

GESTÃO SOCIAL E TURISMO: ENSAIO SOBRE A GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO BRASILEIRO

Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira

Deborah Moraes Zouain

Fundação Getúlio Vargas - FGV

Resumo

O turismo é a atividade econômica, entre todas, que mais gera renda e empregos nas economias mais pobres. O desenvolvimento da atividade turística é recomendado pela ONU como uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento sustentável e está sendo utilizado no Brasil desde 2003, de forma sistêmica, no combate às desigualdades sociais, na geração de emprego e redistribuição de renda. O objetivo deste ensaio é mostrar o quanto o sistema de gestão pública do turismo no Brasil está comprometido com a gestão social. Neste trabalho, a gestão social é tratada como função básica da gestão pública, já que o objetivo desta é atender a sociedade como um todo. São abordados temas da gestão pública, turismo e suas relações com a gestão social. O sistema público do turismo brasileiro é analisado pela ótica da gestão social e são feitas considerações sobre sua contribuição ao desenvolvimento sustentável da sociedade brasileira.

Palavras-chave: gestão social, participação cidadã, gestão pública, turismo.

1. Introdução

A Organização Mundial do Turismo (OMT), órgão das Nações Unidas (ONU), recomendou às suas nações membros que o turismo em 2007 seja consolidado como agente chave na luta contra a pobreza e usado como uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento sustentável (OMT, 2006). Seu secretário geral, Francesco Frangialli (2006), informa que nos países mais pobres do mundo o turismo é o setor produtivo responsável pela maior receita de exportação e o que mais recebe investimento estrangeiro direto. A taxa de crescimento do turismo nesses países é duas vezes maior que o da industrialização, não existindo outro setor que gere riqueza e empregos em economias pobres da mesma maneira que a atividade turística, pois envolve uma enorme cadeia produtiva englobando lazer e negócios produzindo bens e serviços.

Em 2005 o Brasil recebeu 5,4 milhões de turistas estrangeiros, participando com 0,67% do movimento total de turistas no mundo. Muito pouco se comparado aos vizinhos americanos México (21,9 milhões) e EUA (49,4 milhões). Esses turistas deixaram nos países que visitaram, em milhões de dólares, respectivamente: 3,9 (Brasil); 11,8 (México) e 81,7 (EUA). As ilhas caribenhas, cuja economia baseia-se fortemente na atividade turística, faturaram nesse mesmo ano, 20,4 milhões em moeda americana. Aqui estão contabilizados apenas a renda deixada por turistas estrangeiros, não entrando a do turismo doméstico, relativa ao fluxo interno de turistas dentro do próprio país.

O Brasil com a sua extensão territorial e possuidor de inúmeros atrativos turísticos culturais e naturais, como visto, pode crescer muito no segmento turístico, pois é uma atividade econômica que, quando bem planejado, possibilita a inclusão social dos mais diversos agentes, gera emprego, renda, dinamiza a economia pelos recursos que circulam pelos mais diversos setores econômicos.

Em 2003, o Governo Federal estabeleceu o Turismo como uma de suas prioridades, com funções estratégicas de promover o desenvolvimento socioeconômico e reduzir as desigualdades sociais. A consolidação do recém criado Ministério do Turismo como articulador da gestão do turismo no Brasil se deu no lançamento do Plano Nacional de Turismo (PNT) em que a atividade turística constituiria fator de ampliação de oportunidades e certeza de um desenvolvimento sustentável. Os programas do PNT foram concebidos e orientados pelos seguintes vetores do governo: a) redução das desigualdades regionais e sociais; b) geração e distribuição de renda; c) geração de emprego e ocupação; d) equilíbrio do balanço de pagamentos. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003).

Como o desenvolvimento sustentável passa necessariamente pelas questões da gestão social, gestão-cidadã, gestão social compartilhada, entre outras nomenclaturas, este artigo fará uma avaliação até que ponto o sistema de gestão pública do turismo brasileiro e seus programas estão orientados para a gestão social.

O objetivo deste ensaio será mostrar em que grau o sistema de gestão pública do turismo no Brasil juntamente com seus programas estão comprometidos com a gestão social. Para elucidar a questão apresentada serão discutidos os conceitos de gestão pública, desenvolvimento sustentável, gestão social e turismo. Também serão apresentados os programas da gestão pública do turismo vigente no país e suas relações organizacionais no período a partir da criação do Ministério do Turismo (2003), quando foi apresentado à sociedade brasileira o Plano Nacional de Turismo. Este plano, introduziu um novo modelo de administração no setor, prevendo maior descentralização e participação da sociedade civil organizada.

