

DESENVOLVIMENTO E TURISMO NO BRASIL (1960-1990)

Ana Valéria Endres

Doutora em Sociologia Política
Departamento de Turismo e Hotelaria - UFPB
valendres@hotmail.com

Elbio Troccoli Pakman

Doutor em Economia
Departamento de Turismo e Hotelaria - UFPB
elbiopakman@hotmail.com

Resumo

Tratar do lugar do turismo no desenvolvimento é tema sempre atual. Importa aqui ver as linhas gerais e depois as características com que o tema tem sido tratado e discutido no Brasil. O artigo tem como objetivo apontar as modalidades deste percurso e mostrar as raízes iniciais da gestão do turismo no país, elencando suas modalidades principais. A metodologia parte da recuperação histórica e levantamento de dados e informações relevantes de autores selecionados. No meio de um inegável crescimento, por vezes marcado por bruscas oscilações quantitativas positivas/negativas, com picos de até 20% num ano, diferentes modelos têm surgido gradativamente no Brasil pós-66 para explicar e orientar essa realidade. EMBRATUR, FUNGETUR e outras instituições protagonizaram as diferentes vias (tecnicista, economicista, impulsionista, físico-espacial, comunitária, e finalmente, sustentável), permeiam a trajetória do turismo brasileiro. Hoje os clusters (na modalidade nacional, Arranjos Produtivos Locais) representam a principal via, com estímulo à socialização, à melhora da educação e à profissionalização da população. A crescente rejeição ao turismo que terminava criando “não-lugares” vem cedendo espaço àqueles modelos que postulam o (re) direcionamento a um “lugar” como resultado. É a mudança de atitude que poderá levar a um espaço identitário, relacional e histórico, ou seja, a um verdadeiro lugar que recupere a nossa identidade e nos represente.

Palavras-chave: Turismo. Desenvolvimento turístico. Planejamento turístico. Brasil.

DEVELOPMENT AND TOURISM IN BRAZIL (1960-1990)

Abstract

To tell the place of tourism in the growth process is always a today's theme. What matters here is its general view and then the characteristics within which the theme has been treated and discussed in Brazil. The goal is to point out the modalities of this trajectory and to show the initial management roots of tourism in the country, while naming its chief modalities. Historical recuperation and collection of data and relevant information from selected authors. In the middle of an undeniable growth, sometimes marked by sudden positive/negative quantity oscillations, with peaks of up to 20% a year, different models have gradually emerged in the post-66 Brazil to explain and guide this reality. EMBRATUR, FUNGETUR and other institutions that are protagonists of different (technical, economic, impulsive, physic-spatial, communitarian and, finally, sustaining) via permeate the trajectory of the Brazilian tourism. Presently, clusters (in the national modality, Local Productive Arrangements) represent the main via towards stimulating socialisation, improvement of education and people's professionalisation. The growing rejection to the tourism that ended up creating "no-places" has been giving room to those models that postulate the (re)directing to a "place" as a result.

Keywords: Tourism. Tourist development. Tourist planning. Brazil.

Na introdução da maioria dos textos...

que tratam sobre a importância da atividade turística, é muito comum iniciar o tema pelo seu aspecto econômico, substanciado por inúmeras manifestações afetadas e dados sobre a expansão da atividade, e por todas as benesses que ela pode propiciar, tanto para quem viaja como para quem fica. Estas informações fazem parte de um contexto em que há um discurso hegemônico formulado pelos representantes de governos, dos empresários e das comunidades receptoras diretamente envolvidas com a atividade. É um discurso predominantemente positivo, que toma como fato as possibilidades do turismo ser fator de desenvolvimento nas regiões em que é estimulado, a partir da geração de emprego e renda.

Sobre este contexto, Coriolano (2006) teoriza que este discurso é produzido, na verdade, para o controle da sociedade e dos próprios sujeitos dentro de uma realidade onde há descontroles evidenciados pela *emergência dos conflitos*. O discurso tem a função de controlar os *conflitos* que emergem deste contexto e que são representativos de atores que se viram expostos aos vários impactos negativos, sejam esses culturais, sociais, ecológicos e também econômicos. A *emergência* se dá pela amplitude desses impactos oriundos, comprovadamente, de um turismo mal planejado e sem compromisso com o próprio desenvolvimento que promete alcançar.

Mas até que ponto o turismo pode realmente contribuir com o desenvolvimento? Sabemos que não há uma única resposta sobre como o turismo pode contribuir para o desenvolvimento. Este apresenta-se como

um processo de superação de problemas e conquista de condições (culturais, técnico-tecnológicas, político-institucionais, espaço-territoriais) propiciadoras de maior felicidade individual e coletiva (...) que exige a consideração simultânea das diversas dimensões constituintes das relações sociais (cultura, economia e política) e, também, do espaço natural e social (SOUZA, 1997, p. 19).

Há que se perceber que as relações entre turismo e desenvolvimento no decorrer do tempo são baseadas na perspectiva teórica (econômica, social, humana, responsável, sustentável, sócio espacial, endógena, territorial sustentável) na qual o desenvolvimento é compreendido. Entretanto, é certo que uma das questões fundamentais é perceber quem ganha e quem perde com o incremento do turismo dentre os diversos grupos de interesse,

manifestos e latentes. E, ao divisar suas estratégias e táticas, perceber o grau de autonomia que tais grupos ou atores têm para eleger suas prioridades e os meios para concretizá-las.

