da atividade no Brasil (PIMENTEL, 2014). O Poder Executivo é o principal proponente das políticas que, em sua ampla maioria são decretos, como por exemplo o Decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938 que dispõe sobre a venda de passagens para viagens marítimas ou terrestres pelas respectivas companhias, consignatários e pelas agências autorizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Decreto-lei 2.440 de 23 julho de 1940, que dispõe sobre o funcionamento e atuação de empresas e agências de viagens e turismo. O DNIP viria a ser suspenso em 1945, dando lugar ao Departamento Nacional de Informações (DNI).

Pouco após esta época passa a vigorar no mundo o processo de massificação do turismo já discutido anteriormente, movimento do pós-guerra que acabou consolidando o turismo como uma das principais atividades dentro das economias dos Estados. Ao término da Segunda Guerra Mundial em 1945, a política brasileira foi-se “[...] moldando à associação com o capital financeiro, consoante com o plano pós-guerra de imposição de uma nova ordem mundial” e o turismo brasileiro passa a incorporar-se na massificação da atividade (CRUZ, 2010).

A partir dos anos 50, surge no país uma classe média consolidada, uma infraestrutura básica para transportes e um mercado de bens de consumo. A classe média brasileira passa a ter acesso à televisão, local onde as notícias e propagandas acerca do turismo começam a ser transmitidas. A concentração desta classe nas grandes cidades forçou uma boa parte da população a morar nas zonas metropolitanas, bem como nos litorais e zonas rurais, possibilitando a construção de novas infraestruturas de ligação entre o centro e tais localidades. Carro-chefe destas novas infraestruturas, as rodovias ganham apreço do governo e da indústria automobilística (SOLHA, 2002). Neste ínterim, é também desta década a criação da ABAV –

Associação Brasileira dos Agentes turísticos e a realização do Congresso Brasileiro de Agências de Viagens, consolidando o incentivo ao desenvolvimento do turismo nacional sob o ponto de vista do empresariado.

Em 1950, o planejamento estatal com vistas ao turismo vira uma realidade a partir da reformulação do Estado em prol do desenvolvimento, exposta sobretudo no Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek. Neste momento, as ideias centrais da economia brasileira são direcionadas ao avanço do processo de industrialização, bem como da substituição de importações, trazendo o turismo para o planejamento público. As políticas públicas voltadas ao turismo são de caráter promocional e organizacional. Com tal ideário, esperava-se a captação de capital turístico estrangeiro para aquecer o mercado interno, promovendo a expansão da atividade por meio do aproveitamento do potencial turístico do Brasil (PIMENTEL, 2014). Em 1958, é instituído o Decreto 44.863, com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) subordinada diretamente à Presidência da República e responsável por coordenar, planejar e supervisionar a execução da Política Nacional de Turismo.

Em 1966 é criada a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional do Turismo (CNTur), fruto da crescente atividade do setor no país e da necessidade da organização do setor pelo poder público e sociedade organizada. Se anteriormente o governo se colocava como regulador do turismo e a iniciativa privada como executora da atividade, pode-se dizer que neste momento a gestão do turismo passa a incorporar diferentes agentes, no que seria uma versão embrionária da gestão descentralizada que ocorre nos dias de hoje.

À EMBRATUR caberia lançar as diretrizes para políticas a partir de estudos na área do turismo, ao passo que o CNTur deveria avaliar instrumentos de gestão pública para criação de uma Política Nacional de Turismo (Decreto-lei número 55, de 18 de novembro de 1966²). A criação da EMBRATUR coincide com uma época de mudanças estruturais, sendo esta empresa o órgão máximo do turismo brasileiro naquele momento. Lhe cabia legislar, regular e fiscalizar o turismo com poderes plenos, tanto no setor público quanto na atividade privada. O norteador do turismo nesta época era exclusivamente econômico, buscando atrair capital externo com forte caráter propagandista do que o governo entendia por cultura (sensualidade, exuberância nacional e diversidade cultural).

De acordo com Rocha (2008):

² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10055.htm

Embora em 1938 tenha acontecido a primeira intervenção do Estado na regulamentação turística do país, onde o decreto nº. 406/38 que dispunha sobre autorização do Estado para a comercialização de passagens aéreas marítimas ou terrestres foi o decreto nº. 55/66 que marcou como o “salto” para a nova organização turística brasileira. Pela primeira vez foram criadas diretrizes para uma política nacional de turismo, além da criação da EMBRATUR (1966), na época denominada Empresa Brasileira de Turismo e do CNTUR – Conselho Nacional de Turismo, sendo este o principal antecedente histórico do sistema organizado da atividade turística, pois surge no Brasil uma estrutura federal de administração do turismo, complementada por uma política nacional de turismo, com atribuições e objetivos estabelecidos de forma genérica.

Em 1967, o Decreto nº 60.224³ regulamenta o Decreto-lei 55/66 e cria o Sistema Nacional de Turismo, constituído pelo CNTur, EMBRATUR e Ministério das Relações Exteriores, com a função de organizar e estimular o turismo brasileiro, aperfeiçoado com a criação de fundos para o financiamento de projetos de desenvolvimento turístico, FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo, implantado em 1971 e o Fiset (Fundo de Investimento Setorial de Turismo) criado em 1974. Em âmbito público, segundo Cruz (2001), a EMBRATUR propôs ao Governo Federal a ampliação do investimento em infraestrutura como condição ao desenvolvimento do setor, de tal forma que o FUNGETUR teria como finalidade “construir, ampliar e reformar hotéis, obras e serviços turísticos. Em 1977, a Lei 6505 versou sobre as atividades e serviços turísticos e estabeleceu as condições para seu funcionamento e fiscalização. No mesmo ano, a Lei 6513/77 estipulou toda uma política de conservação do patrimônio natural e cultural com valor turístico, acompanhando a Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO, de 1972. Neste momento, a junção do turismo dentro da temática do desenvolvimento sustentável se torna inovadora, sendo que nesta época tal discussão passava a tomar corpo. De acordo com Rocha (2008):

A criação da EMBRATUR em 1966 foi um marco positivo na história das regulamentações, em seguida a criação do FUNGETUR - Fundo Geral do Turismo, que como Dias (2003, p. 131) coloca, tinha como objetivo prover recursos para o financiamento de empreendimentos, obras e serviços de finalidade e interesses turísticos e seria administrado pela EMBRATUR. Foi o primeiro fundo especialmente

³ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60224-16-fevereiro-1967-400926-publicacaooriginal-1-pe.html>

criado para financiar o desenvolvimento turístico do país. Porém não marcou o fim das políticas errôneas e do mau entendimento do governo sobre como melhor aproveitar o turismo.

A partir dos anos 70, a ditadura militar trouxe consigo a ideia do “milagre brasileiro”, a possibilidade da expansão das atividades econômicas sob a influência de capital externo. Com programas voltados à estabilização da inflação, o governo militar optou por dar continuidade às propostas de desenvolvimento da Era Vargas. Mesmo com a crise do petróleo em 1974, o governo seguiu com a sua política, aumentando a inflação e causando estagnação econômica (KINZO, 2001). Uma classe média com salários melhores, um sistema de informações propagandeando os benefícios de viajar, a urbanização dos grandes centros urbanos e um crescente investimento em meios de transporte é o pano de fundo que adentra a história do turismo brasileiro em meio aos anos 70, década marcada pela consolidação do golpe militar e das promessas do dito “milagre”.

À época da ditadura, o governo buscava, no controle da atividade, um desvio de foco da opinião pública internacional por meio da divulgação da “sensualidade latina”, ofuscando a imagem autoritária do governo, com o intuito de atrair capital externo e focando exclusivamente em turistas de alta classe, com políticas voltadas para a criação de estruturas necessárias a este público. Tal propaganda também faz parte de todo um aparato criado pela ditadura a partir da ideia de “ame-o ou deixe-o”, glorificando as belezas e recursos naturais do país, utilizando-se destes recursos para comprovar o nacionalismo como virtude.

Neste momento, o turismo brasileiro se desenvolve, prioritariamente, pela entrada massiva de investimento estrangeiro em grandes cadeias hoteleiras internacionais. O turismo é considerado “um investimento do futuro”, ainda que represente um atrativo apenas para a classe alta brasileira e não como um indutor do desenvolvimento (SOLHA, 2002). Sendo o turismo uma atividade muito dependente da conjuntura econômica mundial, a crise do petróleo refletiu no setor turístico brasileiro, o mesmo processo de estagnação que afetou diversas outras áreas.

A estagnação permaneceu durante toda a década de 80 e houveram tentativas de investimento nas áreas do turismo fluvial e ferroviário que não se consolidaram, especialmente por falta de planejamento e execução de políticas públicas direcionadas ao setor (SOLHA, 2002). No setor privado, o empresariado passa a investir na criação de agências de turismo, crendo que a redemocratização e a abertura comercial pudessem render bons lucros no setor. A década de 80 foi para o turismo, bem como para diversos outros setores da economia nacional,

muito abaixo das expectativas do “milagre”. Entretanto, o turismo brasileiro continuou por chamar a atenção dos empresários como um futuro investimento promissor e o Governo Federal viu na atividade uma forma de desenvolver suas infraestruturas básicas e gerar capital externo.

Em 1986 o Decreto-lei 2294/86⁴, tornou livre o exercício da atividade turística no Brasil, baseado nos princípios da livre-iniciativa e da livre-concorrência (começo da implementação do ideário neoliberal). A EMBRATUR se torna Instituto Brasileiro de Turismo (Lei 8.181 de 28 de março de 1991⁵ tornou o instituto uma autarquia) e a Política Nacional do Turismo se propõe a divulgar o turismo brasileiro e financiar suas iniciativas. O Plano é pioneiro no que toca a iniciativa de preservar o meio ambiente natural, social e cultural, definições claramente inspiradas no *Relatório Brundtland* e nos debates acerca do desenvolvimento sustentável. Neste contexto, passa-se a falar de “valorização do homem”, do “turismo social” e do “respeito ao meio ambiente”. Ainda, nota-se que o Plano faz menções a democratização do acesso ao turismo e a importância da atividade na redução de desigualdades regionais (PIMENTEL, 2014).

Entretanto, como nota Boiteux (2005)⁶ *apud* Rocha (2008), ao comentar sobre o decreto n.º. 2.294/86, qualquer um poderia dedicar-se à exploração do turismo, acarretando em um crescimento de comportamento oportunista por parte de algumas agências de viagens. Recorda o autor que em vez de criar uma mudança de percepção no quadro do aprimoramento da prestação de serviços, um verdadeiro “caos” turístico foi implantado no país. Portanto, todo o esforço apreendido em organização da atividade anteriormente, acabou sofrendo uma forte desregulamentação no final dos anos 80.

Assim como a televisão trouxe um “furor informacional” na década de 50, a internet e o avanço das tecnologias causaram grande impacto na década de 90. O turismo é um setor muito dependente de uma boa comunicação, pois, para que se possa captar a maior quantidade de viajantes possível, é necessário que as pessoas saibam da existência das localidades atrativas. As discussões sobre o turismo brasileiro na década de 90 afloram em meio a possibilidade do desenvolvimento do setor para além da ótica infraestrutura e capital externo. A discussão sobre o turismo emerge e fica mais complexa, fazendo com que alguns dos principais teóricos sobre assunto (como Mário Beni e Reinaldo Dias) percebam que o Brasil carece de informações e

⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De12294.htm

⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8181.htm

⁶ BOITEUX, Bayard do Coutto. **Legislação de Turismo: tópicos de direito aplicados ao turismo**. 2005.

estudos sobre o turismo. Sob a ótica destes autores, um grave problema - além dos investimentos, estruturas, hotéis e propagandas -, aparece: o país não consegue formular suas políticas de desenvolvimento no turismo de maneira sólida, pois não se tem estudos suficientes para se definir o que se pode fazer para melhorar a atividade. Em outras palavras, não se conhecem nitidamente os problemas com que os gestores estão lidando. Um exemplo deste vácuo informacional, como bem cita Solha (2002) em texto da AMFORT (Asociación Mundial para la Formación Profesional Turística) de 1991:

No Brasil as dificuldades se acumulam. Não há um levantamento sistemático das riquezas naturais, dos municípios, da oferta turística e do movimento de turistas. O IBGE e a EMBRATUR deveriam ter um sistema de coleta de informações e de estatísticas completo e atualizado sobre o país. Não se conseguem dados sobre os parques nacionais, sobre a capacidade da malha ferroviária e rodoviária, dos investimentos realizados pelo Estado no turismo, projetos e planejamentos, enfim, do panorama geral do turismo brasileiro.

Junto a este grave problema, existe uma nova forma de se avaliar e projetar o turismo: o debate sobre o desenvolvimento sustentável e seu tripé básico de ação já tocam a todas as áreas com influência econômica, e o turismo passa adentrar nestes estudos. Colocar a sustentabilidade dentro da análise do turismo brasileiro significa englobar a atividade junto à superação de outros – e mais latentes – problemas: melhorar a distribuição de renda, desigualdade social, degradação ambiental, além de atingir-se a estabilidade econômica. Se a análise econômica (até então prioritária) do turismo carecia de informações, que, por sua vez, impediam um bom planejamento público, o que sobraria para outros setores afetados pelo turismo como é o caso das esferas sociais, culturais e ambientais?