2. Gestão pública, descentralização e gestão social

São sinônimas as palavras administração e gestão, então, do seu significado temos que Gestão Pública ou Administração Pública é o conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar a estrutura e o funcionalismo de uma organização pública.

Segundo Tenório (2004), a gestão pública deve pautar as ações do Estado em função dos interesses da sociedade onde a gestão social é o processo por meio do qual a sociedade contribui à *res publica*, como nos Conselhos Municipais e movimentos populares, não significando a exclusão do mercado ou dos poderes constituídos. Ele é enfático em relação ao significado da administração pública:

[...]é gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação. Assim, a gestão pública, independentemente da organização que a pratique, deve estar orientada para o público e não para o privado, para o coletivo e não para os indivíduos, para benefício da comunidade e não dos compadres. (TENÓRIO, 2006, p.104)

Seguindo a linha de argumentação de Sarávia e Tenório (2006), neste ensaio estaremos tratando a gestão social com função base da gestão pública já que o objetivo desta é atender os interesses da sociedade como um todo, sendo a gestão social “uma adjetivação da gestão pública, não seu substituto” (SARAVIA e TENÓRIO, 2006 p.109)

A administração pública brasileira nasceu de uma necessidade de Portugal manter uma estrutura administrativa no então Brasil colônia que garantisse a lealdade dos colonos e a exploração econômica das riquezas brasileiras para a coroa portuguesa. Era então a administração pública brasileira um monopólio em que surgia a exploração dessa estrutura administrativa altamente hierarquizada com interesses pessoais, que aliado a centralização de

poder na cúpula, viriam a caracterizar duas marcantes faces da administração pública brasileira: o patrimonialismo e o autoritarismo (PAULA, 2005).

Diversas reformas na administração estatal ao longo de nossa história tentaram corrigir essas deformações, mas que foram dificultadas pela predominância de ações de cunho econômico-financeiras e institucinal-administrativa dificultando: a) a inclusão socioeconômica que abrange os direitos constitucionais como: trabalho, educação, saúde e; b) a inclusão sóciopolítica que é a participação dos cidadãos nas decisões de natureza pública (PAULA, 2005).

Buscando a inclusão sociopolítica a autora apresenta o conceito da vertente política societal que busca construir uma gestão social com formas de organização e administração do Estado incluindo a participação da sociedade capaz de subverter o padrão autoritário das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. Esta vertente surgida nos anos 1980 cuja participação social é seu cerne e teve seu ápice no momento da elaboração da Constituinte quando diferentes forças políticas buscavam oferecer propostas para atender demandas de diferentes atores sociais. Apesar da heterogeneidade dessas demandas o movimento centrava-se nas questões de reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país propondo uma rearticulação entre Estado e sociedade, combinando democracia representativa e participativa.

Jacobi (2000, p.12) explica essa diferenciação entre democracias:

(...) trata-se de pensar sobre a participação popular e sua relação com o fortalecimento de práticas políticas e de constituição de direitos que transcendem os processos eleitorais e seus impactos frequentemente ambíguos e/ou contraditórios sobre a cidadania.

Segundo esse autor, a participação cidadina é estimulada especialmente em nível local com o fim do regime autoritário e o processo de descentralização do poder na década de 80. A descentralização está relacionada com a distribuição do poder e de território tendo como objetivo gerar mais eficácia, mais justiça social e democracia. É definida por Jacobi (2000, p.35) como “uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central”.

Continua o autor considerando que a descentralização possibilita o controle social do poder público pela sociedade organizada, aprimora as relações intergovernamentais e propicia melhor capacitação aos governos subnacionais no desempenho de suas funções. É de se supor que descentralizando a estrutura administrativa, as aspirações e demandas por projetos locais ganhem força aumentando o controle pelos próprios beneficiários e recuperando-se assim a racionalidade da decisão local (JACOBI, 2000).

Na perspectiva de democratização do Estado a descentralização promoveu: transformações socioeconômicas; a integração social de grupos excluídos; ampliou direitos; concedeu autonomia e valorizou os poderes locais; a participação cotidiana dos cidadão na gestão pública; a redistribuição e o uso mais eficiente de recursos públicos e; incorporou na lógica da gestão os setores excluídos (JACOBI, 2000).