Nesse meio, prevalecem aqueles com maior autonomia. Prevalecem aqueles que detêm como função essencial a produção de bens, serviços e ideias, aliados àqueles que produzem as normas, ordens e legitimações. São os atores que estão representados pelo poder econômico e pelo poder do Estado, que aliados são determinantes para a transformação de lugares em lugares turísticos. E os discursos fazem parte deste processo, pois “são produzidos de forma relacionada com o modo como as relações sociais se inscrevem na história e são regidas por meio de relações de poder” (CORIOLANO, 2006). E ficam as questões: será possível transpor a barreira do discurso do turismo que salva tudo e a todos indiscriminadamente? E, diante da história do planejamento do turismo no Brasil, será possível vislumbrar um desenvolvimento menos determinado por processos homogeneizantes globais e mais orientado por processos participativos baseados nas identidades locais?

Desse modo, o objetivo principal deste trabalho é mostrar como, ao longo do tempo, as diversas modalidades de gestão e planejamento do turismo foram se sucedendo no país, e como estas se relacionam com o desenvolvimento tão almejado. O resgate do período delimitado entre as décadas de 1960 a 1990 tem como função revisar os eventuais descompassos entre o discurso e as ações governamentais da época, nem sempre adequadas às condições locais e ao discurso desenvolvimentista. E, diante das constatações resultantes, evidenciar os desafios que o planejamento do turismo orientado pelo Estado tem perante as novas exigências sociais sustentadas por processos cada vez mais participativos.

A metodologia empregada deteve-se na recuperação histórica deste período a partir do levantamento de dados e de informações de autores selecionados pela sua relevância. Os artigos, livros e trabalhos acadêmicos analisados são referências dentro do cenário das discussões sobre política e planejamento do turismo no Brasil e forneceram subsídios importantes para entender as novas e atuais relações que devem ser constituídas entre o Estado e a sociedade em prol do turismo.

Colocamos aqui, de maneira introdutória, as práticas e as teorias que engendraram a relação entre o turismo e o desenvolvimento entre as décadas de 1960 a 1990. A análise desse período é crucial para o entendimento da origem dos desafios que compõem o atual cenário do planejamento do turismo no Brasil.

Para tanto são apresentados alguns dados relativos ao crescimento do setor, sua importância dentro do sistema econômico e suas possíveis repercussões para o desenvolvimento. Nesta direção, explicita-se através do Sistema Turístico – SISTUR, de Beni (1998), a complexidade das inter-relações que o funcionamento da atividade turística exige para analisar o custo-benefício de sua expansão, seguido de uma discussão sobre o modelo turístico adotado pelos países da América Latina e pelo Brasil, especialmente a partir da década de 1960, e o confronto deste modelo com aqueles que têm como premissa uma maior participação de todos os atores no processo de planejamento do turismo em suas bases mais locais, defendidos, principalmente, a partir da década de 1990.

Este panorama evidencia que as relações entre o Estado e a sociedade no processo de planejamento do turismo no Brasil estão se ampliando e que estas devem ser entendidas a partir das relações sociais e das relações de poder que constituem e são constituídas nesse processo. Neste sentido, as capacidades institucionais dos atores, representados pelos setores público e privado, são apresentadas como condicionantes para que as ações descentralizadas e participativas se constituam, de fato, em uma prática social. Este é o desafio que esses setores deverão levar em conta se quiserem transformar o turismo em um setor estratégico genuíno para o desenvolvimento.

E a história começa...

após a Segunda Guerra Mundial, período no qual havia um sentimento de reconstrução e os recursos começavam a circular novamente entre os países do globo, a atividade econômica ampliava-se substancialmente e, apesar da Guerra Fria e alguns conflitos bélicos localizados, a paz reinava em quase todo o planeta.

Esse contexto motivou milhares de pessoas a viajarem para conhecer novos lugares, ocasionando não apenas uma enorme movimentação de turistas, mas também de dinheiro,

entre os países desejosos de se reerguerem economicamente. Neste período, o turismo consolidou-se, expandiu-se, profissionalizando-se. E, é nessa conjuntura que o discurso do turismo floresceu como uma atividade geradora de emprego e renda e que, conseqüentemente, favorece o crescimento/desenvolvimento econômico.

É conhecido o fabuloso crescimento do turismo internacional do pós-guerra, em particular entre os anos de 1950 e 1970, com uma taxa de crescimento anual na casa dos 10%. No período seguinte, apesar do ritmo não ser tão intenso, manteve-se o crescimento do setor. As chegadas internacionais de turistas têm crescido dos 25 milhões em 1950, para 278 milhões em 1980, 674 milhões em 2000 e nada menos do que 1 bilhão 235 milhões em 2016. As receitas advindas do turismo, globalmente e em preços correntes, também aumentaram de US\$ 2 bilhões em 1950 para US\$ 104 bilhões em 1980, US\$ 495 bilhões em 2000, e finalmente US\$ 1 trilhão e 220 bilhões em 2016. (UNWTO, 2017, p. 2)

A expectativa é que o total de chegadas de turistas internacionais, no mundo todo, cresça 3,3% anualmente no período entre 2010 e 2030, alcançando um trilhão e 800 bilhões de chegadas por volta de 2030. Os destinos emergentes deverão crescer, nessas duas décadas, a uma taxa anual (4,4%) que é o dobro daquela a ser obtida (2,2%) pelas economias desenvolvidas. (UNWTO, 2017, p. 3)

Diante do contínuo e crescente fluxo de viagens, o turismo terá impacto substancial no nível de empregos no planeta. É bem conhecido que aproximadamente 1 de cada 10 empregos no mundo estão vinculados ao turismo, e a isso se aliam a isso os impactos positivos que o turismo traz na balança de pagamentos de diversos países receptores que atuam no mercado turístico internacional (BRASIL, 2013).