Desta forma, todo o passado do turismo no Brasil e o início da década de 90 traz uma série de novas formas de se analisar o turismo, que serão importantes para análise dos Planos Nacionais de Turismo neste trabalho, a saber:

- a) a necessidade de sua avaliação e diagnóstico para além do seu potencial lucrativo;
- b) a importância do desenvolvimento sustentável nos principais setores da economia;
- c) a falta de informação sobre a conjuntura do turismo sob um viés interdisciplinar.

Sobre o primeiro ponto, nota-se que o turismo passa a ser observado de uma forma mais complexa, podendo ser agente na redução das desigualdades sociais. A ideia de que a atividade tem um variado efeito multiplicador dá importância e torna complexo seu planejamento. A incidência do turismo sobre a renda, emprego, infraestrutura, setor público e privado, meio ambiente e sociedade, entre outros diversos pontos, acabam por engrandecer a atividade e atrair cada vez mais a atenção do governo.

O segundo levantamento traz à tona o fato de que a partir dos anos 90 algumas políticas públicas para o turismo passaram a considerar o ponto de vista ambiental. Tal fato se deve principalmente à eclosão do debate sobre o desenvolvimento sustentável no país, à luz do encontro ocorrido em 1992 no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) que acabou por lançar a Agenda 21 (onde o turismo aparece estrategicamente como área de desenvolvimento sustentável). Por fim, os cursos de formação em turismo, seminários e congressos sobre a área constituem um movimento crescente dos 90 até os dias de hoje. Ademais, estudiosos de diferentes áreas (geografia, economia, sociologia, ecologia, engenharia, etc.) passaram a se interessar pelo turismo como objeto de estudo, tanto pela diversidade de possibilidades de trabalho a dissertar, como também pela defasagem de informação que se tem sobre o setor no Brasil. De acordo com Sancho (2010):

Entre 1966 e 1991, as políticas nacionais de turismo falharam sob diversos aspectos, mas, principalmente, por se sustentarem em uma abordagem parcial do fenômeno, em detrimento de uma abordagem estrutural e totalizante. Nesta fase, os órgãos públicos desconsideraram as complexas relações intrínsecas ao turismo e a necessidade de sua articulação com outras políticas e setores governamentais, entre os quais: a política urbana, de transportes, meio ambiente, educação, cultura, entre outras. Até 1991, as iniciativas e ações propostas foram fragmentadas, relegando ao setor privado os rumos do desenvolvimento do turismo no país.

Em 1991, no governo Collor, é lançado o PRODETUR (Programa de Ação para o desenvolvimento do turismo) em parceria do Instituto Brasileiro de Turismo e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O programa tem como objetivo central o desenvolvimento turístico regional, estruturado e concebido pelo Governo Federal e os estados, para financiar a implantação da infraestrutura de suporte ao turismo,

propiciando e incentivando investimentos da iniciativa privada para implantação de equipamentos e produtos turísticos. Após, no breve governo Itamar Franco, é criado um comitê executivo para formulação do que seria Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), com vistas à conscientização, sensibilização e capacitação dos monitores municipais, reconhecendo mais uma vez a importância do turismo como gerador de emprego e renda.

No ano de 1996-1999 é lançada a Política Nacional de Turismo do Governo Fernando Henrique Cardoso. O Plano possui características social-democratas baseadas na descentralização e parceria público-privado. Com a sua publicação, o Brasil tem pela primeira vez uma política nacional clara para o turismo, com quatro macro estratégias: planejamento, desenvolvimento e promoção do turismo através da articulação do governo e da iniciativa privada; implantação de infra-estrutura básica e turística; capacitação de recursos humanos; e modernização da gestão turística.

De acordo com Cruz (2000)⁷ *apud* Brusadin (2005):

A recente valorização do turismo no Brasil, traduzida na implementação da PNT para o período de 1996-1999, é resultado de fatores como a crescente importância econômica que a atividade vem adquirindo no mundo, traduzida na sua ascendente participação na composição do Produto Interno Bruto – PIB mundial; a necessidade de diversificação das atividades produtivas nacionais, como forma de geração de divisas e empregos; e a difusão no que se refere às potencialidades naturais turísticas do território nacional [...].

O destaque do PNT 1996-1999 foi o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, sendo a EMBRATUR o órgão responsável por sua execução. Como dito anteriormente, apesar de ter sua formulação iniciada em 1992 (Governo Itamar Franco), o PNMT só foi instituído oficialmente em 1994, persistindo até 2001. O Programa visava estimular o desenvolvimento turístico nacional a partir da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios, tendo como objetivo geral “[...] fomentar o desenvolvimento turístico sustentável nos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política” (BRUSADIN, 2005).

Os objetivos, proposições e diretrizes desta política podem ser considerados inovadores, uma vez que congregaram, de maneira inédita, temas como democratização do acesso ao

⁷ CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

turismo nacional, a redução das disparidades sociais e econômicas em âmbito regional, a descentralização do processo de gestão e preservação do patrimônio histórico-cultural (SANCHO, 2010). Entre princípios básicos norteadores destacam-se a elaboração e aplicação de metodologia apropriada à realidade brasileira, com vistas ao desenvolvimento do turismo sustentável, envolvendo as comunidades locais e apoiando os municípios na elaboração do planejamento para o turismo sustentável. (ROCHA, 2008).

Nesta época, entra em vigor a adoção de orientações da Organização Mundial do Turismo no planejamento das políticas para o turismo, inspirados na Agenda 21. Com o PNMT, acreditava-se que a partir de uma política nacional os governos seguiriam com a operacionalização das políticas, passando elas para os municípios. Acontece que na época ocorria uma proliferação de partidos políticos (reflexo da abertura política) e em muitos casos as esferas federal, estadual e municipal estavam desalinhadas ideologicamente, fazendo com que tal fluxo de implementação de políticas fosse falho (SILVEIRA, 2004).

Desta forma, ressalta-se o caráter inovador da Política Nacional de Turismo 1996-1999 e tentativa de aplicação do PNMT com vistas ao desenvolvimento através do turismo sustentável, da inclusão social e da descentralização da gestão do setor. As iniciativas destes programas serviriam de inspiração para o planejamento dos próximos planos, tendo em vista as dificuldades encontradas posteriormente. Do governo de FHC ao governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva não houve demora no fomento da atividade turística, de tal forma que, em abril de 2003, seria lançado o Plano Nacional de Turismo (2003-2007).

5 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO NO BRASIL PÓS ANOS 2000

Para que se faça uma boa análise da conjuntura socioambiental de um país, é sempre necessário que se faça uma avaliação das decisões tomadas pelos governos visando à redução do consumo de energia, da poluição, do desmatamento e do desrespeito à natureza, ou seja, a necessidade de ser ambientalmente mais responsável. Não menos importante, a redução da desigualdade social e a inclusão também devem ser considerados. Estas decisões podem ser analisadas de acordo com o planejamento, a execução e o monitoramento de políticas públicas e programas de um governo. Desta forma, esta parte do trabalho irá fazer uma análise das diretrizes das políticas públicas voltadas ao turismo a partir dos anos 2000, tendo em vista os Planos Nacionais de Turismo 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016.

Como visto anteriormente, o desenvolvimento sustentável goza de ampla aceitação nos dias de hoje, dotado de visões igualitárias e includentes. Recentemente, o turismo sustentável se tornou um instrumento para essa mudança, podendo refletir positivamente no que toca à inclusão social e à proteção dos recursos naturais. O histórico do turismo brasileiro mostra que desde que a atividade passou a ser massiva, o governo buscou incentivar o crescimento e a regulação da atividade, buscando alinhar sua ampla variedade de recursos naturais com a entrada de capital externo. Apenas a partir dos anos 90, no segundo governo FHC, o país consolidou uma política de turismo mais ampla, abordando aspectos sociais e ambientais. Entretanto, a ideologia neoliberal preponderou sobre a lógica do desenvolvimento sustentável e, na prática, as mudanças sob a ótica da gestão pública e do turismo sustentável acabaram não apresentando resultados visíveis.

Se o estudo do histórico do turismo brasileiro é tema de poucos artigos, a análise das políticas públicas para o turismo no Brasil é um assunto que desperta ainda menos atenção dos estudiosos. Em consulta feita por Pimentel (2014) aos Anais do IX Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo (ANPTUR), constatou-se que apenas 5,5% dos trabalhos apresentados durante o evento tinham as políticas públicas como tema principal. Em geral, as pesquisas do setor se detêm ao estudo do desenvolvimento de produtos turísticos, potencial lucrativo de localidades e marketing turístico.

As pesquisas sobre o histórico do turismo recebem nos dias de hoje a atenção de poucos acadêmicos, permitindo o surgimento de uma problemática dentro de tal objeto de pesquisa: há um esforço governamental para proposição de políticas públicas para o turismo, mas ao mesmo

tempo não se sabe ao certo como agem os principais atores, processos de decisão ou produtos desta área (SOUZA, 2006¹ *apud* PIMENTEL, 2014 *apud*). Ou seja, sabe-se da importância da atividade, mas não se sabe a fundo qual a sua realidade e história. Desta forma, este trabalho procura dar visibilidade à importância do desenvolvimento de pesquisas na área das políticas públicas para o turismo no Brasil no que se refere ao seu planejamento, execução e, principalmente, monitoramento e avaliação.

As políticas públicas de incentivo ao turismo aparecem desde 2003 dentro de um grande plano de ações publicado pelo Ministério do Turismo, o Plano Nacional de Turismo. O Ministério se orienta pelas diretrizes definidas no Plano, estruturado por um conjunto de programas que, alinhados com as ações do Plano Plurianual de Governo, formam as condições para a sua efetivação (KANITZ, 2010). Nota-se que a definição da agenda é pautada por uma série de estudos e dados obtidos nacionalmente e internacionalmente pelo MTur, sendo algumas das suas referências órgãos como ONU, OMT e WCCT. As formulações e tomadas de decisão são apresentadas de forma descentralizada, envolvendo a participação diversos atores do turismo (públicos, privados e sociedade), desde o governo FHC. A implementação e avaliação do Plano passado é feita –muito brevemente - no Plano subsequente, além de poder-se analisar outros estudos críticos sobre os resultados obtidos pelo governo.

Na definição de Beni (1997, p. 99)

Observa-se o que se pode compreender como políticas públicas: [...] conjunto de fatores condicionantes e diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo do país; determinam as prioridades da ação executiva supletiva ou assistencial do estado, facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e as atividades mais susceptíveis de receber apoio estatal. Ela deverá nortear-se por três grandes condicionantes; o cultural, o social e o econômico, por mais simples que sejam os programas, os projetos e as atividades a desenvolver, por maiores ou menores que sejam as áreas geográficas em que devam ocorrer, quaisquer que sejam suas motivações principais ou setores econômicos aos quais possam interessar.

¹ SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, 2006.

Além dos fatores citados por Beni (1997), o condicionante ambiental ganha igual importância dentro dos planejamentos do governo, como poderá se ver na análise dos últimos Planos Nacionais de Turismo. Importante destacar qual o direcionamento que estas políticas encontram em determinado governo, uma vez que elas sofrem com frequentes mudanças nos seus formuladores (na presidência e, principalmente, no Ministério). Desta forma, deve-se atentar aos principais elementos contidos nas estratégias de governo para o turismo, uma vez que este configura um fenômeno que cria empregos e desenvolvimento, mas se mal planejado acaba sendo um fator de poluição, exclusão social, concentração de renda e aumento da prostituição (PANOSSO;TRIGO, 2003, p.98). A superação de tais problemáticas é justamente a mudança que o turismo sustentável espera aplicar na sociedade quando implementado.

Nas últimas décadas, o turismo brasileiro tem sido tratado com maior importância pelos gestores de políticas públicas. Por conta de grandes eventos internacionais (Copa do Mundo FIFA em 2014 e Jogos Olímpicos de Verão 2016) recentes, o país acabou por receber olhares internacionais sobre o desenvolvimento na área. O turismo brasileiro pós anos 2000 e o reflexo do crescimento da atividade na esfera das políticas públicas serão os objetos de análise deste capítulo, propondo um aprofundamento as principais diretrizes do governo nos Planos Nacionais de Turismo 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016, sob o olhar do turismo sustentável.

5.1 PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003-2007

No mesmo ano em que foi criado o Ministério do Turismo (2003), o governo lançou o Plano Nacional do Turismo 2003-2007, tendo como subtítulo “Diretrizes, Metas e Programas”. Em sua introdução, assinada pelo então presidente Lula, o Brasil é colocado como um “lugar único pela sua riqueza natural, cultural, econômica e histórica”, com vocação para o turismo ao deter de

[...] todas as condições para cativar nossos visitantes – praias, florestas, montanhas, rios, festivais, culinária diferenciada, parques nacionais, cidades históricas e a tradicional hospitalidade brasileira, assim como, os equipamentos, as empresas, e a qualidade dos serviços já encontrados em muitas regiões do país. (BRASIL, 2003).

O Ministério do Turismo foi idealizado com o objetivo de promover a articulação dos diferentes segmentos ligados ao setor. Sobre sua criação, observa-se que o turismo passa a ter mais relevância e importância na gestão pública e, sendo uma atividade interdisciplinar,

transcende a uma esfera única de decisão (um Ministério), podendo haver choques relacionados ao planejamento desta área com outras afins (SANSOLO, 2003). Por outro lado, o fato de o turismo ser um tema periférico nos Ministérios anteriores, que detinham ingerência direta sobre seu desempenho, fez com que a administração pública federal optasse por adotar a criação de um Ministério só para o setor, como forma de reversão deste quadro (SANCHO, 2010). Segundo Santos Filho (2003), o Ministério do Turismo é uma vitória conquistada para o segmento, uma vez que demonstra a importância que o turismo tinha para o então Governo Lula, pois sua criação coincide com o primeiro dia do governo petista e era pauta frequente na época de sua campanha.