Franco (2004) menciona que os processos de descentralização em curso na América Latina não motivaram uma participação cidadina devido a alguns males tradicionais da política latino-americano como a corrupção e o clientelismo político. Vê também o risco de reforçar as oligarquias locais com a transferência de poder para instâncias subnacionais embora reconheça que por outro lado, governos centrais foram responsáveis em amenizar formas de dominações locais em regiões isoladas.

A *Institucionalidad Social para la Superación de la Pobreza y la Equidad* (OEA/MIDPLAN/CEPAL) ap. Franco (2004) considera que a precária situação econômica/técnica de muitos municípios e comunidades locais aliados a um processo de descentralização mal conduzido poderia comprometer o equilíbrio social e aumentar as desigualdades sociais.

A descentralização permite que cidadãos de diferentes regiões adequem a provisão de bens e serviços públicos às suas próprias necessidades, mas que também esta nova maneira de gestão seja financiada total ou parcialmente com os recursos gerados pela própria comunidade. Franco (2004) fornece um conjunto de recomendações para equilibrar o processo de descentralização.

- A descentralização é um processo de transferências sucessivas pela qual a capacidade de decisão e de recursos desce gradativamente os escalões governamentais e chegam até a base onde se descentralizam nos cidadãos;
- O governo central não pode transferir suas responsabilidades sociais, ou seja, o desenho institucional, financiamento, implantação, controle e avaliação dos programas sociais, cabendo então, uma descentralização operativa neste caso;
- A distribuição de recursos do governo central deverá ser equitativa tratando de compensar as desigualdades territoriais e o Estado não pode abandonar suas responsabilidades financeiras para cumprir sua obrigação social;
- Para cumprir seu papel de universalizar as práticas sociais, a autoridade central deve ter em conta as especificidades de cada grupo social e gerar intervenções que se adequem a cada situação;
- Os processos de descentralização podem acontecer de maneiras diferentes, dependendo do grau de articulação e maturidade dos atores sociais locais, onde, quanto maior for este grau, maior será a capacidade de sustentação da demanda descentralizadora;
- Deve-se definir se a descentralização acontecerá a todas as entidades subnacionais ou se efetuará somente quando essas unidades cumpram determinadas condições que mostrem que elas têm capacidade de absorvê-las;
- O êxito dos programas sociais depende da existência de mecanismos de controle e avaliação, por parte do Estado, dos projetos que estão em andamento.

A descentralização é citada por Jacobi (2000, p.45) como um processo que deve vir acompanhado de objetivos claros de competências dos entes federativos quanto às suas atribuições:

A Constituição de 1988 promoveu a descentralização que beneficia especialmente os municípios, mas que a indefinição de competências e atribuições gera um descompasso entre avanços possíveis no plano de transferências financeiras, e os entraves à sua ação institucional-administrativa provocam um esvaziamento de sua legitimidade.

O autor sustenta que uma fragmentação institucional dificulta uma coordenação ampla em todo o território federativo em relação ao desenvolvimento com eficiência e equidade, dadas as grandes diferenças regionais e as precárias atribuições entre as esferas do governo, prejudicando uma efetiva democratização da gestão da coisa pública. Propõe um pacto federativo com redistribuição de poder pelas entidades federadas a fim de torná-las mais representativas, com funções de coordenação e planejamento menos centralizadas,

estimulando a participação democrática das comunidades locais cujo objetivo principal seria reduzir as desigualdades sociais e a pobreza patente nos indicadores de bem estar social.

Conclui-se que um dos desafios da gestão pública democrática é segundo Paula (2005, p.159) “identificar as ações políticas que pertencem à esfera dos direitos de cidadania e as ações políticas necessárias à implementação das medidas pela burocracia estatal, estabelecendo em cada situação qual vai ser o papel dos cidadãos e dos burocratas”. Como resposta ao desafio a autora sugere a criação de organizações permeadas por participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Seria uma gestão pública que “procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal. Configura-se assim uma gestão social.”(PAULA, 2005, p.159).

Uma outra abordagem de gestão social utilizando-se o conceito de ação comunicativa de Habermas, pensador contemporâneo ligado a Escola de Frankfurt, é fornecida por Tenório (2004, p.25-26)

Gestão social [...] tenta substituir a gestão tecno-burocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. E uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo [...] Portanto, no contexto da gestão social orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações.

O entendimento alcançado via razão comunicativa reforça a participação cidadã nas decisões da gestão da coisa pública alcançando a dimensão sociopolítica e emerge a concepção de democracia deliberativa que transcende a racionalidade instrumental. Essa democracia deliberativa seria de acordo com Luchmann *ap.* Paula (2005, p.160): “democracia deliberativa é um modelo ou processo que incorpora a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva por meio da deliberação política”.