Diante de tantos dados contundentes, o turismo tem passado definitivamente a ser considerado uma opção viável e positiva para desenvolver as economias, notadamente pela sua capacidade de gerar efeitos multiplicadores.

Costuma-se avaliar como positiva a influência do turismo em regiões com oportunidades de desenvolvimento limitadas. É que os efeitos econômicos positivos podem ser relativamente maiores na formação do produto interno local e no bem-estar da população residente do que

o resultante de igual iniciativa no setor turístico em áreas mais desenvolvidas do país. Os investimentos direcionados para o incremento do turismo – como acomodações e entretenimento – desencadeiam a reboque, investimentos em infraestrutura básica, de acesso e comunicação, que geralmente costuma estar em condições muito precárias. Ou seja, no intuito de fornecerem a infraestrutura necessária ao turismo, esta, ao mesmo tempo, torna-se disponível para o uso da população em geral.

Entretanto, os impactos positivos do turismo não se produzem sempre e em qualquer circunstância, pois dependem essencialmente da alocação de recursos e, também, se o desenvolvimento do setor oferece ou não uma aplicação eficiente dos recursos disponibilizados. Apesar do alarde propiciado pelos números e, como afirma Coriolano (2008), do poder do discurso dominante que transforma ideia em opinião estabelecida e não questionada, os impactos negativos do turismo provenientes de situações mal avaliadas ou da displicência dos responsáveis, recheiam inúmeras publicações. (LEMOS, 1996; RODRIGUES, 2000; AZEVEDO et. al, 2013).

Há dois apontamentos a serem feitos: a contextualização do turismo ao examiná-lo com uma ótica de custo-benefício, e a capacidade do turismo ser indutor de desenvolvimento.

A contextualização da análise do turismo

Qualquer análise de custo e benefício satisfatória requer o entendimento exato sobre a atividade que se quer desenvolver. E, no caso do turismo, é fundamental entender que ele possui características e reflexos que extrapolam as delimitações dadas pelo que se convencionou chamar de setor econômico.

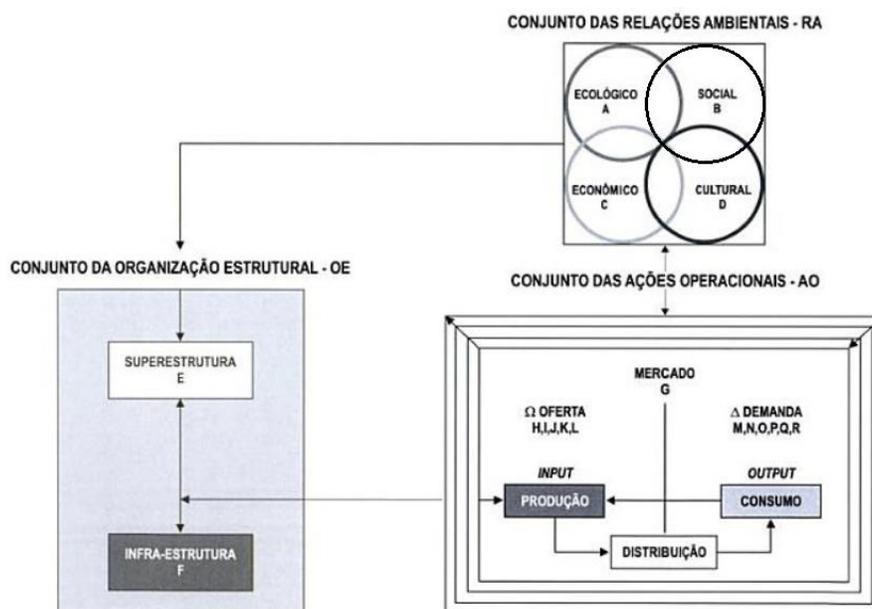
O ambiente econômico é apenas um sistema dentro de um sistema maior e mais complexo que a mera análise do turismo enquanto fenômeno, e limitá-lo a essa lógica minimiza o que ele é na realidade: um fenômeno socioeconômico que impulsiona a economia e a sociedade. Negar sua complexidade é reforçar a dificuldade de seu planejamento o que, conseqüentemente, dificulta também o alcance das benesses que seu discurso prega.

Nos últimos anos tem crescido o número de publicações que evidenciam a crescente complexidade do turismo através de vários modelos (LOHMANN; PANOSSO NETO, 2008; HALL, 2001). Para tentar explicar as nuances que a atividade turística apresenta, os modelos mais usuais são formulados a partir da teoria dos sistemas. No Brasil, o mais difundido e comentado é o modelo de Beni.