A criação do Ministério do Turismo se configurou como uma proposta inovadora, ampliando as estratégias estabelecidas pela política anterior, priorizando a descentralização da gestão pública e o envolvimento de diversos atores sociais nesse processo. Com a centralização do turismo em um Ministério, pode-se notar a junção de todas as áreas que tocam ao desenvolvimento da atividade: econômica, social, cultural, ambiental, espacial e política (SANCHO, 2010). O governo brasileiro passa a colocar o turismo como fator que incide diretamente sobre diferentes aspectos da sociedade e do meio ambiente, necessitando que seus limites e possibilidades sejam analisados com maior afinco.

O primeiro governo Lula, constituído de discurso ufanista e esperançoso desde a sua campanha, reverbera tal ideologia na parte introdutória do Plano 2003-2007. O turismo serviria como indutor de um crescimento que já vem ocorrendo há uma década, em especial pela natureza de suas atividades e dinamismo. A superação da pobreza e a inclusão social, carrosschefes do governo naquele momento (sob o *slogan* “Brasil, um país de todos”), aparece alinhada ao desenvolvimento do setor, pois este pode

[...] interferir nas desigualdades regionais, amenizando-as, visto que, destinos turísticos importantes no Brasil estão localizados em regiões mais pobres, e, pelas vias do turismo, passam a ser visitadas por cidadãos que vêm dos centros mais ricos do país e do mundo (BRASIL, 2003).

Na visão do governo, a estratégia da geração de divisas e acúmulo de capital externo pode ser benéfica na redução das desigualdades sociais, discurso semelhante ao de órgãos como ONU e OMT. Anteriormente, pôde-se averiguar que tal ideologia encontra críticas entre alguns estudiosos, partidários da “descrença” no desenvolvimento sustentável e sua metodologia de ação que, na prática, não constitui igualdade entre esferas econômicas, sociais e ambientais.

Assim como o estímulo ao desenvolvimento das classes mais pobres, a classe média brasileira também é contemplada no Plano 2003-2007: “Jornaleiros, taxistas, camareiras, cozinheiras, artesãos, músicos, barqueiros, pescadores e outros profissionais, passam a ser agentes do processo de desenvolvimento [...]”, assim como micro e pequenos empresários seriam contemplados com uma estratégia de financiamento “[...] no montante de R\$ 1,4 bilhão para serem investidos no setor turístico nos próximos doze meses”, através de uma colaboração com a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. Por fim o presidente reafirma o grande objetivo do Plano como fundamental no que toca ao desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais do país (BRASIL, 2003). De forma exagerada, descreve o turismo como uma espécie de solução completa para os problemas econômicos e sociais do país. Contudo, sabe-se que apesar da difusão direta, indireta e induzida do multiplicador econômico no turismo, nem sempre os ganhos são equitativamente distribuídos (NOIA, 2014).

A gestão descentralizada é o ponto mais importante da segunda parte do Plano, escrita pelo então Ministro do Turismo, Walfrido dos Mares Guia (do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB). A nova forma de gestão é oriunda da reformulação do Conselho Nacional do Turismo e dos Fóruns Estaduais, com direcionamento à “[...] ampla consulta às mais diversas regiões brasileiras [...]” e ao “[...] desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística” (BRASIL, 2003). Reconhece o Ministro a importância econômica da atividade e a lacuna deixada até então no entorno das políticas públicas de incentivo à atividade, em especial aquelas que deveriam promover a inclusão social. A gestão descentralizada, como exposto anteriormente, não é novidade deste governo e se fez presente também no PNMT de 1996, embora seja mais elaborada no Plano 2003-2007.

O Ministro Guia induz o leitor a acreditar numa estruturação que o Brasil está longe de ter em termos de turismo. Refere-se ao turismo como cadeia produtiva, ainda que a atividade seja organizada numa rede complexa de atores, segmentos e influências mercadológicas dos quais um dos problemas seja justamente levantar-se dados para uma análise interdisciplinar, ou seja, ainda não há uma horizontalidade para o setor que o configure como tal. Também, o Ministro vê o turismo como “[...] fonte verdadeira de riqueza econômica e desenvolvimento social [...]”, quando na verdade o desenvolvimento social é um índice formado por elementos exteriores ao turismo em si (NOIA, 2014).

A partir da visão de horizontalidade na cadeia produtiva do setor, o governo entende que ao estreitar as relações entre os diferentes agentes do turismo, possa-se promover mais

equidade na sociedade. A inclusão social, ferramenta essencial para redução da desigualdade do primeiro governo Lula, aparece também na introdução de Guia:

Ressaltamos a importância da inovação na forma e no conteúdo das relações e interações de toda a cadeia produtiva. Entendemos que estas interações devem se pautar em uma visão sistêmica e cooperada entre os diversos atores no que resultará em maior competitividade empresarial e proporcionará maior inclusão social. (BRASIL, 2003).

Se a relação feita entre a inovação na cadeia produtiva para com a competitividade empresarial é inteligível, não se pode dizer o mesmo em relação a uma maior inclusão social. Sancho (2010) aponta que o conceito de inclusão social trabalhado pelo governo partiu do pressuposto de que o potencial do turismo como alternativa para tal estaria vinculado à sua capacidade de geração de emprego e renda, bem como da ampliação de novos consumidores no mercado turístico. Citando Castel (2004)², o autor coloca que este modo de pensar limita a análise do turismo como fenômeno, impedindo sua abordagem como processo complexo, que reúne diversas questões interdependentes e não somente a geração de emprego ou a inclusão de novas camadas sociais no mercado.

Insistindo na promoção das parcerias público-privadas e alçando a bandeira da gestão descentralizada, o Ministro Guia elenca dez iniciativas que o Plano Nacional do Turismo 2003-2007 deve contemplar. De tais iniciativas, são duas aquelas que estão diretamente ligadas aos princípios do desenvolvimento sustentável: “[...] proporcionar uma melhor distribuição de renda e qualidade de vida das comunidades” e transformar o turismo “[...] em um agente da valorização e conservação do patrimônio ambiental (cultural e natural), fortalecendo o princípio da sustentabilidade” (BRASIL, 2003). Das outras iniciativas contempladas no Plano, foram apontados fatores que fortalecem a segurança da população, qualificam os trabalhadores, incentivam oferta turística e contribuem para o lazer. Estas iniciativas, embora colocadas em segundo plano neste trabalho, não deixam de ser importantes pois também fazem parte de uma série de carências que o turismo brasileiro tem historicamente.

Na terceira parte, é explicada a gestão do turismo sob a ótica do recém-criado Ministério do Turismo, tendo este de servir como aglutinador de outros órgãos, quais sejam:

² CASTEL, R. **As armadilhas da Exclusão**. IN: BELFIORE-WANDERLEY, M., BÓGUS, L. & YAZBEK, M. C. *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo, SP: Educ, 2004.

- Secretaria de Políticas Públicas para o Turismo (no que lhe cabe “a formulação, elaboração avaliação e monitoramento da Política Nacional do Turismo, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional do Turismo”);
- Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo (que “compete realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivos, de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os Programas Regionais de Desenvolvimento”);
- Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR (“autarquia que tem como área de competência a promoção, divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do país no exterior”);
- Conselho Nacional do Turismo (“órgão colegiado de assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro do Turismo que tem como atribuições “ propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional do Turismo”) (BRASIL, 2003).

Estas instâncias representam os principais atores do turismo brasileiro, sob a ótica pública. Neste ínterim, a gestão descentralizada acaba por parecer um conceito inexplorado e utilizado somente para causar um impacto de “horizontalidade nas decisões”, pois são colocadas instâncias diferentes de participação sem explicar a metodologia para a tomada de decisões. Quer dizer, no PNT 2003-2007 afirma-se que foram ouvidas todas as “[...] entidades, instituições e empresas de porte nacional e representativas no segmento turístico [...]” sem indicar a paridade de participação desses segmentos e nem a participação direta da sociedade nas decisões (NOIA, 2014).

Como citado anteriormente, o PNMT, plano anterior ao PNT 2003-2007, teve alguns problemas de operacionalização por causa do desencontro entre as esferas federal, estadual e municipal. Os principais fatores desse desencontro estão presentes no Diagnóstico do PNT 2003-2007, quando o governo reconhece que estas faltas de articulação promovem políticas desencontradas, em ações que se sobrepõe e ou não são direcionadas em sentido comum. Dos principais problemas derivados desta questão, citam-se:

- [...] ausência de um processo de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao setor [...];
- [...] insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro[...];

- [...] deficiência crônica na gestão e operacionalização de toda infraestrutura básica (saneamento, água, energia, transportes) e turística. (BRASIL, 2003).

É importante ressaltar que tais levantamentos se fazem presentes também no PNMT 1996, ainda que as soluções para tais problemas não sejam o foco principal do plano. Portanto, os pontos salientados não são necessariamente consequências do plano anterior, mas sim um acúmulo de dificuldades encontradas ao longo da história do turismo brasileiro.

O que orienta o PNT 2003-2007 ao envolver o turismo como área prioritária do desenvolvimento são os diversos campos que o setor pode interferir, sob influência da “ética e da sustentabilidade”. Após dar foco principal aos fatores da internacionalização do turismo brasileiro e seu potencial em gerar divisas, o Plano aborda a importância do turismo na redução da desigualdade social (seguindo a lógica do crescimento de mercado com a distribuição da riqueza) e no respeito ao meio ambiente.

Os quatro vetores do PNT 2003-2007 são expostos de forma bastante concisa:

- Redução das desigualdades regionais e sociais;
- Geração e distribuição de renda;
- Geração de emprego e ocupação;
- Equilíbrio da balança de pagamentos. (BRASIL, 2003).

Ou seja, a ótica ambiental ainda não faz parte do Plano de forma incisiva, deixando a redução da pobreza (ou erradicação da miséria) – marca do primeiro governo Lula – em destaque. Mais claro do que os vetores, nos Objetivos Gerais e Específicos, podem-se ver apenas a contemplação de fatores comerciais e de estímulo (aumento) da atividade turística no país.

O PNT 2003-2007 sugere que o crescimento econômico da atividade turística poderia ser um fator benéfico para a redução da pobreza. Não há no documento uma explicação clara de como ocorre este fenômeno. Também, a parte que toca à problemática ambiental do turismo aparece de forma superficial, abordando a sustentabilidade de forma rasa e rápida.

Para se entender melhor o que imaginava desenvolver o governo, verifica-se seu plano de metas:

- 1) Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações;
- 2) Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil;

- 3) Gerar 8 bilhões de dólares em divisas;
- 4) Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos;
- 5) Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal. (BRASIL, 2003).

Como pode-se notar, as metas do PNT 2003-2007 foram bastante arrojadas (como por exemplo “1.200.000 novos empregos”, “8 bilhões de dólares em divisas” e “65 milhões de passageiros nos voos domésticos”). Poucas vezes na história do turismo brasileiro se ultrapassou a marca de 5 milhões de turistas estrangeiros. Mais uma vez, observa-se que um aumento tão significativo no setor está relacionado diretamente com uma proposta de massificação imediatista e acelerada por parte do governo,

A meta 1 parece ter caráter puramente social, mas sua operacionalização é mais voltada para o incentivo ao empresariado do que ao desemprego da população: “[...] implementaremos ações prioritárias dentro do plano, quais sejam: a oferta de crédito aos empreendedores do turismo e ações de captação de investimentos, no Brasil e no Exterior, para novos empreendimentos turísticos” (BRASIL,2003). O governo busca na aliança com o setor privado uma solução para o desemprego, crendo que este seria capaz de gerar oportunidades se incentivado (financiado). Ainda assim, não são apresentadas as possíveis fontes de financiamento, nem é feita qualquer alusão à participação direta da iniciativa privada (NOIA, 2014). O número de empregos seria extremamente difícil de se alcançar (1.200.000), uma vez que o país não goza de estruturas básicas para o desenvolvimento do setor de maneira tão acelerada. Como já salientado, em geral o capital que circula no turismo fica na mão de poucos empresários que detém grandes fatias do setor e tal meta poderia servir mais para estimular esta concentração do que para promover empregos e distribuir renda.

A meta 2 propõe um aumento de turistas nunca visto na história do país. Ainda assim, reconhece em seu primeiro parágrafo que “[...] após 7 anos de crescimento contínuo, o número de turistas estrangeiros no Brasil caiu consideravelmente nos 2 últimos anos”. Este objetivo incongruente – propor o maior aumento de turistas da história depois de dois anos de queda – seria possível com “[...] condições ótimas de mercado e de infraestrutura necessária de receptivo[...]”, bem como “[...] estimular as articulações entre agentes públicos e privados para realizar ações consistentes de promoção, disponibilizarmos recursos e ainda desenvolver os canais de comercialização” (BRASIL, 2003). Não há explicação do que o MTur entende sobre “condições ótimas de mercado”, termo abusivamente generalista. Se a falta de infraestrutura do

turismo brasileiro é uma realidade, por que motivo o Plano 2003-2007 não colocou este fator como prioridade antes de estipular uma meta tão branda? Mais inconsistente do que este direcionamento é o fato de que em um momento o Plano fala em “[...] taxas de crescimento acima de 15 % ao ano, atingindo 9 milhões de turistas em 2007”, sendo que em um parágrafo após vemos que “[...] em uma conjuntura que chamaríamos de boa nossos estudos indicam, aplicado este Plano, a possibilidade de chegada de 7,5 milhões de turistas em 2007” (BRASIL, 2003).