Como visto a dinâmica institucional que permite uma maior participação popular na gestão pública demanda novos desenhos institucionais que transformam as relações entre o Estado e sociedade. No Brasil destacam-se algumas experiências nesse campo, entre elas estão os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo.

Essas experiências emergiram a partir da vertente societal e se diferem porque colocam em questão a tradicional prerrogativa do Executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas, permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público e possibilita que os diferentes interesses da sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente. (PAULA, 2005, p.162):

O Turismo é colocado neste ensaio como uma forma de gestão social, uma alternativa para uma maior inclusão socioeconômica com desenvolvimento sustentável. Sua proposta governamental de gestão foi concebida de forma que haja a participação cidadã de modo que passaremos ao seu estudo no próximo item.

3. Turismo e desenvolvimento sustentável

O Turismo é reconhecidamente uma atividade geradora de empregos, traz aumento de renda para a região receptora e conseqüentemente maior arrecadação de impostos. Por isso vem sendo classificada como uma das principais atividades econômicas do mundo. O próprio

governo federal reconheceu essa importância criando o Ministério do Turismo em 2003. No entanto há de se pesar os impactos negativos no meio ambiente a partir da sua utilização em benefício da atividade turística e avaliar o desenvolvimento local em relação aos principais pontos elencados pela sociedade, tendo como base a verificação do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) da localidade trabalhada. A distribuição de renda mais equitativa é um dos pontos levantados para a verificação desse índice.

Beni (2001) sugere algumas características da atividade, destacando que o turismo é um eficiente meio para: a) promover a difusão de informação sobre uma determinada região ou localidade, seus valores naturais, culturais e sociais; b) abrir novas perspectivas sociais como resultado do desenvolvimento econômico e cultural da região; c) integrar socialmente, incrementar (em determinados casos) a consciência nacional; d) desenvolver a criatividade em vários campos; e) promover o sentimento de liberdade mediante a abertura ao mundo, estabelecendo ou estendendo os contatos culturais, estimulando interesse pelas viagens turísticas.

O turismo ao mesmo tempo desencadeia benefícios socioeconômicos e, efeitos colaterais maléficis quando não devidamente controlados (BENI, 2001). O espaço físico onde ele se desenvolve é invariavelmente afetado. A partir da segunda metade do século XX teve início o fenômeno do turismo de massa. Ruschmann (2002) o caracteriza como sendo um grande número de pessoas que viajam para determinadas localidades, sejam em grupos ou individualmente, concentrando-se em períodos específicos do ano. Este tipo de turismo segundo a autora vem sendo considerado um dos maiores responsáveis às agressões dos espaços naturais.

Cavaco (2001), também levanta a questão dos custos ambientais e sociais do turismo de massa, convencional, quase popular, próprio de uma sociedade de consumo, organizado “industrialmente”, que passa a se tornar rotineiro. Acrescenta-se a esta, a afirmação da existência de novas procuras por diferentes modos de se chegar a um turismo individualizado de tendências que sejam responsáveis, sustentáveis e seletivas em termos econômicos, valores e comportamentos pessoais. Essa procura se dá preferencialmente no próprio país e em regiões não muito distantes, prefigurando talvez o turismo do futuro: um turismo com características particulares, de escala humana, e que seja bem integrado com os locais de destino, dotado de uma estrutura familiar e artesanal, tendo um aspecto cultural presente em seu meio e, além disso, não necessariamente muito dispendioso.

Por isso, Ruschmann (2002) aponta para outras formas de turismo para contrapor os impactos negativos do turismo de massa: os turismos alternativos, que recebe também os nomes de turismo responsável, turismo leve, turismo ecológico, turismo rural, agroturismo e mais recentemente de turismo sustentado.

A relação entre o desenvolvimento do turismo sustentável e o não-sustentável é apresentada por Swarbrooke (2000) com base em Krippendorf, Lane e Godfrey, e pode ser descrita em linhas gerais a partir de seus conceitos. Enquanto o desenvolvimento sustentável busca uma escala adequada, prazos longos, um desenvolvimento lento e controlado com bases qualitativas, estratégias de desenvolvimento baseadas em planejamento, conceito, preocupação com a cultura local e a sua conservação; o desenvolvimento não-sustentável foge a essas regras que são as diretrizes para o bom funcionamento dos equipamentos turístico como um todo. O turismo sustentável está ligado a uma área de abrangência muito ampla, que alcança os mais diversos elementos formadores do turismo, tais como: políticas e práticas conservacionistas, políticas públicas do setor, comunidade local, as práticas organizacionais do turismo, a utilização dos recursos, o usuário, etc.