Pela conceituação de sistema como o conjunto de procedimentos, doutrinas, ideias ou princípios logicamente ordenados e coesos, com intenção de descrever, explicar ou dirigir o funcionamento de um todo, tivemos em mente situar o Turismo, em toda sua abrangência, complexidade e multicausalidade, em um esquema sintetizador dinâmico que demonstre as combinações multifacetadas de forças e energias, sempre em movimento, de modo a produzir um *modelo referencial*. (...) Assim, (...) construímos o Sistur a fim de conhecer a estrutura dessa atividade, que compreende diversos e complexos conjuntos de causas e efeitos que devem ser considerados. (BENI, 1998, p. 18 e 46)

No livro intitulado *Análise Estrutural do Turismo*, o referido autor relaciona os componentes do SISTUR agregados em três grandes conjuntos: o das Relações Ambientais – RA, o da Organização Estrutural – OE e o das Ações Operacionais – AO, os quais apresentam graficamente:

Figura 1. Sistema de Turismo (Sistur) – modelo referencial



Fonte: Beni (1998, p. 50).

Importante observar que as letras sequenciais e codificadas distribuídas pelos diferentes conjuntos (Figura 1) correspondem aos operadores do sistema. De acordo com o seu idealizador, a administração do sistema turístico exige um planejamento que envolva um contínuo processo de retroalimentação de intervenções, em qualquer parte do sistema, para efetuar os ajustes ou mudanças que se fizerem necessárias para manter o sistema em equilíbrio.

Atualmente, mas ainda de forma muito incipiente, outros autores têm passado a investigar e a procurar outras formas e teorias (da complexidade, dos rizomas e da fenomenologia) para analisar o turismo em função das críticas aos modelos sistêmicos, que segundo Lohmann; Panosso Neto (2008) oferecem explicações de como funciona o turismo, mas não conseguem aprofundar fatos importantes para sua compreensão total. Entretanto, para os objetivos deste texto, o SISTUR apresenta-se ainda como o mais adequado pela sua popularidade nacional.

Assim, evidencia-se o papel do Estado e das várias instituições formais que atuam na atividade turística no alcance de um pretense equilíbrio, que deveria corresponder à satisfação dos objetivos gerais que orientam o incremento do turismo, quais sejam: maximizar seus impactos positivos e minimizar seus efeitos adversos em prol do desenvolvimento. O que leva ao segundo apontamento sobre a relação turismo e desenvolvimento.

O turismo indutor de desenvolvimento

Há sempre um melhor resultado quando se apreendem as complexidades que a atividade apresenta. Esta abordagem torna-se requisito básico para que o processo de desenvolvimento turístico corresponda a um modelo adequado às condições locais, sendo considerado como uma questão crucial na perspectiva do turismo que este seja indutor de desenvolvimento.

Entretanto, quando se resgata o papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento do turismo na América Latina e mais especificamente no Brasil, o que se vê é o incentivo a modelos de turismo que não condizem com as premissas requeridas de desenvolvimento e que nem sempre reconhecem as capacidades e interesses locais e regionais e as realidades dos grupos humanos e econômicos que atuam em suas respectivas áreas.

Como defendem Molina; Rodriguez (2001), na análise sobre o papel do turismo no processo evolutivo da América Latina, entre as décadas de 1960 a 1980, o modelo de indústria turística incentivado pelo Estado foi essencialmente o de “evasão”.

Neste modelo a prática do turismo se dá por atividades que estimulam atitudes de negação da realidade imediata das pessoas que o praticam, o que favorece uma desconexão temporal com a sua realidade que pouco benefício traz para o seu meio natural, econômico, físico, social e cultural. Ou seja, um modelo que consideramos que em nada contribui para o processo de desenvolvimento. Em oposição, o “modelo de indústria alternativa” sustentado pelo “ócio”, atitude criativa que permite ao homem “fortalecer ou ascender a níveis superiores de bem-estar espiritual, por meio do contato com o meio e com o conseqüente efeito nas necessidades de tipo material para obter seus interesses” (MOLINA; RODRIGUEZ, 2001, p. 47) foi pouco ou quase nada estimulado pela “estrutura dirigente e produtiva”, representada pelo Estado e setor privado, dos países da América Latina e do Brasil.

É um modelo que, nas palavras de Beni (1998), se enquadra como um tipo de “colonização aristocrática” caracterizado por projetos de valorização turística de lugares a partir da instalação de grandes e luxuosos hotéis destinados a acolher turistas de alta classe. Pela estrutura suntuosa que apresentam, estes tipos de empreendimento provocam um efeito de constrangimento e separação social entre turistas e as populações que vivem em seu entorno. Neste modelo não há espaço para a participação da população no processo de desenvolvimento turístico.

Tanto a evasão propiciada pelo modelo de indústria turística de Molina; Rodriguez (2001) como a colonização aristocrática de Beni (1998) projetam o que hoje a literatura chama de *não-lugar*. Como diz Augé (1994, p. 73), “se um lugar pode se definir como identitário,

relacional e histórico, um espaço que não pode se definir nem como identitário, nem como relacional, nem como histórico definirá um não-lugar”. Ou seja, o lugar é produto das relações humanas, tecido por relações sociais que garantem a construção de uma rede de significados e sentidos que são tecidos pela história e pela cultura, produzindo a identidade.