Na meta 3 vemos que a geração de divisas é muito importante para que o governo desenvolva o setor, como não poderia deixar de ser. O principal elemento para se alcançar tal objetivo seria na esfera do marketing turístico,

[...] contemplando a diversidade cultural e regional brasileira, o incremento à comercialização de novos produtos de lazer, negócios, eventos e incentivos; vão proporcionar ao visitante estrangeiro um leque ampliado de opções[...]" (BRASIL, 2003).

A melhoria dos produtos turísticos é o fator mais relevante para que se alcance a meta 4 também, junto com o mesmo marketing exposto anteriormente. Ao final da meta 4, o governo diz que “O fortalecimento do mercado interno vai impactar também positivamente os números do deslocamento rodoviário, que só não foram quantificados em metas, em função da confiabilidade dos registros existentes” (BRASIL, 2003), ou seja, o PNT 2003-2007 não é realista quanto a terrível situação das principais rodovias brasileiras, tanto no que diz respeito ao fluxo de veículos, quanto a aspectos como conservação, sinalização e fiscalização (NOIA, 2014). Também, mais uma vez é detectado um problema de base (“confiabilidade em registros”), sem que se sugira uma política ou planejamento com vistas a melhorar o conteúdo informacional do turismo brasileiro, tanto no sentido de incentivar estudos quanto na criação de uma base de dados.

A meta 5.5 serviria para promover um desenvolvimento mais igualitário dos produtos turísticos no país, diagnosticado o problema da “[...] promoção de poucos destinos em áreas pontuais, gerando produtos de apelo repetitivo” (BRASIL, 2003). Segundo Beni (2006)³ *apud* Rocha (2008):

³ BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

A questão levantada é a de que se precisa levar em consideração a diferença entre recurso e produto turístico. Segundo Beni (2006, p. 93), “Recursos são elementos disponíveis na localidade turística ou com potencial turístico passível de ser explorado de acordo com a legislação vigente”. O Brasil possui uma grande diversidade de recursos naturais para o turismo. O mesmo autor complementa ainda que: “Produto turístico é o resultado final dos equipamentos e serviços agregados aos recursos, principalmente os naturais”. A velocidade com que se pretendeu criar ao menos três produtos turísticos brasileiros por Estado da federação parece que nos levou a uma precipitação conceitual que insiste equivocadamente em se perpetuar. A roteirização pode servir momentaneamente para o marketing dos destinos e ampliar o fluxo turístico para algumas regiões em curto prazo, mas de maneira alguma é o caminho para estabelecer e consolidar o turismo como instrumento de desenvolvimento sustentável.

Por fim, os Macro Programas mostram um conjunto de programas que auxiliam na resolução de problemas que impedem o crescimento do turismo brasileiro. Eles são divididos em:

- 1) Gestão e relações institucionais;
- 2) Fomento;
- 3) Infra-estrutura;
- 4) Estruturação e diversificação da oferta turística;
- 5) Qualidade do produto turístico;
- 6) Promoção e apoio à comercialização;
- 7) Informações turísticas.

Em termos de gestão, o governo direciona as políticas para descentralização e, utilizando-se deste termo, crê na relação público-privado com a sociedade para o desenvolvimento do turismo: “[...] as várias interfaces para o desenvolvimento do turismo necessitam de uma permanente articulação entre os diversos setores públicos e privados, no sentido de agilizar soluções, eliminar entraves burocráticos [...]” (BRASIL, 2003). No Macro Programa “Gestão e Relações Institucionais”, o fortalecimento do setor privado passa a ser política do governo e a integração deste com o setor público poderia representar uma melhor otimização dos recursos disponibilizados.

Em “Fomento”, começa-se com o seguinte parágrafo:

A atividade turística é executada fundamentalmente pela iniciativa privada e envolve um amplo leque de oportunidades para a realização de empreendimentos e oferta de serviços. Para o crescimento do setor é necessário rever a ampliar a disponibilidade de linhas de crédito e financiamentos adequados à realidade de cada segmento, atendendo principalmente a pequena e média empresa que não tem tido facilidade de acesso ao crédito (BRASIL, 2003).

Neste ponto, o governo parece adotar uma postura que busca “equilibrar” os financiamentos. A distribuição do lucro do turismo poderia ser mais igualitária ao diminuir os financiamentos de grandes empresas e fomentar as menores. No Brasil, de acordo com Barretto et al (2003), alguns “[...] projetos turísticos têm expulsado os nativos de suas terras e, na atualidade, 95% do território pertencem a 74 proprietários, que representam 0,009% da população [...]”. Estes fatores, segundo Paula (2013) geram significativa pressão para a ação do Estado de monitorar e frear certos investimentos para fins turísticos que beneficiam interesses privados. Na parte que toca a qualidade do produto turístico, o Plano 2003-2007 aponta para a importância do Estado na regulamentação, fiscalização e normatização do setor. Entretanto, tais propostas são para monitoramento econômico de setor privado e não existe uma preocupação em avaliar-se qualquer impacto ambiental e social oriundo destas atividades.

É sempre importante destacar que o turismo é uma área interdisciplinar. Esta visão serve para sua análise tanto conceitual como prática. Não há como negar que o PNT 2003-2007 prioriza claramente um enfoque “economicista” no turismo em detrimento de outras áreas. O desenvolvimento do “produto turístico brasileiro”, o estímulo a facilitação de seu consumo e o discurso público privilegiam a abordagem do turismo como um negócio. As metas puramente lucrativas, o imediatismo das ações e a superestimação das metas projetadas são alvos de críticas frequentes nas observações do plano (NOIA, 2014). Se por um lado, os benefícios econômicos do turismo são uma prioridade para os governos, como alcança-los, negligenciando-se os recursos naturais? No Plano, o território é abordado como uma questão secundária, ofuscada por uma abordagem predominantemente econômica do fenômeno (SANSOLO, 2006). Este modo de pensar está diretamente oposto aos pressupostos do desenvolvimento e do turismo sustentável, principalmente ao analisarmos a área ambiental.

Ainda que seja abordada de forma superficial nas metas e macroprogramas, a temática ambiental, no discurso, constituiu uma prioridade do Plano Nacional de Turismo 2003/2007, embora suas iniciativas tenham sido consideradas como "recursos ambientais", ou seja, apenas insumos para produtos turísticos. De maneira geral, diversas iniciativas propostas no âmbito do

PNT 2003-2007 adotaram o discurso dos pressupostos da sustentabilidade ambiental na organização, planejamento e conduta no desenvolvimento turístico (SANCHO, 2010). Entretanto, ela é colocada como uma condição moral e latente na sociedade, mas não goza da visibilidade das áreas econômica e social presentes no plano, sendo estancada quando se debruça sob as ações práticas contidas nas metas e macroprogramas.

Vale ressaltar ainda que o PNT 2003-2007 propôs, apenas secundariamente, alguns programas e projetos com enfoque no combate e redução dos processos exclusivos e na melhoria da qualidade de vida das populações residentes em destinações turísticas (SANCHO, 2010). Entre esses programas, merecem destaque o "Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar" e o "Programa de Estruturação do Turismo em Áreas Priorizadas", cujas diretrizes e ações incorporaram uma perspectiva de planejamento e desenvolvimento turístico voltada para a inclusão social.

Reconhece o governo que o turismo pode ser um setor que atenua desigualdades regionais quando estas recebem os devidos incentivos para o desenvolvimento. Também, o turismo seria uma ferramenta na desconcentração de renda e poderia oferecer benefícios às comunidades locais. Tais ideologias são totalmente voltadas à promoção do turismo sustentável. O problema é que o governo demonstra uma perspectiva de avanços sociais e ambientais causados apenas quando há o crescimento econômico do setor. O enfoque economicista acabou preponderando, espalhando-se uma crença de que uma maior lucratividade do setor poderia se tornar benefícios sociais e ambientais no futuro.

Sob a ótica do turismo sustentável, o principal problema do Plano 2003-2007 foi que grande maioria dos programas e metas não incorporou as temáticas sociais e ambientais em sua complexidade. Os alicerces do turismo sustentável expostos anteriormente não se fazem presentes no Plano, gerando uma inconsistência ideológica entre as falas do Presidente e do Ministro em relação aos programas. Partindo-se de uma visão superficial de sustentabilidade, os resultados oriundos desta lógica tenderão a ser rasos também. A falta de aprofundamento quando se trata do meio ambiente e a pouca complexidade com que a inclusão social é abordada contribuem para as críticas de autores que se contrapõe ao discurso do desenvolvimento sustentável. O modelo neoliberal do governo FHC acabou se perpetuando na formulação do Plano 2003-2007, quando o Governo Federal, motivado pelos benefícios econômicos gerados e potencialmente projetados, optou por priorizar em suas propostas iniciativas com maior impacto no crescimento do mercado turístico e sua consequente geração de postos de trabalho (SANCHO, 2010).

O governo elaborou um plano de ação com metas muito difíceis de serem alcançadas, não dando ênfase à definição, clareza e publicidade da política pública como instrumento da gestão pública (SANSOLO, 2006). Os objetivos específicos foram propostos de forma abrangente sem sinalizar sua operacionalização e as metas são colocadas de forma generalizada, apresentando uma série de número incompatíveis com a realidade do país (NOIA, 2014). A ideia de “vocação natural para o turismo” acabou gerando uma espécie de crença de que temos as condições para nos destacarmos no ranking internacional de destinos turísticos quando, na verdade, o Brasil depende não apenas das ações tomadas internamente, mas, inclusive, de externalidades sobre as quais não temos possibilidades de ingerência (SANSOLO, 2006). Portanto, existem problemas de base (infraestrutura, impactos ambientais e desigualdade social) que carecem muito de apoio do governo e deveriam receber mais atenção em detrimento da internacionalização.

Desta forma, o Plano Nacional de Turismo 2003-2007 foi permeado de inconsistências: foi estampada uma lógica economicista para uma atividade plural e foram colocadas metas muito arrojadas em relação a realidade. A questão da sustentabilidade ambiental foi muito pouco abordada, tal qual a inclusão social. Ainda assim, o governo fez questão de destacar as potencialidades do turismo para tais aspectos, não se desdobrando estes apontamentos em ações. A priorização do investimento e crescimento econômico do turismo coloca o país em direção   massificação da atividade, indo de contraponto ao turismo sustentável. Todas estas problemáticas serviriam de pano de fundo para a formulação do próximo PNT, que foi publicado assim que o período deste se encerrou.

5.2 PLANO NACIONAL DE TURISMO 2007-2010

Terminado o período 2003-2007, o Ministério do Turismo publicou o Plano Nacional do Turismo 2007-2010, tendo como subtítulo “Uma viagem de inclusão”. São dois os grandes focos do novo Plano, de acordo com sua introdução: inclusão social e desenvolvimento do turismo doméstico. A consolidação, de forma sustentável, da atividade turística no Brasil deveria resultar do fortalecimento do mercado interno. Na época em que foi lan ado (junho de 2007), o turismo brasileiro se enquadrava no quinto principal produto na geração de divisas em moeda estrangeira, disputando a quarta posição com a exportação de automóveis (BRASIL, 2007). O PNT 2007-2010 tem caráter mais social (vide subtítulo) com metas mais brandas e

refinadas em relação ao PNT 2003-2007. Ainda que o novo plano apresente uma minimização dos excessos projetados em relação ao anterior, apresenta novamente uma tendência à internacionalização e à economia de escala (binômio do turismo de massa).

Na mensagem inicial do então Presidente Lula, há exaltações à integração do turismo no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), principalmente no que toca aos investimentos em infraestruturas como rodovias e aeroportos (era previsto que o PAC investiria R\$ 504 bilhões até 2010, sendo R\$ 6 bilhões destinados exclusivamente a ampliar e modernizar os 20 maiores aeroportos do país). A inserção da família brasileira no aquecimento do mercado interno também é assunto recorrente, como forma de incluir o turismo no lazer das classes mais populares, induzindo o crescimento da economia e tornando-se ferramenta de inclusão social (este último seria o “sentido profundo” do novo Plano, de acordo com o Presidente). A inclusão social proposta pelo Plano traria uma mudança de médio prazo, uma vez que o turismo é produto do sistema capitalista e segue a lógica da economia mundial, gerando a inclusão para alguns e a exclusão para muitos, quadro de difícil superação no curto prazo. Portanto, este processo de inclusão é um trabalho que deve ser realizado de forma intensificada para que possam se concretizar os objetivos propostos no Plano (KANITZ, 2010).

Por fim, estimulado pelos Objetivos do Milênio da ONU (plano de ações para o desenvolvimento sustentável anterior à Agenda 2030), o Presidente aborda diretamente a temática do desenvolvimento sustentável:

O século XXI vai ser marcado como o século do desenvolvimento sustentável e da preservação do meio ambiente. O turismo ambiental e sustentável tem aqui um potencial no qual poucas nações do mundo podem se comparar ao Brasil. Nossas belezas naturais, rios, florestas, mananciais, praias e montanhas são um atrativo sem concorrência neste mundo assustado pelo aquecimento global e pela destruição da natureza. (BRASIL, 2007).