Diante disso, o turismo sustentável aparece como forma alternativa ao modelo de turismo até então adotado na grande maioria dos países. Swarbrooke (2000) aponta a expressão “turismo sustentável” como consequência das considerações elencadas a partir de 1980 segundo as implicações apresentadas no Relatório de Brundtland. Definindo que por “sustentável” entende-se “desenvolvimento que satisfaz nossas necessidades hoje, sem comprometer a capacidade das pessoas satisfazerem as suas no futuro”. O que leva a sociedade a buscar uma perspectiva caracterizada por um prazo mais longo que o usual, e a partir de então passa a se envolver uma necessidade de intervenção e planejamento. Isso faz com que a abrangência do termo sustentabilidade se estenda ao meio ambiente, as pessoas e os sistemas econômicos.

A freqüente utilização da expressão “turismo sustentável” a partir dos anos 90, encerra uma abordagem que busca reconhecer a importância das comunidades locais, a forma como as pessoas são tratadas e, por conseguinte o anseio de maximizar os efeitos benéficos produzidos pela economia do turismo. Swarbrooke (2000) apresenta (quadro 1) a lista elaborada na conferência Globo '90, em Vancouver sobre os benefícios do turismo sustentável:

Quadro 1: Benefícios do Turismo Sustentável

Estimula uma compreensão dos impactos do turismo nos ambientes natural cultural e humano;
Assegura uma distribuição justa de benefícios e custos;
Gera empregos locais, tanto diretos quanto indiretos em outros setores de suporte e gestão de recursos;
Estimula indústrias domésticas lucrativas – hotéis e outros tipos de alojamento, restaurantes e outros serviços de alimentação, sistemas de transporte, artesanato e serviços de guias locais;
Gera entrada de divisas para o país e injeta capital e dinheiro novo na economia local;
Diversifica a economia local, principalmente em áreas rurais onde o emprego agrícola pode ser esporádico ou insuficiente;
Procura tomar decisões em todos os segmentos da sociedade, inclusive populações locais, de forma que o turismo e outros usuários dos recursos possam coexistir;
Incorpora planejamento e zoneamento assegurando o desenvolvimento do turismo adequado à capacidade de carga do ecossistema;
Estimula o desenvolvimento do transporte local, das comunicações e de outras infra-estruturas básicas da comunidade;
Cria facilidades de recreação que podem ser usadas pelas comunidades locais, e não só por turistas domésticos ou internacionais. Ele também estimula e auxilia a cobrir gastos com preservação de sítios arqueológicos, construção e locais históricos;
O turismo natural encoraja o uso produtivo de terras que são consideradas marginais para a agricultura, permitindo que vastas regiões permaneçam cobertas por vegetação natural;
Intensifica a auto-estima da comunidade local e oferece a oportunidade de uma maior compreensão de comunicação entre os povos de formações diversas;
Demonstra a importância dos recursos naturais e culturais para a economia de uma comunidade e seu bem-estar social, e pode ajudar a preservá-los;
Monitora, assessora e administra os impactos do turismo, desenvolve métodos confiáveis e obtenção de respostas e opões-se a qualquer efeito negativo.

Fonte: Swarbrooke / Conferência Globo 90

O envolvimento da comunidade local é um dos fatores primordiais para que o turismo aconteça. Para que haja a interação entre comunidade local e desenvolvimento do turismo sustentável, as partes envolvidas no processo devem interagir de forma a constituir uma base sólida, planejada, compromissadas com a qualidade no desenvolvimento do produto, para que as futuras gerações possam usufruir os recursos organizados e gerados, e ainda dê continuidade à produção de divisas para a localidade. A localidade é o ponto de convergência das ações da comunidade, é onde o turismo verdadeiramente acontece, opõe-se a globalização afirmando sua originalidade.

Opondo-se a globalização, Rodrigues (1999, p.75) apresenta uma proposta para o desenvolvimento local com base no turismo:

(...) o lugar apreço com toda sua força, porque é de fragmentos que se assenta o global. Global não significa homogêneo nem uniforme, muito pelo contrário, o global se alimenta das diferenças. (...) O turismo vive das especificidades dos lugares. (...) deter-se no lugar significa abandonar a crença predominante nas soluções pretensamente universais e opor-se a fórmulas externas. Há que se confiar na capacidade e sabedoria das comunidades locais na identificação dos seus problemas e na tentativa de soluções originais (...) seria pensar o desenvolvimento com base local.