O não-lugar, pelo contrário, origina sentimentos de estranhamento das comunidades em relação ao lugar vivido em função da espetacularização do espaço transformado em mercadoria para ser consumido por turistas e viajantes, onde nada é natural, tudo se volta para o artificial, para o simulacro.

Importante observar que as características acima descritas são evidenciadas nos polos de crescimento turístico, abordagem preferida pelo Estado na época, como principal estratégia para estimular a atividade turística de forma intensiva a partir da implantação de *resorts*. A lógica do funcionamento do resort é que o turista não saia de seus limites, onde a prática predominante é do *all inclusive*, no qual a alimentação e alguns serviços já estão incluídos nas diárias.

O polo entendia-se como um centro econômico dinâmico de uma região, cujo crescimento incidia sobre a região que o cerca. Porém, não falta o alerta de que em regiões subdesenvolvidas o polo pode se desenvolver às custas da região sem lhe devolver as riquezas que dela retira, transformado o polo em enclave.

E foi o que ocorreu com vários polos de turismo que foram implementados, que além de serem exemplos representativos da evasão, colonização aristocrática e de não-lugares, não conseguiram trazer os benefícios econômicos esperados para o desenvolvimento local e/ou interno. As fugas decorrentes da evasão de divisas, da importação de tecnologias e de recursos humanos, fizeram com que o tão propalado efeito multiplicador de fato não ocorresse. A lógica dos *resorts* transformou os polos em enclaves do atraso. Isso porque os polos foram e ainda são regidos conforme as regras do consumismo e do mercado internacional, da padronização dos lugares.

Cancún, no México, é um exemplo de modelo de desenvolvimento turístico representativo desse quadro. E a sua projeção, principalmente a partir da década de 1960, dentro do

mercado turístico internacional, fez com que este se tornasse um padrão a ser seguido por outros países. Costa Brava na Espanha, o Complexo Turístico de Languedoc-Roussillon na França, empreendimentos em Cuba e na região do Caribe, também foram referência para a época (REJOWSKI, 2002). Importante atentar para o fato de que em muitos destes destinos o principal equipamento turístico é caracterizado pela implantação de *resorts*. Guardadas as devidas proporções, este foi o modelo de que esteve imbuído o planejamento do desenvolvimento do turismo no Brasil, que tem perdurado longo período.

No Brasil...

apesar da existência de ações políticas específicas que contribuíram para a organização do setor desde a década de 1930, é somente em 1966 que foi criada a estrutura federal para a administração do turismo, tendo como marco o Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro desse ano. Neste decreto eram instituídos o Conselho Nacional de Turismo – CNTUR e a Empresa (depois renomeada para Instituto) Brasileiro de Turismo – EMBRATUR. Também foi instaurada a primeira Política Nacional de Turismo, na qual eram definidas as linhas gerais dos objetivos a serem alcançados, em consonância com o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-66).

Entretanto, foi apenas na década seguinte que a EMBRATUR, a partir da criação dos fundos de financiamento de projetos de desenvolvimento turístico, teve um papel proeminente na indicação dos rumos do desenvolvimento turístico nacional. E é justamente esse período que interessa ser analisado, porque esses fundos na realidade substanciaram a implantação no país do modelo de turismo explicitado por Molina; Rodriguez (2001).

Em 1971 foi instituído o FUNGETUR, concebido no contexto do plano Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-72), o qual contempla pela primeira vez o turismo como um setor econômico importante. Segundo o documento, “fica criado o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), destinado a fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas prioritárias para o desenvolvimento do turismo nacional.” (BRASIL, 1971, art. 11). E para levar esta política à prática, a EMBRATUR foi alçada na liderança da ação a ser desenvolvida.

Destaca-se que “em casos especiais, considerados, pela EMBRATUR, de alto interesse turístico, o Conselho Nacional de Turismo poderá aprovar projetos ampliando a aplicação de recursos originados dos incentivos fiscais até o limite de 75% do custo global do empreendimento.” (BRASIL, 1971, art. 12)

Este fundo torna-se um dos principais mecanismos de fomento ao turismo, principalmente aplicáveis a empreendimentos turísticos hoteleiros, considerados prioritários nessa época, que beneficiaram determinados grupos do grande capital regional e nacional, com generosos subsídios.

Em 1974 foram criados os fundos de investimentos como o Fundo de Investimentos Setoriais – FISET, o Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR e o FINAM, seu equivalente para a Amazônia, todos a partir do Decreto-lei nº. 1.376. As facilidades oferecidas por estes fundos possibilitaram a obtenção de recursos para investimentos nas regiões Norte e Nordeste, muito condizentes com as estratégias de integração nacional e com o desenvolvimento econômico regional (BARRETO, 1996).

De maneira geral, com a criação desses incentivos foram atraídos grupos de investidores não apenas nacionais, mas também muitos pertencentes a transportadoras e operadoras europeias, americanas e orientais. Essa estratégia permitiu o início da tímida inserção do Brasil no mercado internacional. Instalaram-se aqui poderosas redes internacionais: a Hilton (1975), Holiday Inn (1975), Sheraton (1974), Méridien (1975), Novotel (1976) e Club Méditerranée (1977), (REJOWSKI, 2002). Assim, os investimentos com fortes incentivos foram majoritariamente direcionados para hotéis de luxo, perfil pouco compatível com a estrutura da demanda interna.