Após introdução do presidente, a Ministra do Turismo Marta Suplicy (do Partido dos Trabalhadores - PT) apresenta uma introdução carregada de motivos econômicos. Para a Ministra, o principal norteador da busca por inclusão social através do turismo é o fortalecimento do mercado interno. Como consequência, um investimento neste sentido poderia irradiar incentivos na geração de empregos e renda do país. Seguindo a linha da sustentabilidade exposta pelo presidente, defende a bandeira da inclusão do Brasil na rota do turismo ecológico sustentável, principalmente por seu inegável potencial oriundo das belezas naturais, dos rios,

florestas e praias (BRASIL, 2007). Ou seja, uma abordagem economicista do turismo e uma visão superficial de sustentabilidade continuam sendo as principais “inspirações” da introdução do Plano, tal qual o PNT 2003-2007.

O PNT 2007-2010, ainda baseado na gestão descentralizada proposta no Plano anterior, é fruto do consenso de diversos segmentos turísticos (público, privado e sociedade organizada) com o objetivo de transformar a atividade em um mecanismo de melhoria do Brasil (BRASIL, 2007). Para sua formação, houveram a consolidação de fóruns de discussão entre o poder público e a iniciativa privada, no âmbito federal e estadual. No conjunto, essa gestão é composta por 1.358 representantes diretos com 12.000 indiretos, vinculados às instituições públicas e entidades privadas relacionadas ao turismo em todo o País. Diferente do Plano anterior, desta vez o governo especifica melhor onde estão estes agentes.

O governo Lula ficou conhecido por discursos que exaltavam a inserção das classes populares na economia. Com a erradicação da miséria, assistencialismo e políticas de inclusão, seria possível colocar as classes inferiores no mercado de trabalho e na sociedade de consumo. As políticas apresentadas pelo governo pendiam invariavelmente para uma vertente social, onde a distribuição de renda e redução da desigualdade seriam os principais indutores. Como visto anteriormente, a inserção do turismo como parte de tal agenda é uma tendência oriunda do debate sobre o desenvolvimento sustentável em todo mundo, afirmado pelos principais órgãos de cooperação internacional (ONU e OMT) e utilizado como base por governantes de muitos países. Desta forma, a lógica empregada por Lula e Marta Suplicy no que toca ao planejamento do turismo derivam, mais uma vez, diretamente desta conjuntura internacional e dos fatores externos do mercado.

Os indicadores econômicos e sociais utilizados pelo governo mostravam um forte crescimento da economia brasileira no período que antecedeu o Plano 2007-2010. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) agregou o turismo dentro de sua concepção, principalmente pelos investimentos em infraestrutura e seus instrumentos de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do País (BRASIL, 2007). O PAC objetivava o “[...]crescimento com desenvolvimento, capaz de gerar riqueza para todos e não apenas lucro para poucos [...]”, utilizando da parceria da gestão pública com a iniciativa privada, para transformar “[...] recursos turísticos em produtos turísticos, propiciando o desenvolvimento sustentável da atividade” (BRASIL, 2007). Com a inclusão do turismo no PAC, o governo passou preocupar-se em industrializar a atividade, utilizando-se de ferramentas para massificação com o objetivo de ampliar as entradas de capital estrangeiro no país.

A ideia de “crescimento econômico sustentável” aparece no Plano diversas vezes, apontando um planejamento que enfatiza as virtudes do crescimento econômico na busca pelo desenvolvimento sustentável, apresentando inconsistência ideológica quando crê deixa as esferas sociais e ambientais dependentes do lucro da atividade. No que toca à orientação sociocultural, segundo o governo, os benefícios do turismo estariam ligados à redução da violência, a entrada de jovens no mercado de trabalho, ao fortalecimento da identidade do povo e a contribuição para a paz. Apesar dos apontamentos de cunho social, em maior parte do Plano 2007-2010, o verdadeiro indutor do desenvolvimento do turismo seria o potencial da atividade no crescimento econômico:

O modelo de desenvolvimento proposto pelo governo contempla e harmoniza a força e o crescimento do mercado com a distribuição de renda e a redução das desigualdades, integrando soluções nos campos econômico, social, político, cultural e ambiental. Esse projeto traduz uma expectativa de resultados que vá além do lucro e da valorização do negócio simplesmente e priorize o bem-estar social (BRASIL, 2007).

Segue-se a lógica do crescimento do mercado como razão primeira e, a partir disto, irradiar-se a distribuição de renda para fomentar a inclusão social e as mudanças positivas no meio ambiente. Assim como no plano anterior, o governo fez mais questão de pontuar este fluxo de acontecimentos como realidade do que explicar na prática como ele funciona. As implementações de tais diretrizes estariam pautadas pelos princípios gerais contidos no Código Mundial da Ética no Turismo da Organização Mundial do Turismo (OMT). Portanto, a visão do Plano 2007-2010 é mais uma vez inspirada no modelo de desenvolvimento sustentável da ONU:

O turismo pode ser uma importante ferramenta para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, particularmente com relação à erradicação da extrema pobreza e da fome, à garantia de sustentabilidade ambiental e ao estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento (BRASIL, 2007).

Com a visão de que o turismo pode criar empregos, distribuir renda e reduzir a desigualdade social, o Plano 2007-2010 calca seus objetivos gerais em regionalizar seu produto turístico, promover a inclusão social pelo turismo e fomentar a competitividade do setor. Dos

objetivos específicos, vale destacar a garantia da continuidade da gestão descentralizada, a consolidação de um sistema de informações para monitoramento de impactos sociais, econômicos e ambientais e o aumento da competitividade ao investir na expansão da iniciativa privada (BRASIL, 2007). A gestão descentralizada continuou a ser executada no Documento Referencial 2011-2014 e PNT 2013-2016, servindo de base para que as decisões sobre o planejamento do turismo fossem cada vez mais plurais. O monitoramento dos impactos que se seguiram é muito mais voltado para os dados referentes à economia do turismo do que os de caráter socioambientais. O investimento no setor privado acentua uma forte inclinação do governo em aderir ao ideário neoliberal, crendo que os ganhos financeiros desta atividade poderiam ser revertidos em mudanças sociais apenas posteriormente e não em conjunto com o crescimento econômico.

Uma vez estabelecido o crescimento do setor através do aumento do fluxo de estrangeiros, o governo incentivaria o mercado interno para consolidar o turismo do país. Segundo visão do Ministério do Turismo, todas as localidades estaduais poderiam ser contempladas com investimentos em turismo e “[...] a competição entre regiões para atrair visitantes se intensificará nos próximos anos com o objetivo de criação de empregos e de desenvolvimento econômico sustentável e responsável” (BRASIL, 2007). Em outras palavras, o Plano 2007-2010 reforça – outra vez - uma visão calcada na colocação do país no turismo de massas: fomenta-se a competição entre regiões para atrair visitantes, acreditando-se que assim se alcançará o “desenvolvimento econômico sustentável”. A competição entre diferentes localidades não poderia ser vista de forma igual, visto que, antes que fosse estimulado qualquer tipo de competição, deveria o governo preocupar-se com o desenvolvimento destas localidades que historicamente demonstram tanta concentração e desigualdade. Tal desenvolvimento proposto pelo governo viria da ideia de desconcentração da atividade e investimentos em locais turísticos não convencionais, apresentando caráter assistencialista e sem previsões de continuidade no longo prazo.

Os objetivos são elencados tendo em vista o desenvolvimento, através de produtos de qualidade internacional e competitivos no mercado, sendo a junção destes fatores responsáveis pela inclusão social. É importante destacar que a redução da desigualdade é muito mais enfatizada neste Plano do que no anterior. Entretanto, o exagerado otimismo do governo com a colocação do turismo como, isoladamente, solução para problemas como desigualdade social e concentração de renda, torna o PNT 2007-2010 inconsistente e desarticulado com outras políticas sociais. O turismo pode contribuir para, entre outros fatores, a geração de renda e

emprego, porém, se pensado individualmente, será apenas uma iniciativa de desenvolvimento que não se sustenta no longo prazo (PAULA, 2013).

Buscando-se uma redistribuição de localidades turísticas, a desconcentração do turismo pode fazer parte das possíveis ferramentas para promoção do turismo sustentável. No Plano 2007-2010, o governo mostra se adequar às proposições expostas nos Objetivos do Milênio:

Esta pode se constituir numa importante dimensão dos esforços a serem empreendidos para reduzir as desigualdades regionais no plano nacional e internacional e para promover um ambiente favorável ao desenvolvimento, especialmente nas áreas de comércio e finanças. Significa também uma via de inclusão do turismo na estratégia de luta contra a pobreza, vinculando a atividade com os marcos e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. No entanto, isso só poderá ser realizado para as comunidades objeto de recepção dos fluxos de turistas, com base numa gestão responsável, que realize um equilíbrio entre os aspectos ambientais, econômicos e socioculturais de desenvolvimento sustentável do turismo. Sem isso, o turismo torna-se vulnerável e suscetível aos problemas de degradação e fragmentação que, em última instância, significam sua autodestruição. (BRASIL, 2007).

Através do Programa de Regionalização do Turismo, a atividade deveria buscar a expansão da descentralização:

A atividade turística ainda está bastante concentrada territorialmente, devendo-se expandir a interiorização, definindo-se padrões de qualidade que possam se adequar às diversidades regionais do País, considerando as exigências da competitividade internacional. (BRASIL, 2007).

Reconhece o governo as dificuldades para as arrojadas projeções em um país que carece de infraestrutura básica para tamanha e rápida expansão, tais implementações deveriam tomar bastante tempo para sua consolidação. Ainda assim, não há menção para um projeto de longo prazo para estes investimentos em infraestrutura básica em novas localidades turísticas.

As metas estabelecidas no PNT 2007-2010 são:

- Meta 1: promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno;
- Meta 2: criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações;

- Meta 3: estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional;
- Meta 4: gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas. (BRASIL, 2007)

Por mais que se note a diminuição dos exageros em relação às metas do Plano anterior, claramente pode-se enxergar que os benefícios sociais e ambientais são apenas consequências do que se almeja com tais objetivos. O estímulo ao mercado interno poderia aquecer a economia brasileira, alinhada às políticas assistencialistas do governo e a promoção de parte da classe C e D na classe média. A criação de empregos no setor seria a forma de inclusão social vista pelo governo. Anteriormente, discutiu-se que, apesar da redução do desemprego afetar diretamente sobre a desigualdade social, esta não é o único fator que supera esta problemática. O aumento dos destinos turísticos e o melhoramento de sua qualidade tocam superficialmente à sustentabilidade ambiental dos empreendimentos turísticos, a partir do momento que o governo assinala a importância de se regular a expansão desordenada da atividade. A última meta põe um alto valor que provém da melhoria e crescimento do turismo brasileiro, sendo a entrada de capital estrangeiro o motor da atividade, tal qual o Plano 2003-2007.

Com relação à meta referente à geração de 1,7 milhão de empregos e ocupações, deve-se atentar para dois fatores. A começar, coloca-se em xeque a questão do elevado nível de educação e qualificação exigidos pelas atividades profissionais relacionadas ao turismo, o que, dentro de uma conjuntura de subdesenvolvimento, pode não gerar os benefícios esperados (KANITZ, 2010). Afinal, como seriam beneficiados os mais pobres, que além da baixa renda, não têm acesso a uma educação formal? No Brasil, o censo realizado em 2000 pelo IBGE registra que mais de 8 milhões de pessoas entre 15 e 59 anos de idade, dentro de um total de cerca de 146 milhões de entrevistados, são analfabetas ou possuem menos de um ano de instrução (IBGE, 2005)⁴.

Além da classe C e D, a classe média e alta só teve acesso ao ensino superior em turismo nos anos 90, o que demonstra que sob a ótica de todas as classes há uma defasagem de pessoas qualificadas a trabalhar no setor. Ademais, não se verifica a existência de estudos que comprovem que a formação profissional requerida para o desempenho das atividades turísticas

⁴ IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2005. Censo demográfico 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

implica, além da melhoria do nível de qualificação da mão-de-obra, uma melhor remuneração do setor pelos ganhos de produtividade obtidos (KANITZ, 2010). Baseando-se em dados fornecidos pela OMT, Sancho (1998) afirma que as ocupações ligadas ao turismo, oferecem baixa remuneração comparativamente a outros segmentos econômicos. Tais problemas, relacionados aos trabalhos de formação e educação profissional, deveriam ter mais ênfase no desenvolvimento do setor por parte do governo. Aliados a estes, a educação socioambiental é fator importante na conscientização sobre desenvolvimento sustentável e poderia fazer parte do mesmo programa de incentivo.

Os macroprogramas da edição 2007-2010 do PNT foram divididos em:

- 1) Planejamento e gestão;
- 2) Informação e estudos turísticos;
- 3) Logística de transportes;
- 4) Regionalização do turismo;
- 5) Fomento à iniciativa privada;
- 6) Infraestrutura pública;
- 7) Qualificação dos equipamentos e serviços turísticos;
- 8) Promoção e apoio à comercialização (BRASIL, 2007).