No turismo com base local, valoriza-se o artesanato, a culinária regional, o processo agrosilvopastoril familiar, as músicas, danças, festas e credices populares. É revitalizar uma economia local que perdeu espaço para a economia globalizada centrada na alta produtividade (CAVACO, 2001).

Almeida e Blos (2000, p.68) dão sua contribuição sobre o desenvolvimento local:

O desenvolvimento local é, em distintas proporções, um desenvolvimento desde a base, auto-centrado e endógeno. Não somente auto-centrado, porque o enfoque não tem obrigatoriamente uma ênfase comunitária; não somente endógeno, porque contempla a utilização de recursos externos à comunidade.

Em relação a estas afirmações, Almeida e Blos (2000) citando Hirschmann dizem que o desenvolvimento local propõe soluções tangíveis, que vão de encontro a um modelo de desenvolvimento compatível com as localidades. Assim o aproveitamento de recursos disponíveis dentro do nível suportado pelo ambiente, há a possibilidade de gerar trabalho e renda “externos aos circuitos hegemônicos do modelo vigente”. As criações de atividades econômicas que movimentem o mercado estão ligadas a novas experiências de pequenas cidades e áreas rurais, com base na utilização de recursos locais que podem impulsionar as atividades preexistentes na localidade, ou ainda dar início a novas oportunidades com a criatividade da comunidade local.

Com base no turismo local ou ainda no turismo sustentável é possível inferir que a gestão social no turismo compreende:

[...] os processos gerenciais de planejamento, organização, direção e controle, alicerçados no conceito de desenvolvimento sustentável e em valores éticos de cooperação, participação, respeito aos direitos humanos e de responsabilidade social compartilhada – governo, classe empresarial, classe trabalhadora, academia e sociedade civil [...] (ZOUAIN,2004 p.42)

Após a discussão do conceito de turismo sustentável e/ou turismo local como meio de promover a gestão social, passa-se então ao estudo do sistema de gestão pública do turismo e

seus programas. Assim, à luz dos conceitos até aqui apresentados, poder-se-á avaliar o quanto os programas do PNT estão comprometidos com a gestão social.

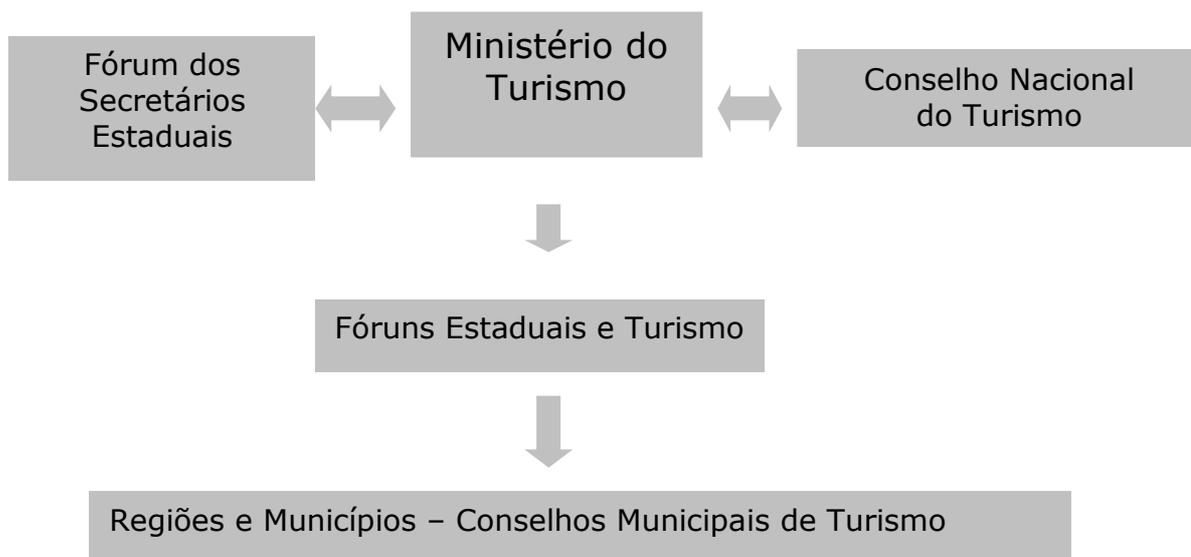
4. Sistema de gestão pública do turismo

4.1 Organização institucional

O Ministério do Turismo instituído em 2003 pelo Governo Federal, veio atender uma antiga reivindicação do setor que clamava por um órgão que estivesse à altura da complexidade e importância da atividade turística para a economia e o desenvolvimento do país. O ministério substituiu o Instituto Brasileiro do Turismo, entidade da administração indireta, encarregado de organizar e planejar a atividade turística até então. A abordagem deste trabalho será a partir do momento do início da gestão do Ministério do Turismo.