No Nordeste, dadas as condições geográficas semelhantes às do Caribe e ao usufruto do segmento sol e mar, estas orientações se expressaram a partir da chamada Política de Megaprojetos, caracterizada por um conjunto de ações semelhantes praticadas por cinco dos nove estados nordestinos a partir do final da década de 70, que perduraram por toda a década de 80 e com resquícios ainda na de 1990. Ela surgiu com o objetivo de desenvolver o turismo na região por meio da implementação de megaempreendimentos turísticos ou, de forma mais específica, megaprojetos hoteleiros.

São características dessa política: a clara priorização da infraestrutura hoteleira, em detrimento de outros equipamentos infraestruturais turísticos, orientados para a captação e atendimento de demanda turística internacional a partir de modelo europeu de urbanização turística (também reproduzido em Cancún), geralmente estranhos aos padrões urbanísticos locais; a ocupação de extensos trechos da costa, muitas vezes privatizados e apoiados em um discurso preservacionista, que teve como consequência o desfavorecimento das áreas interioranas (CRUZ, 2000) além e, principalmente, a não participação do resto da sociedade no seu processo de implementação (ENDRES, 2002). Apesar de fortemente defendida nos anos 80, as políticas de megaprojetos – e todo o discurso desenvolvimentista que as envolve – a inda encantam, por sua magnitude, muitos setores governamentais e do trade turístico.

Não há como negar, olhando retroativamente, que foram atuações equivocadas, entretanto e infelizmente, condizentes com o contexto político, econômico e social da época. Constituído pelas ações de um Estado desenvolvimentista e totalitário, cuja população foi cerceada de seus direitos políticos e conduzida à modernização através da reprodução de padrões externos de comportamento. E dentro deste contexto e diante do panorama sobre as políticas públicas de turismo no Brasil, o que se observa é que a atuação do poder público no turismo não conseguiu atender, a partir da projeção de suas ações, muitos aspectos do complexo conjunto de relações em que a atividade está inserida, como bem salienta Beni (1998) a partir do SISTUR. Pois, ao canalizar grande parte dos recursos alocados para o turismo na implantação de um parque hoteleiro, o poder público federal, em sucessivas gestões, limitou o desenvolvimento da atividade turística no país. O que se evidencia são ações parciais e desconexas sobre a atuação dos subsistemas que compõem o sistema turístico integral, que não foram bem sucedidas no sentido de promover a atividade de forma equilibrada.

Assim, as ações de planejamento do Estado brasileiro entre as décadas de 1960, 70 e 80, evidenciam a utilização do enfoque chamado de “tradição econômica” ou “turismo como indústria”, amplamente institucionalizado pelos órgãos do governo federal em suas políticas. E, em menor escala, o do “fomento” ou “impulsionista”, percebido em ações governamentais no nível local (HALL, 2001).

O enfoque impulsionista é caracterizado pelo entendimento simplista de que o desenvolvimento turístico é sempre bom e proporciona, automaticamente, benefícios para seus anfitriões. Os moradores das destinações turísticas não estão diretamente envolvidos na tomada de decisões, no planejamento e no processo político do desenvolvimento turístico. Divulgação, relações públicas, propaganda e metas de crescimento, são métodos largamente utilizados no enfoque do fomento.

Já o enfoque econômico incorpora a essência do anterior e ainda vê o turismo como um meio de promover o crescimento e o desenvolvimento de áreas específicas, sendo que aqui o planejamento enfatiza os impactos econômicos do turismo e sua utilização eficiente para criar renda e emprego para determinadas regiões ou comunidades (HALL, 2001). Agora, os métodos característicos são: a análise de oferta-procura, análise de custo-benefício, adequação do produto ao mercado, desenvolvimento de incentivos e segmentação de mercado.

Os outros enfoques são: o “físico-espacial”, o “comunitário” e o “sustentável”. Este último, representativo do final do século passado e início deste século, defende uma forma integrada de planejamento turístico que procure garantir, no longo prazo e com o mínimo possível de deterioração de recursos, de degradação ambiental, de rompimento cultural e de instabilidade social, a segurança dos moradores. Tal abordagem tende a integrar características positivas dos enfoques econômico, físico-espacial e comunitário, bem como suprir suas lacunas. É a partir do enfoque sustentável que se orientam os principais e mais importantes livros e publicações sobre planejamento turístico publicados no Brasil, a exemplo de Figueiredo et. al. (2015), César (2011), WWF (2004), OMT (2003) e Magalhães (2002).

É certo que a noção de equilíbrio do sistema turístico, compartilhada por estas diversas publicações, é baseada no conceito de sustentabilidade. E muitos são os desafios nos âmbitos cultural, ecológico, econômico, espacial e social para o seu alcance, não só na gestão do turismo, como na de outras atividades produtivas (VEIGA, 2005; IRVING; AZEVEDO, 2002). As propostas de um turismo sustentável/responsável/endógeno passam necessariamente pela ênfase do contexto social e político no qual a atividade ocorre. E,

considerando a carência histórica de participação vivida pelo Brasil, há ainda que se abrir espaço para um maior entendimento do planejamento como um instrumento que permita um maior controle local sobre o processo de desenvolvimento turístico. Caso contrário, as possibilidades do turismo, em atender os objetivos de desenvolvimento para os países da América Latina e Brasil, pouco se concretizarão.