O primeiro macroprograma serve para avaliação dos resultados do Plano anterior, buscando estudar os impactos econômicos e socioambientais do turismo no último triênio. Ressaltam-se alguns pontos importantes do que se espera de tal programa para fins deste trabalho. Fala-se em encaminhamentos oriundos da Agenda Ambiental do turismo, voltada à sustentabilidade ambiental e ao combate à exploração sexual, em um trabalho transversal com o Ministério da Justiça. O monitoramento do PNT se daria através da criação de um sistema de indicadores exclusivo para o turismo. Quanto ao Programa de Relações Internacionais, ressaltam-se a inserção do Brasil na agenda da ONU (formada também por OMT, PNUMA e UNCTAD). Apesar de apresentar vistas ao turismo sustentável, não há aprofundamento sobre o como serão implementadas as orientações da Agenda Ambiental e como são formados os indicadores de impactos do turismo (ou se estes serão nacionais ou baseados em indicadores internacionais).

Seguindo a linha do PNT 2003-2007, neste novo Plano os programas tocam em assuntos importantes para o turismo sustentável (inclusão social, desconcentração de renda, preservação e conservação ambiental, etc.) sem a devida minúcia de sua implementação. Dada a dificuldade

em se planejar sem ter dados concretos, o macroprograma “informações e estudos turísticos” é criado com objetivo de sanar as poucas pesquisas sobre a conjuntura do turismo no Brasil. Os poucos estudos sobre o turismo brasileiro são majoritariamente voltados à busca por dados econômicos da atividade.

O macroprograma “logística de transportes”, se destacam à ampliação dos incentivos em transportes, expansão da malha internacional aérea e a integração com a América do Sul. A Regionalização do Turismo presente no quarto macroprograma busca expandir a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística. Assim como o Plano anterior, há o esforço em se promover a desconcentração da atividade turística, com vistas à geração de benefícios da atividade para as comunidades locais.

A inclusão social se faz presente no “programa de planejamento e gestão da regionalização”, onde são contemplados projetos de valorização e inclusão social no desenvolvimento do turismo, com intuito de promover a inserção socioeconômica da população local nas atividades relacionadas com o turismo, mais uma vez não havendo uma explicação deste fenômeno para além da geração de empregos. O programa mais importante é a continuação do PRODETUR, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o propósito de

[...] assegurar o desenvolvimento turístico sustentável e integrado, melhorar a qualidade de vida da população local, aumentar as receitas do setor e melhorar a capacidade de gestão da atividade em áreas de expansão e de potencial turístico. (BRASIL, 2007).

Chama a atenção o macroprograma de fomento ao setor privado, demonstrado como programa de atração de investimentos e financiamento para o turismo. Neste momento é importante atentar para o fato de que o governo poucas vezes se esforça em colocar o turismo de forma transversal a outros setores. No caso da iniciativa privada e seu incentivo, o governo insiste em colocar o turismo como uma via desacompanhada de financiamento. Segundo Kanitz (2010),

A atividade turística não deve ser colocada como a única opção de financiamento, mas lado a lado com outros investimentos produtivos alternativos. Similarmente, o objetivo de redução da pobreza não deve ser visto de maneira estanque, distante da mensuração de benefícios gerados para outras faixas de renda. Nenhuma atividade

econômica pode ter um fim em si mesma. Logo, o turismo não tem valia enquanto não promover a equalização social e a expansão das oportunidades e capacidades humanas, tanto dos visitantes como dos visitados.

O macroprograma de infraestrutura pública corrobora com todo o histórico do turismo brasileiro e a utilização da atividade para sanar problemas básicos de estrutura do país. Nesta ocasião o PNT 2007-2010 perde uma boa oportunidade em alinhar o desenvolvimento do turismo ao investimento em estruturas básicas (de saneamento, de transporte, iluminação, etc.), para que os benefícios do setor permaneçam para as comunidades locais. De outra forma, o macroprograma atenta para a “[...] garantia da qualidade e a sustentabilidade dos destinos turísticos” ou a “[...] garantia das condições adequadas para que o desenvolvimento do turismo se dê de forma sustentável”. Estes programas são pensados com foco no bem-estar do turista e as estruturas que tais indivíduos vão gozar em sua estada no país.

Embora não enfatize estes aspectos como principais, há uma evidente evolução deste pensamento em relação ao PNT anterior. Em termos de turismo sustentável, espera-se um comportamento integrador no planejamento das políticas públicas. De forma indireta, ressalta-se este posicionamento como positivo dentro do que se espera do turismo como um fator que pode levar ao crescimento e desenvolvimento de uma localidade, ainda que não se explique de que forma tais setores voltados à implementação de infraestrutura turística se articulem com o próprio turismo no momento de formação das suas agendas e proposição de ações, posto que o desenvolvimento de qualquer região pautado no turismo requer um diálogo aproximado entre todas as esferas que se inter-relacionam com o turismo, a exemplo das apontadas no PNT (KANITZ, 2010).

O macroprograma “Qualificação dos equipamentos e serviços turísticos” atenta para a capacitação dos serviços prestados. Segundo PNT, “[...] o padrão de qualidade desejado deve estar referenciado na satisfação dos consumidores e nos pressupostos do turismo sustentável, o que implica estabelecer uma política que estimule a melhoria contínua da qualidade e segurança dos serviços prestados”. Se colocarmos a discussão sobre turismo sustentável dentro de tal afirmativa, pode-se examinar o quão complexo é almejar a “satisfação dos consumidores” com o turismo sustentável. O padrão de qualidade que busque tais pressupostos parece ser tarefa inconciliável, uma vez que a conjuntura coloca o país no turismo de massas. Se, como norte, o governo se propusesse a colocar o turismo sustentável em prática, não seria em programas de prestação de serviços o foco principal.

Como pontos positivos, o macroprograma planeja executar o Programa de normatização do turismo, o Programa de certificação do turismo e o Programa de qualificação profissional. Este último, “[...] inclui-se o conjunto de ações relativas à qualificação dos diversos tipos de profissionais que integram a cadeia produtiva do turismo, bem como de ações voltadas à sensibilização da população local quanto à importância de sua participação para o sucesso e o desenvolvimento sustentável do turismo (BRASIL, 2007). Por esta ótica, pode-se pensar que turismo sustentável é contemplado no programa, pois além da inserção de profissionais qualificados na área, há uma preocupação no entorno da educação socioambiental da comunidade local.

Por fim, o macroprograma “Promoção e apoio à comercialização” engloba os incentivos em propaganda, publicidade e imagem do PNT, bem como do turismo brasileiro como um todo. Atenta-se, principalmente, para o caráter de internacionalização do macroprograma, com a implementação do “Programa de promoção internacional do turismo brasileiro” e o “Programa de apoio à comercialização internacional”. O turismo brasileiro na esfera pública permanece em uma grande contradição: há incentivo para estruturas básicas pois o país não tem como receber mais turistas de forma sustentável (sem degradar o meio ambiente e sem promover malefícios à comunidade local), mas ainda assim busca incessantemente a atração de um fluxo maior de visitantes.

Com objetivos generalistas, como erradicar a pobreza e redistribuir a renda, o PNT 2007-2010 entra em contradição, quando não se indicam as escolhas estratégicas de política social, de turismo e de política econômica para alcance de metas tão arrojadas (KANITZ, 2010). Assim, ressalta-se a necessidade de atenção ao planejamento, à integração de políticas e ao diálogo entre os diversos atores que compõem a atividade turística, pois caso se perpetue a lógica do lucro no setor turístico, a tendência seja a ampliação da pobreza e a acentuação das desigualdades sociais (SALAMA, 2002).

5.3 PLANO NACIONAL DE TURISMO 2013-2016

Após a finalização do PNT 2007-2010, o governo publicou um artigo com propostas e análises dos dois planos anteriores, o “Documento Referencial Turismo no Brasil 2011/2014”. Neste documento consta também a base do futuro próximo plano, que será abordado nesta

seção. Unindo interesses presentes já em 2011 com o Documento Referencial, o governo estava envolto nos preparativos da realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e das Olimpíadas de 2016, a ocorrer no Rio de Janeiro. Segundo projeção, um bom desempenho do país nestes megaeventos seria decisivo para tornar o país o terceiro maior Produto Interno Bruto turístico até 2022 (BRASIL, 2013). Novamente apostando em um projeto audacioso, direcionado à ascensão da sexta para a terceira maior economia turística do mundo. Para tal feito, seria necessária uma taxa de crescimento de mais de 8% no turismo, ainda que tal taxa seja superior ao crescimento médio dessa atividade no mundo e ao próprio crescimento do PIB brasileiro. Também, o governo segue crendo na ideia de que o “[...] o turismo responderá com crescimento sustentado e sustentável, redução de desigualdades regionais, inclusão social e geração de emprego e renda” (BRASIL, 2013). Tais constatações estão presentes na introdução do documento, assinado pelo então Ministro do Turismo, Gastão Dias Vieira (do Partido Republicano da Ordem Social – PROS).

Pela primeira vez o documento não é iniciado com uma apresentação presidencial, que neste momento seria Dilma Rousseff. Posteriormente a apresentação do Ministro Gastão Vieira, o Secretário Nacional de Políticas de Turismo Vinícius Lummertz, elencando os principais vetores de ação para o desenvolvimento do turismo: “a participação e o diálogo com a sociedade; a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; o incentivo à inovação e ao conhecimento, e a regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento” (BRASIL, 2013). Em relação aos Planos anteriores, as novidades mais notórias deste são a inserção do “diálogo com a sociedade” como diretriz principal.

De acordo com o Secretário Lummertz, o novo PNT (com subtítulo “O turismo fazendo muito mais pelo Brasil”) foi concebido com base nos apontamentos do Plano Plurianual 2012/2015 e do Documento Referencial Turismo no Brasil 2011/2014. Os dados destes documentos, por sua vez, são oriundos de institutos brasileiros de pesquisa, agências mundiais de turismo e os próprios planos anteriores. No diagnóstico da conjuntura, os aspectos mais relevantes são que de 2003 a 2009, o setor cresceu 32,4%, enquanto a economia brasileira apresentou expansão de 24,6% (BRASIL, 2013), enquanto a participação do turismo na economia brasileira já passaria a representar 3,7% do PIB do nosso país. Ainda, segundo o World Travel & Tourism Council (WTTC), no ano de 2011, cerca de 2,74 milhões de empregos diretos foram gerados pelo turismo e com estimativa de crescimento de 7,7% para o ano de 2012, totalizando 2,95 milhões de empregos (WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL,

2012)⁵, estimando-se que para o ano de 2022 o turismo seja responsável por 3,63 milhões de empregos. Os crescimentos do setor a nível mundial e nacional servem de inspiração para a continuidade do investimento público no setor, configurando o que o governo chamou no PNT 2007-2010 de “conjuntura favorável de mercado”.

Além de configurar um bom investimento, “[...] o setor turístico participa dessa nova fase de crescimento e se consolida como importante atividade econômica para geração de emprego, desenvolvimento social, investimentos em infraestrutura, sustentabilidade e modelagem do ambiente competitivo” (BRASIL, 2013). A ascensão de 15 milhões de pessoas da classe D e E para a classe C é, além de motivo de orgulho para o governo, o cumprimento da meta de inserir novos consumidores no turismo.

As diretrizes foram obtidas através do potencial que a atividade apresenta para o desenvolvimento. Também, devem seguir o viés de “[...] ações de proteção ao meio ambiente e de promoção do seu uso economicamente sustentável, com respeito aos costumes regionais, viabilizando grandes avanços na inclusão social e na distribuição da riqueza” (BRASIL, 2013). Como nos planos anteriores, o desenvolvimento sustentável deverá ser alcançado, a partir de uma “[...] perspectiva a efetivação do potencial da atividade para um desenvolvimento econômico sustentável, ambientalmente equilibrado e socialmente inclusivo” (BRASIL, 2013). As diretrizes seguidas de acordo com esta lógica são:

- Geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo,
- Participação e diálogo com a sociedade;
- Incentivo à inovação e ao conhecimento
- Regionalização.

Estas vertentes poderiam levar o país a meta de terceira maior economia turística do mundo até 2022, ainda que a projeção da World Travel & Tourism Council (WTTC), o Brasil avançaria apenas uma posição, ficando em 5º lugar (no PNT 2013-2016 esta projeção é chamada de “cenário tendencial”) (BRASIL, 2013).

Desde o primeiro PNT, o turismo se tornou uma atividade em constante crescimento no país. Segundo o governo, o setor converteu-se em um importante gerador de emprego e renda e como excelente canal de captação de divisas externas. O aumento no número de embarque,

⁵ WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. Travel & Tourism Economic Impact, 2012, Brazil.

os empregos gerados, a ampliação de investimentos públicos e privados e a geração de divisas, são o pano de fundo para um otimismo no setor (BRASIL, 2013). Com tamanha confiança, o Ministério do Turismo aposta em expandir ainda mais o setor no país. Os objetivos estratégicos do novo Plano são “[...] incentivar o brasileiro a viajar pelo país; incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro; e preparar o turismo brasileiro para os megaeventos” (BRASIL, 2013). A novidade nos objetivos é justamente a inserção do país na rota dos megaeventos mundiais.

A confiança do país no desenvolvimento do potencial turístico nunca foi tão exaltada como no PNT 2013-2016. Nos Planos anteriores, foi discutido o caráter economicistas e a crença de que o crescimento econômico da atividade seria a razão prioritária. Desta vez, as metas são planejadas com total direcionamento ao papel econômico do turismo:

- Meta 1) aumentar para 7,9 milhões a chegada de turistas estrangeiros ao país;
- Meta 2) aumentar para US\$ 10,8 bilhões a receita com o turismo internacional até 2016;
- Meta 3) aumentar para 250 milhões o número de viagens domésticas realizadas até 2016;
- Meta 4) elevar para 70 pontos o índice médio de competitividade turística nacional até 2016;
- Meta 5) aumentar para 3,6 milhões as ocupações formais no setor de turismo até 2016 (BRASIL, 2013).