A estruturação do Ministério do Turismo bem como o modelo de gestão pública da atividade veio através do Plano Nacional de Turismo (PNT). O PNT é o instrumento de planejamento do Ministério que tem como finalidade explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo. O sistema de Gestão do Turismo no Brasil definidos pelo Ministério é apresentado no diagrama do quadro 2:

Quadro 2: Sistema de Gestão do Turismo Brasileiro



Fonte: elaborado pelos autores baseado no PNT (2003) / Ministério do Turismo

O sistema de gestão é assim composto no seu nível estratégico: o Ministério, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Tem como funções:

- contribuir para construção das políticas e do Plano Nacional do Turismo atuando como fórum facilitador e articulador para a formação das parcerias necessárias;

- elaborar os programas, projetos e ações estratégicas, aportando recursos e capacidade gerencial, co-responsabilizando-se para a construção de uma nova realidade;
- criar as parcerias e articular com os diversos atores, para executar e avaliar os programas e projetos concebidos.

O Ministério é composto por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro (Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva, Consultoria Jurídica), além dos seguintes órgãos finalísticos: Secretaria de Políticas de Turismo; Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo; Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR.

O Fórum Nacional de Secretários é constituído pelos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, auxilia no apontamento de problemas e soluções demandadas dos Estados e Municípios. É o canal de interlocução com os Estados da Federação, que por sua vez estarão conectados às necessidades advindas dos Municípios.

O Conselho Nacional do Turismo é formado por representantes de outros Ministérios e Instituições Públicas que se relacionam com o turismo e das entidades de caráter nacional, representativas dos segmentos turísticos que propõe diretrizes e oferecem subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional do Turismo.

Os Fóruns Estaduais (27) são compostos pelo Secretário ou Dirigente Estadual, de um representante designado pelo Ministério do Turismo, pelas entidades públicas e privadas participantes do Conselho Nacional (representações regionais), pela representação dos Municípios, pelas Instituições de Ensino Superior de Turismo, e demais entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo. Têm a finalidade de integrar a cadeia produtiva nos Estados e Distrito Federal, facilitando a implantação do Plano Nacional do Turismo operacionalizando as políticas formuladas pelo núcleo estratégico, constituindo-se em um canal de ligação entre o Governo Federal e os destinos turísticos.

Os Conselhos Municipais de Turismo deverão ser criados nos Municípios para que organizados em consórcios, formem Roteiros Integrados, ofertando um conjunto de produtos turísticos, completando-se assim o sistema de gestão do turismo brasileiro.

4.2 Plano Nacional de Turismo (PNT) e objetivos dos programas

O Plano Nacional de Turismo (PNT) foi elaborado de maneira compartilhada entre o governo federal, os dirigentes estaduais de turismo e entidades / instituições de porte nacional representativas dos segmentos turísticos. O plano foi organizado em 7 macro -programas estratégicos que seriam desdobrados em programas. Ainda como orientação para o desenvolvimento do PNT, foi adotado os princípios da Organização Mundial do turismo e os vetores do governo. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003, p.20):

O comportamento e a prática do turismo devem ser pautados por padrões éticos concretos e obedecer os princípios gerais contidos no Código Mundial da Ética no Turismo – Organização Mundial do Turismo – 2000. Desta forma podemos afirmar que todos os Programas, Projetos e Ações do Plano Nacional do Turismo terão como pressupostos básicos a ética e a sustentabilidade e como princípios orientadores os seguintes vetores de governo: a) redução das desigualdades regionais e sociais; b) geração e distribuição de renda; c) geração de emprego e ocupação; d) equilíbrio do balanço de pagamentos .

Até este ponto do planejamento do turismo brasileiro o Ministério do Turismo estruturou-se para poder então dar início a parte operativa da gestão propriamente dita, ou seja, colocar em

prática os Programas resultantes do conjunto de ações desenvolvidas pelo Ministério e seus parceiros/atores. Não é objetivo deste trabalho avaliar se os Programas apresentados no PNT estão sendo implementados satisfatoriamente, mas sim se seu sistema de gestão está orientado para promover a inclusão social e o desenvolvimento sustentável orientado pelos vetores de governo. Uma maneira de fazer esta verificação será avaliar se os objetivos propostos pelos programas do PNT estão direcionados para promoção da sustentabilidade, participação cidadã ativa, desenvolvimento local, desenvolvimento sustentável, turismo sustentável, abordados na revisão de literatura deste trabalho os quais dão suporte a “gestão social”.