E a história se repete?! Bom...,

diante das novas exigências em prol do desenvolvimento, estimuladas a partir da década de 1990 por premissas sustentáveis, endógenas e territoriais, novos modelos de turismo aparecem. Os modelos baseados nos *clusters* são os mais difundidos para gestão do turismo, pois em essência, trazem em seu bojo “esforço, mobilização, comunicação, engajamento, interação, sinergia no arranjo produtivo para a consolidação de seu desenvolvimento sustentável” (BENI, 2006, p. 169)

Há que se evidenciar que os *clusters* envolvem um enfoque sistêmico e ação em cima das vantagens competitivas, circunscritas pelo capital social, conhecimento, informação, capacitação e tecnologia da região onde está instalado. As vantagens competitivas tomam o lugar das vantagens comparativas num ambiente globalizado onde prevalecem fatores locais, conhecimento e motivação. No caso do turismo no Brasil, os Arranjos Produtivos Locais, amplamente difundidos na literatura e na prática, são a representação mais próximas da noção de *clusters* (THOMAZI, 2006).

Aparentemente contraditório, mas hoje, um aspecto importante da globalização é, justamente, a afirmação e o fortalecimento da localidade. Atualmente, o que se destaca são as regiões com sistema produtivo articulado e as regiões com elevados níveis de competitividade nos mercados globais. O local e o regional ganham importância expressiva como instâncias que se abrem para a compreensão dessa nova realidade, a partir da concentração de esforços em prol da competitividade e da organização de produtores para impulsionar o produto turístico no mercado. Várias são as exigências para o desenvolvimento de um *cluster* de sucesso, principalmente quando o foco da mudança de paradigma gira em torno da “concentração de esforços” e da “organização de produtores”, pretensamente determinados pela ação integrada entre setor público, setor privado e

sociedade local. Cabe ao poder público, nesse processo, apoiar os *clusters* embrionários, estimulando a socialização e a melhora da educação e profissionalização da comunidade, além de outras iniciativas.

Este apoio passa pela capacidade institucional do Estado em desenvolver um plano estratégico de turismo com uma estrutura de gestão em que a participação de segmentos empresariais e de organizações sociais permita atingir compromissos permanentes entre a iniciativa privada e o setor público. Para tanto, os instrumentos de planejamento a serem utilizados devem levar para “a gestão compartilhada; a participação mútua em custos; a definição de programas e produtos de promoção turística que superem modos tradicionais de fazê-la; a elaboração e promoção de produtos que conjuguem sua oferta com sua própria rentabilização” (BENI, 2006, p. 119-120).

Diante do que se espera do Estado, é possível observar que este começa a adotar, nos programas governamentais implementados para o turismo a partir da década de 1990, as terminologias e conceitos que sustentam o modelo de *clusters*. O principal representante deste novo período que se inicia é o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994-2002). Sua principal função era assegurar, a partir de sua implementação no nível local, a atuação conjunta de vários grupos de interesses, como órgãos governamentais, empresários, associações e comunidade (ENDRES, 2002; 2003). É a partir dessa política que a participação torna-se a palavra de ordem, sendo largamente utilizada em outras políticas da época e nas atuais, a exemplo do Programa de Regionalização do Turismo – PRT – Roteiros do Brasil, elaborado em 2003 e reeditado em 2013, que tem na constituição das Instâncias de Governança Regional o seu espaço de deliberação (ENDRES, 2012).

Entretanto, a transição de um Estado centralizador para um mais participativo, no âmbito do PNMT, foi recheada de inconsistências entre o que o modelo exige e o que a sociedade esperava na época. Sendo as principais, de um lado, a falta de capacidade institucional do Estado em desempenhar o papel de coadjuvante e, do outro, a manutenção por parte dos setores não estatais de um comportamento subserviente do Estado.

Apesar dos inúmeros trabalhos acadêmicos, entre dissertações e teses, que se dedicam a estudar esse novo processo, poucos são aqueles que se direcionam em aprofundar o que tão bem alerta Hall (2001, p. 92), para quem a participação e

(...) o preparo das comunidades para administrar o turismo *são produtos dos arranjos institucionais, dos indivíduos, das estruturas de poder, dos interesses e valores* que afetam o processo de tomada de decisão em diferentes escalas. A capacidade dos indivíduos e grupos participarem no sistema de planejamento turístico não é somente resultado de valores culturais ou democráticos, mas também *produto das estruturas do governo público e do grau em que essas estruturas são verdadeiramente abertas à participação e ao debate*. Além disso, é um conjunto de relacionamentos que se desenvolvem entre os indivíduos e o planejamento turístico no processo político. A participação é, portanto, o relacionamento existente dentro do sistema turístico. [grifos nossos]

Assim, entendemos que, no fundo, são os relacionamentos o que se deve investigar. Relacionamentos estes que se dão a partir dos novos arranjos institucionais propostos pelo Estado brasileiro por meio de suas políticas, fundamentadas no modelo de *clusters*. E, nesse contexto, são as capacidades institucionais, tanto do setor público quanto privado, que estão em evidência, levantando a questão de até que ponto estas são capazes de instituir a participação como prática social. Afinal, uma comunidade com possibilidades reais de participação dentro do processo de planejamento turístico constitui elemento básico para a necessária transformação qualitativa que se necessita e deseja.