Para alcance das metas, as ações deveriam ser apoiadas e implementadas a partir de 2013. A primeira que se destaca é o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre o turismo afim de melhorar o planejamento das políticas públicas com a consolidação da Conta-Satélite de Turismo (CST), conforme recomendação da Organização Mundial de Turismo (OMT). A criação de um “sistema de inteligência” do turismo é um problema antigo na construção e desenvolvimento da atividade no país. A descentralização dos destinos está presente mais uma vez nas ações, dessa vez calcado na “[...] estruturação de forma sustentável dos municípios, das regiões turísticas e dos estados brasileiros de forma a qualificar a oferta turística nacional, promovendo o desenvolvimento econômico e a geração de emprego e renda” (BRASIL, 2013).

O monitoramento da atividade recebe mais atenção no Plano 2013-2016 do que nos anteriores. Desta vez, ações que visam o cadastro, fiscalização, classificação e certificação no setor são incentivadas como essenciais, uma vez que o país passa a se respaldar cada vez mais

em um turismo de padrão internacional. Dentro destes moldes, aumentam-se os financiamentos para a atividade privada (“[...] aumentar o volume de investimentos privados no setor de turismo no Brasil”), para promover o aumento de empregos e renda no setor. Os novos trabalhadores da atividade teriam maior incentivo na capacitação e especialização (“[...] qualificar profissionais e gestores do setor de turismo”), detectando outro antigo problema para a contratação de empregados no turismo. Entretanto, a ênfase na especialização destas pessoas se dá no entorno da “qualificação profissional para melhoria da qualidade dos serviços a serem ofertados aos turistas que visitarão o país nos megaeventos”, o que representa um projeto de curto prazo voltado ao grande fluxo de pessoas que viriam ao país para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Além dos eventos de grande porte, o apoio à descentralização e regionalização do turismo ganha uma conotação de maior apreço popular. Nas ações de promoção dos produtos turísticos, além da antiga inserção do Brasil no mundo, há a preocupação em “apoiar eventos que fortaleçam o desenvolvimento turístico, de caráter tradicional e de notório conhecimento popular, que comprovadamente contribuam para a promoção, o fomento e a inovação dos processos da atividade turística do destino” (BRASIL, 2013). Nesta linha, diferente dos dois planos anteriores, o Plano 2013-2016 é composto por diversas fotos que envolvem as belezas naturais e culturais, além de especificidades regionais de diferentes partes do país.

O fortalecimento da gestão descentralizada, com as parcerias e a participação social seguem sendo o marco organizacional do PNT. Por finalidade, continua se visando o reforço à gestão descentralizada, a partir da articulação dos entes que integram o Sistema Nacional de Turismo, na representatividade das três esferas de governo, bem como a iniciativa privada e o terceiro setor (BRASIL, 2013).

O turismo sustentável, conforme discutido anteriormente, tem suas raízes na implementação de ações de promoção das esferas socioculturais e ambientais no planejamento turístico. Das ações formuladas pelo governo, dois são de suma importância neste sentido: “Estimular o desenvolvimento sustentável da atividade turística” e “Fomentar o turismo de base comunitária”. A relevância fica por conta de “[...] dar publicidade às informações de utilidade pública que visem à prevenção e ao enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes na cadeia produtiva do turismo [...]” e no que se refere ao turismo de base comunitária, incluindo o fomento ao cooperativismo, o incentivo ao associativismo e a criação de redes como fatores positivos na valorização da vida e na defesa do meio ambiente. Como pode-se notar, ainda que tais proposições sejam importantes, o estímulo ao desenvolvimento

sustentável é abordado no plano de ação somente como combate à exploração sexual, integração da cadeia produtiva e fomento à base comunitária. Ao atentar-se aos parâmetros de turismo sustentável discutidos em capítulos anteriores, pode-se averiguar como as ações do governo se distanciam da ideologia proposta do desenvolvimento sustentável.

Por fim, em suas disposições finais, o PNT 2013-2016 aponta para a formulação da “Agenda Estratégica do Turismo” com a finalidade de expor as projeções do setor de 2013 a 2022. A visão de longo prazo é uma novidade neste Plano, visto que o imediatismo das ações foi fator que prejudicou uma análise realista do turismo nos planos anteriores. Uma visão multifacetada das ações também é uma peculiaridade do PNT 2013-2016, contando com abordagens temáticas que consideram o turismo com um área com “grandes temas como parques nacionais, turismo de litoral, turismo cultural, turismo de saúde, turismo esportivo, parques temáticos, entre outros, como macroambientes de negócios” e abordagens transversais tendo a sua “estratégia de se compreender o turismo e atuar sobre ele a partir de uma visão integrada dos elos de sua cadeia produtiva” (BRASIL, 2013). Os resultados do PNT seriam monitorados a partir da implementação do novo sistema de dados, da ampliação de ferramentas de avaliação e criação de indicadores. Entretanto, os acompanhamentos listados não incluem a variável de impacto ambiental, ficando restritos aos indicadores de “[...] movimento turístico receptivo e emissivo; atividades turísticas e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos; e efeitos econômicos e sociais advindos da atividade turística” (BRASIL, 2013).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS, A AGENDA 2030 E PERSPECTIVAS PARA O PRÓXIMO PLANO

Este trabalho teve como objetivo principal a análise dos Planos Nacionais de Turismo 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016 sob a ótica da promoção do turismo sustentável. Para tanto, foi feito um trabalho de resgate ao histórico da construção do conceito do desenvolvimento sustentável, seus desdobramentos teóricos e principais críticas. O turismo sustentável deriva deste conceito, ganhando cada vez mais visibilidade devido ao crescimento do turismo de massas e seus impactos negativos, tanto pelo ponto de vista ambiental como sociocultural. A implementação destes conceitos na esfera governamental se dá através da promoção de planos de ações e políticas públicas com tal direcionamento.

O crescimento do capitalismo industrial trouxe consigo o acirramento das desigualdades sociais e a degradação dos recursos naturais. Desde os anos 60, teóricos se debruçam acerca do desenvolvimento sustentável e sua necessidade para evitar o colapso do sistema. Por conta de sua polissemia, o conceito de desenvolvimento sustentável pode ser empregado em diferentes perspectivas. Foram abordados alguns autores que se opõe à generalização do termo, lembrando que muitos políticos e empresários o utilizam com base em um discurso cognitivamente correto sem aplicação prática e visível.

Junto à emergência do desenvolvimento sustentável, o turismo se configura como setor em ascensão desde o pós-guerra. Consolidado como atividade econômica desde então, o setor vem apresentando um aumento exponencial, caracterizado por um crescimento desordenado que produz impactos negativos sob o ponto de vista de sociocultural e ambiental. O turismo sustentável seria uma alternativa à este comportamento predatório, buscando a promoção de uma forma de equilibrar práticas voltadas exclusivamente ao lucro da atividade. Contrapondo o movimento de massificação, o turismo sustentável também pode fazer parte da agenda pública, quando há o interesse de gestores de tais políticas em melhorar o setor de forma igualitária em suas esferas econômica, sociocultural e ambiental.

No Brasil, pouco se estuda o histórico do turismo, tornando a formulação de políticas e programas um trabalho pouco referenciado. Ainda assim, o setor representa uma parcela cada vez maior do PIB, tem crescente fluxo de turistas e incide diretamente sobre às populações locais e o meio ambiente. Tendo em vista sua crescente importância, o Governo Federal vem desde a década de 30 incorporando ferramentas para regular, monitorar e estimular a atividade.

Até 1996, o país não conseguiu ter uma política consistente, se atendo à leis e decretos para controlar a atividade. A partir deste momento, com a implementação da Política Nacional de Turismo 1996-1999 e o subsequente Plano de Municipalização do Turismo (PNMT), há a primeira tentativa de se formular um planejamento nacional para a atividade com vistas às suas implicações sociais e ambientais. Utilizando-se do discurso da sustentabilidade e da gestão descentralizada, o PNMT teve caráter inovador e serviu de base para os planos vindouros. Entretanto, as implementações de suas políticas sofreram com o desalinhamento ideológico das esferas federal, estadual e municipal, consequência do processo de abertura política da época, impedindo que seu planejamento estratégico pudesse ser colocado em prática.

Em 2003, não por acaso, coincidem o início da primeira gestão do Presidente Lula e a criação do Ministério do Turismo. Se por um lado a constituição do Ministério foi visto com bons olhos pois deu visibilidade e centralidade ao setor, por outro se distanciou de diversas outras políticas que incidem diretamente sobre o turismo. Acima de tais questões, sua institucionalização marca a importância que o turismo assume na agenda pública brasileira, configurando um momento histórico para o setor.

Com o lançamento Plano Nacional de Turismo 2003-2007, sob a ótica do turismo sustentável, nota-se que grande maioria dos programas e metas não incorporou as temáticas sociais e ambientais com o devido aprofundamento. Os alicerces do turismo sustentável expostos anteriormente não se fazem presentes no Plano, gerando uma inconsistência ideológica entre as falas do Presidente e do Ministro em relação aos programas. Partindo-se de uma visão rasa de sustentabilidade socioambiental, os resultados oriundos desta lógica tenderão a ser inconsistentes também. A falta de aprofundamento quando se trata do meio ambiente e a pouca complexidade com que a inclusão social é abordada contribuem para as críticas de autores que se contrapõe ao discurso do desenvolvimento sustentável na prática. O modelo neoliberal do governo FHC acabou se perpetuando na formulação do Plano 2003-2007, quando o Governo Federal, motivado pelos benefícios econômicos gerados e potencialmente projetados, optou por priorizar em suas propostas iniciativas privadas com maior impacto no crescimento do mercado turístico e sua consequente geração de postos de trabalho.

O Plano Nacional de Turismo 2007-2010 foi permeado de inconsistências: foi estampada uma lógica economicista para uma atividade plural e foram colocadas metas muito arrojadas em relação a realidade. Mais uma vez, a questão da sustentabilidade ambiental foi muito pouco abordada, tal qual a inclusão social. Ainda assim, o governo fez questão de destacar as potencialidades do turismo para tais aspectos, não se desdobrando estes

apontamentos em ações. A priorização do investimento e crescimento econômico do turismo coloca o país em direção à massificação da atividade, indo de contraponto ao turismo sustentável.

Por fim, o PNT 2013-2016 marca a inserção do turismo brasileiro no mercado internacional. O Plano é amplamente voltado à criação de infraestruturas, tendo em vista os megaeventos que iriam ocorrer durante o período. Se os Planos anteriores pecaram em priorizar a esfera econômica e a busca incessante por lucro, neste Plano tal problema se agrava. Ainda assim, o PNT 2013-2016 aponta para a formulação da “Agenda Estratégica do Turismo” com a finalidade de expor as projeções do setor de 2013 a 2022. A visão de longo prazo é uma novidade, visto que o imediatismo das ações foi fator que prejudicou uma análise realista do turismo nos planos anteriores. Uma visão mais multidisciplinar das ações também é uma peculiaridade do PNT 2013-2016, contando com abordagens temáticas que consideram o turismo uma área que toca em pontos além da lucratividade do setor. Os resultados do PNT seriam monitorados a partir da implementação do novo sistema de dados, da ampliação de ferramentas de avaliação e criação de indicadores. Entretanto, os programas não incluem a variável de impacto socioambiental, ficando restritos aos indicadores econômicos.

Certos pontos fazem parte dos três Planos abordados neste trabalho. A primeira é a ideia de que o crescimento econômico poderia irradiar em mudanças sociais e ambientais. Apesar de apresentar a busca pelo desenvolvimento sustentável em todas as suas introduções, as metas, macroprogramas e objetivos, apresentam políticas que visam prioritariamente o aumento do fluxo de turistas, o financiamento à iniciativa privada e maior geração de capital externo. O turismo sustentável é colocado em segundo Plano, não configurando uma preocupação do Governo Federal em promover políticas específicas de promoção ao desenvolvimento sustentável, mas sim continuar trabalhando sobre pressupostos neoliberais de inserção do país no turismo de massas.

Outra questão frequente é o imediatismo das ações, o exagero nas metas a serem alcançadas e a falta de instrumentos para análise de impactos socioambientais. As políticas públicas para o turismo carecem de continuidade, faltando uma visão de longo prazo por parte do Governo Federal. Muitas das metas expostas apresentam números que não tem base em acontecimentos anteriores, reflexo da falta de levantamentos de dados sobre o setor. Ainda que os problemas do crescimento desordenado da atividade sejam apontados, os programas pecam em desenvolver indicadores de impacto ambiental e social oriundos da atividade.

Por fim, o turismo brasileiro na esfera pública permanece em uma grande contradição: há incentivo para estruturas básicas e um pretenso discurso de sustentabilidade, mas ainda assim se busca incessantemente a atração de um fluxo maior de visitantes. Neste sentido, erradicar a pobreza e redistribuir a renda, podem entrar em contradição, especialmente se não há uma orientação realista, indicando as escolhas estratégicas de política social, de turismo sustentável e de política econômica.

Sabendo-se que o governo se utiliza das proposições da ONU para formulação de políticas, a Agenda 2030 colocou o turismo sustentável como promotor do desenvolvimento. Tendo em vista seus objetivos, bem como as limitações expostas nos Planos anteriores, estima-se que o próximo Plano deva apresentar maior aprofundamento em relação ao desenvolvimento sustentável. A meta 8.9 da Agenda 2030 estimula os países a adotarem políticas públicas que sejam exclusivamente promotoras do turismo sustentável, podendo este fator constituir uma meta no próximo Plano. A meta 12.b incentiva a adoção de indicadores de impacto socioambientais e, desta forma, a ascensão do turismo como área de estudo pode contribuir para a formação de um melhor monitoramento da atividade e embasar um Plano futuro. A meta 14.7 busca promover a gestão sustentável do turismo em relação aos recursos marinhos e, tendo em vista o grande potencial do país neste quesito, políticas que abordem este fator podem também se fazer presentes. Além de seguir a perspectiva da ONU, espera-se do próximo Plano Nacional de Turismo uma visão multidisciplinar da atividade, um conjunto de programas que visem diretamente o turismo sustentável, o aprofundamento da discussão sobre a sustentabilidade e a inserção da população local nos ganhos da atividade.

REFERÊNCIAS

- ABRANJA, Nuno Alexandre; DE ALMEIDA, Isabel Duarte. Turismo e sustentabilidade. **Cogitur, Journal of Tourism Studies**, v. 2, n. 2, 2009.
- ALMEIDA, Jalcione. A problemática do desenvolvimento sustentável. **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade**, v. 4, p. 21-29, 1999. AMFORT – Asociación Mundial para la Formación Profesional Turística, 1991. “Turismo: grande desafio dos anos 90”. Anais, II Seminário Latino Americano. São Paulo: AMFORT/EC-USP.
- ANSARAH, Marília Gomes dos Reis. **Turismo-como aprender, como ensinar**. Senac, 2001.
- BAINÉ, Mark et al. Coastal and marine resource management in the Galapagos Islands and the Archipelago of San Andres: issues, problems and opportunities. **Ocean & Coastal Management**, v. 50, n. 3, p. 148-173, 2007.
- BARDDAL, Roberto; ALBERTON, Anete; DE SOUZA CAMPOS, Lucila Maria. As dimensões e métodos de mensuração da sustentabilidade e o turismo: uma discussão teórica. DOI: 10.5773/rgsa. V 4i2. 274. **Revista de gestão social e ambiental**, v. 4, n. 2, p. 138-155, 2010.
- BARRETTO, Margarita; BURGOS, Raúl; FRENKEL, David. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Papirus Editora, 2003.
- BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. Senac, 1997.
- BIZZOZERO, Lincoln J. Estado e espaço no surgimento de um processo de integração. Os casos do Mercosul e da Comunidade Européia. **Contexto Internacional**, v. 14, n. 1, p. 91, 1992.
- BRAMWELL, B. 2002. **Selecionando instrumentos de política para o turismo sustentado**. In: THEOBALD, W. F. (org.). Turismo global. 2. ed. São Paulo: Senac, p.375-391.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007**. Brasília, 2003. Disponível em: <www.turismo.gov.br>.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**. Brasília, 2007. Disponível em: <www.turismo.gov.br>.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**. Brasília, 2013. Disponível em: <www.turismo.gov.br>.
- BRUSADIN, Leandro Benedini. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo–PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**, v. 2, n. 2, p. 87-112, 2005.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.** BOULLÓN, R. C. Las actividades turísticas y recreacionales: el hombre como protagonista. 3. ed. reimpr. México: Trillas, 1995.

BRUNDTLAND, Gro Harlem et al. Nosso futuro comum. **Rio de Janeiro: FGV, 1991.**

BUDOWSKI, Gerardo. Tourism and environmental conservation: Conflict, coexistence, or symbiosis?. **Environmental conservation**, v. 3, n. 1, p. 27-31, 1976.

BURSZTYN, Ivan. A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 3, n. 4, 2003.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa. Considerações sobre o conceito de turismo sustentável. **Formação (Online)**, v. 1, n. 16, 2009.

CAVALCANTI, Clóvis. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 1995.**

CLARKE, J. **A framework of approaches to sustainable tourism.** Journal of Sustainable Tourism, v.5, n.3, p.224-233, 1997.

COHEN, Erik. The impact of tourism on the physical environment. **Annals of tourism research**, v. 5, n. 2, p. 215-237, 1978. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** 2.ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CRUZ, Marta Vieira. Brasil nacional-desenvolvimentista (1946-1964). **Seleção de textos sobre a História da Educação no Brasil República**, p. 24, 2008.

CRUZ, Rita de Cássia. Política de turismo e território. **São Paulo: Contexto, 2001.**

DIAS, Reinaldo; AGUIAR, Marina Rodrigues de. Fundamentos do turismo: conceitos, normas e definições. **Campinas: Alínea**, v. 287, p. 287, 2002.

DIAS, Reinaldo. **"Principais conceitos e definições em turismo."** São Paulo: Ed. Atlas (2008).

DIAS, Reinaldo. **Turismo sustentável e meio ambiente.** Editora Atlas, 2003.

DIEGUES, Antonio Carlos S. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. **São Paulo em perspectiva**, v. 6, n. 1-2, p. 22-29, 1992.

ESCOREL, S. **Clarificando os conceitos: desigualdade, pobreza, marginalidade, exclusão. O que significa exclusão social.** Mimeo, 28 p, 1997.

FREITAS, Rosana de Carvalho Martinelli; NÉLSIS, Camila Magalhães; NUNES, Letícia Soares. A crítica marxista ao desenvolvimento (in) sustentável. **Rev. katálysis**, v. 15, n. 1, p. 41-51, 2012.

FULLANA, Pere; I PALMER, Pere Fullana; AYUSO, Silvia. **Turisme sostenible**. Departament de Medi Ambient, 2002.

GALDINO, Letícia Cristina Fernandes; DA COSTA, Michele Leandro. Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 6, n. 3, 2011.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka. Turismo, políticas públicas e cidadania. **São Paulo: Aleph**, 2007.

GUIMARAES, Roberto P. Políticas de meio ambiente para o desenvolvimento sustentável; desafios institucionais e setoriais. **Planejamento e políticas públicas**, n. 7, p. 57-80, 1992.

IANNI, Otávio. A era do globalismo. 2ª Edição. **Rio de Janeiro: Civilização Brasileira**, 1996.

IRVING, Marta de Azevedo et al. Revisitando significados em sustentabilidade no planejamento turístico. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 5, n. 4, 2005.

KANITZ, Heidi Gracielle; TRIGUEIRO, Renata Paula Costa; DE ARAÚJO, Maria Arlete Duarte. Perspectivas do plano nacional de turismo 2007/2010: avanços ou utopias?. **Revista Turismo em Análise**, v. 21, n. 3, p. 644-667, 2010.

KINZO, Maria D.'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 3-12, 2001.

KÖRÖSSY, Nathália. Do turismo predatório ao turismo sustentável: uma revisão sobre a origem e a consolidação do discurso da sustentabilidade na atividade turística. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 8, n. 2, 2008.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

LAFFERTY, William M. The politics of sustainable development: global norms for national implementation. **Environmental politics**, v. 5, n. 2, p. 185-208, 1996.

LESBAUPIN, Ivo. Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. In: **Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. Vozes, 2001.

LIU, Z. **Sustainable tourism development: a critique**. Journal of Sustainable Tourism, v.11, n.6, p.459-475, 2003

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. **Revista katálysis**, v. 10, n. 1, 2007.

MCCOOL, Stephen F.; MOISEY, R. Neil (Ed.). **Tourism, recreation, and sustainability: Linking culture and the environment**. Cabi, 2001..

MEADOWS, Donella H.; MEADOWS, Denis L.; RANDERS, Jorgen. Limites do crescimento: um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. In: **Limites do crescimento: um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. Perspectiva, 1972.

MITCHELL, Jonathan et al. Can tourism offer pro-poor pathways to prosperity? Examining evidence on the impact of tourism on poverty. **ODI Briefing Paper**, n. 22, 2007.

MOTA, Ana Elizabete et al. A questão ambiental e o contraditório discurso da sustentabilidade. **Praia Vermelha**, v. 19, n. 2, 2010.

NOGUEIRA, Mário G. O papel do turismo no desenvolvimento econômico e social do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 21, n. 2, p. 37-54, 1987.

NOIA, Angye Cássia; JÚNIOR, Astor Vieira; KUSHANO, Elizabete Sayuri. Avaliação do Plano Nacional de Turismo: Gestão do Governo Lula, entre os anos de 2003 a 2007. **CULTUR-Revista de Cultura e Turismo**, v. 1, n. 1, 2014.

OLIVEIRA, Murilo de Alencar Souza; ROSSETTO, Adriana Marques. Políticas Públicas Para o turismo sustentável no brasil: evolução e perspectivas de crescimento para o setor. **Turismo-Visão e Ação**, v. 15, n. 3, p. 322-339, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, **International Year of Sustainable Tourism for Development**. 2017, Resolution adopted by the General Assembly on 22 December, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Introdução ao turismo**. Amparo Sancho (dir. red.). São Paulo: Roca, 2001

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Avaliação ecossistêmica do milênio**, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Acesso em 03/04/2017, v. 15, 2016. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Turismo internacional: uma perspectiva global**. 2ª Edição, Porto Alegre: Bookman, 2003.

PANOSSO NETTO, Alexandre; TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. Reflexões sobre um novo turismo: política, ciência e sociedade. **São Paulo: Aleph**, 2003.

PAULA, Angela Teberga de. **Papel do Estado, alívio à pobreza e turismo: relações teóricas com o Plano Nacional de Turismo 2007/2010**. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Turismo, Universidade de Brasília, 2013, 157 f.

PIMENTEL, Mariana Pereira Chaves. A dimensão institucional das políticas públicas de turismo no Brasil. **PIMENTEL, TD; EMMENDOERFER, ML; TOMAZZONI, EL Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações**. Caxias do Sul (RS): EDUCS, p. 15-38, 2014.

RAMOS, Maria Helena Rauta. **Desenvolvimento sustentável numa perspectiva crítica**. 2010. 2011.

ROCHA, Jhonattan Souza da; DE PAULA ALMEIDA, Noslin. Políticas públicas federais de turismo: uma análise circunstancial do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (Brasil). **Turismo e Sociedade**, v. 1, n. 2, 2008.

RODRIGUES, Marly. Preservar e consumir: o patrimônio histórico e o turismo. **Turismo e patrimônio cultural**. São Paulo: Contexto, p. 15-24, 2001.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. Papirus editora, 1997.

SAARINEN, Jarkko. Traditions of sustainability in tourism studies. **Annals of tourism research**, v. 33, n. 4, p. 1121-1140, 2006.

SACHS, Ignacy. "**Desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI**." *Ambiente & sociedade* 7.2 (2004): 214-216.

SANCHO, Altair; DE AZEVEDO IRVING, Marta. Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 10, n. 3, 2010.

SANCHO, Altair. **Turismo: alternativa efetiva de inclusão social? Uma reflexão sobre as políticas públicas de turismo no Brasil**. 2007. Tese de Doutorado. Programa EICOS/IP/UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

SANCHO, AMPARO. **Introdução ao turismo**. Editora Roca, 2001.

SANTOS FILHO, João dos. **Alguns comentários ao Plano Nacional do Turismo – diretrizes, metas e programas 2003 -2007**. “Um breve ensaio sociológico”. Revista Espaço Acadêmico, número 27, agosto de 2003.

SANSOLO, Davis Gruber; CÁSSIA ARIZA DA CRUZ, Rita de. Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de turismo**, v. 3, n. 4, 2003.

SALAMA, P. 2002. **Novas formas da pobreza da América Latina**. In: **GENTILI, P. Globalização excludente: desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, p.180-222.

SILVEIRA, M. A. **Planejamento Territorial e Dinâmica Local: bases para o turismo sustentável.** IN: RODRIGUES, A. B. (org.) Turismo e Desenvolvimento Local. 3ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

SWARBROOKE, John. **Turismo sustentável.** Aleph, 2000.

SEVCENKO, Nicolau; NOVAIS, Fernando A. **História da vida privada no Brasil.** Companhia das Letras, 1998.

SILVEIRA, C. Government Policies and the Development and Management of Tourism Destinations: a case study of the Brazilian policies. In: **Artigo apresentado no XIV Leisure and Tourism Symposium. Barcelona.** 2004.

SOLHA, Karina Toledo. Evolução do turismo no Brasil. **Turismo no percurso do tempo.** São Paulo: Aleph, p. 117-153, 2002.

SOUZA, MJB de; FERREIRA, Elaine. Planos Nacionais de Turismo, Desenvolvimento Local e Sustentabilidade. **Accessed February**, v. 8, p. 2015, 2011.

TELES, Reinaldo. **Fundamentos geográficos do turismo.** Elsevier, 2009.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Viagem na memória: guia histórico das viagens e do turismo no Brasil.** Senac, 2000.

TURNER, Louis; ASH, John. **“The” Golden Hordes: International Tourism and the Pleasure Periphery.** Constable Limited, 1975.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Sustainable tourism: Contribution to economic growth and sustainable development**, 28 January 2013, disponível em http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciem5d2_en.pdf.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO); WORLD TRAVEL AND TOURISM COUNCIL (UK); EARTH COUNCIL (COSTA RICA). **Agenda 21 for the travel and tourism industry. Towards environmentally sustainable development.**, Spain, p. 1-78, 1997.