Significativo para o turismo seria ter um papel transformador, como o imaginado por Gastal; Moesch (2007, p. 14):

[Na prática do turismo vivencial,] as comunidades aprendem a valorizar seus recursos naturais e culturais, desenvolvendo maior sentimento de pertencimento e, conseqüentemente, elevando o seu grau de cidadania. A postura cidadã leva as pessoas a se tornarem protagonistas nos processos de decisão sobre o tipo de turismo e de turistas com os quais estão dispostos a compartilhar seu espaço de vivência. (...).

Essa mudança de atitude mostra caminhos em direção a um espaço identitário, relacional e histórico, ou seja, a um lugar.

Considerações finais

A problemática do desenvolvimento do turismo no Brasil tem sido tema constantemente atual. Para poder entender suas formas de manifestação nos dias de hoje, via políticas públicas, é crucial o entendimento de como têm evoluído ao longo do tempo.

Daí o direcionamento do texto aos diversos modelos têm surgido gradativamente no Brasil pós-66. EMBRATUR, FUNGETUR e outras instituições protagonizaram as diferentes vias (tecnicista, economicista, impulsionista, físico-espacial, comunitária, e finalmente, sustentável), as quais permeiam a trajetória do turismo brasileiro. Hoje os clusters (na modalidade nacional, Arranjos Produtivos Locais) representam a principal via, com estímulo à socialização, à melhora da educação e à profissionalização da população.

A crescente rejeição ao turismo que terminava criando “não-lugares”, vem cedendo espaço àqueles modelos que postulam o (re)direcionamento a um “lugar” como resultado. É a mudança de atitude que poderá levar a um espaço identitário, relacional e histórico, ou seja, a um verdadeiro lugar que recupere a nossa identidade e nos represente.

Referências Bibliográficas

AUGÉ, M. **Não-lugares**: introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas: Papirus, 1994.

AZEVEDO, F. F. et al. (org.). **Turismo em foco**. Belém: NAEA, 2013.

BARRETO, M. N. **Planejamento e organização em turismo**. Campinas: Papirus, 1996.

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 1998.

_____. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. Estatísticas básicas de turismo. Brasil - Ano de 2012. Disponível em:

http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/estatisticas_indicadores/estatisticas_basicas_turismo. Acesso em 25 de Maio de 2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei N° 1.191, de 27 de Outubro de 1971. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De11191.htm>. Acesso em: 18 mai. 2016.

CÉSAR, P. A. B. **Turismo e desenvolvimento sustentável**: análise dos modelos de planejamento turístico. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2011

CORIOLO, L. N. M. T. Epistemologia da análise do discurso no turismo. (on-line). **Caderno Virtual de Turismo**. Vol. 5, nº 2. Rio de Janeiro, 2006. p. 50-56.

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

ENDRES, A. V. **As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

_____. Redes políticas como novo instrumento de condução política do Estado: contextualização frente à complexidade social e possibilidades para o planejamento turístico. **Turismo: Visão e Ação**, Itajaí, v. 5, n. 3, 2003. p. 217-238.

_____. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo e a Constituição do Conselho Municipal de Turismo: em análise Belém do Pará. **Veredas**: Revista científica de turismo. V. I, João Pessoa, 2002. p. 89-108.

FIGUEIREDO, S. et. al. (Org.). **Perspectivas contemporâneas de análise em turismo**. Belém: NAEA, 2015.

GASTAL, S. A; MOESCH, M. M. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

HALL, M. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

IRVING, M. A., AZEVEDO, J. **Turismo: o desafio da sustentabilidade**. São Paulo: Futura, 2002.

LEMOS, A. I. G. (org.). **Turismo: impactos socioambientais**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

LOHMANN, G.; PANOSSO NETO, A. **Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas**. São Paulo: Aleph, 2008.

MAGALHÃES, C. F. **Diretrizes para o turismo sustentável em municípios**. São Paulo: Rocca, 2002.

MOLINA E., S.; RODRÍGUEZ, A. S. **Planejamento integral do turismo: um enfoque para a América Latina**. Bauru: EDUSC, 2001.

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

REJOWSKI, M. (org.). **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002.

RODRIGUES, A. A. B. (org.). **Turismo, modernidade, globalização**. São Paulo: HUCITEC, 2000.

SOUZA, M. Como pode o turismo contribuir para o desenvolvimento local? In: A. A. B. Rodrigues (org), **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

THOMAZI, S. **Cluster de turismo: introdução ao estudo de arranjo produtivo local**. São Paulo: Aleph, 2006.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO). **UNWTO Tourism Highlights, 2017 Edition**. July 2017. Disponível em: <<http://mkt.unwto.org/publication/unwto-tourism-highlights>> Acesso em: 10 out. 2017.

WORLD WILDLIFE FOUNDATION (WWF). **Turismo responsável**: manual para políticas públicas. Brasília: WWF-Brasil, 2004.

Recebido em 26/11/17.

Aprovado em 26/12/17