De modo que foram analisados os 36 objetivos dos 18 programas constantes do PNT e destacados no quadro 3 aqueles que fazem do turismo um promotor da gestão social:

Quadro 3: Objetivos dos Programas do PNT que Promovem a Gestão Social

1) Integrar os governos federal, estadual e municipal, descentralizando o processo de decisão no Turismo Brasileiro;
2) Integrar os setores público e privado e demais instituições otimizando recursos e dando eficiência às ações;
3) Incentivar a pequena e média empresa facilitando o acesso ao crédito;
4) Captar investidores para projetos localizados em regiões potenciais remotas, ainda não desenvolvidas;
5) Gerar novos postos de trabalho por meio do aquecimento da atividade e da construção de novos equipamentos turísticos.
6) Melhorar a qualidade de vida nas cidades turísticas;
7) Equilibrar o desenvolvimento das regiões brasileiras.
8) Diversificar os produtos turísticos contemplando nossa pluralidade cultural e diferença regional;
9) Diminuir as desigualdade regionais, estruturando produtos em todos os estados brasileiros e Distrito Federal;
10) Descentralizar e fortalecer o sistema de fiscalização delegada dos serviços turísticos;
11) Promover a capacitação, qualificação e a re-qualificação dos agentes atuantes em toda cadeia produtiva do turismo, nos diversos níveis hierárquicos, tanto do setor público quanto do setor privado visando ocupar os novos postos de trabalho gerados;
12) Promover a diversidade cultural e regional brasileira;
13) Promover as diferentes regiões brasileiras diminuindo as suas desigualdades;

Fonte: elaborado pelos autores baseado no PNT /Ministério do Turismo

Observa-se pelo quadro 3, que 13 dos 36 objetivos constantes dos Programas do PNT (2003), estão voltados para questão da gestão social, perfazendo 36 % do total. Conclui-se que os programas oriundo do sistema de gestão pública do turismo brasileiro ainda é deficiente no sentido de fornecer um arcabouço que seja favorável à promoção da gestão social.

5. Considerações finais

Pelo confronto do conteúdo dos objetivos dos programas com os conceitos levantados no referencial teórico conclui-se que o PNT ainda contribui pouco (36%) para desenvolver a gestão social. Também a organização institucional da gestão pública do turismo fica a dever no aspecto da participação cidadã no núcleo estratégico e no Fórum Estadual. Os Conselhos

Municipais de Turismo arcarão com o ônus da implementação do plano sem que fossem contemplados com funções específicas de organização ou funcionamento. Baseando-se nessas premissas, algumas hipóteses podem ser levantadas:

- ✓ Não poderá haver uma compreensão clara, por conta do Ministério do Turismo, das demandas reais dos municípios, pois a participação cidadã neste nível se dará por via indireta - Fórum de Secretários de Turismo e do Conselho Nacional de Turismo – podendo haver distorções na implementação do plano;
- ✓ Numa análise por organização, que compõe o Conselho Nacional de Turismo, constata-se que este é formado por 63 entidades sendo a maioria ligada aos setores público e privado - 17 setor público, 35 entidades ligadas ao setor privado empresarial – o que provoca uma leitura das demandas sociais tendenciosa para o mercado;
- ✓ Se o representante estadual no Fórum de Secretários de Turismo não conhece as reais demandas oriundas dos seus municípios, sua representação neste Fórum fica desfocada da realidade;
- ✓ Caberá em grande parte aos Conselhos Municipais de Turismo a tarefa de desenvolver os produtos turísticos nos municípios e estes estão muito longe institucionalmente e representativamente do núcleo estratégico para terem poder decisório e de reivindicação;
- ✓ O município é o elo mais carente, técnica e financeiramente, entre todos os entes federativos e arcarão com a maior responsabilidade de desenvolver o turismo já que o PNT é fortemente sustentado na descentralização das atividades.

Como esta pesquisa foi apenas bibliográfica, não se pode afirmar que na prática os programas de turismo estejam contribuindo mais ou menos do que se constatou para o desenvolvimento da gestão social. Procurou-se apresentar aqui o quanto os programas da gestão pública do turismo estão voltados para a gestão social e somente uma pesquisa de campo esclareceria melhor esta questão. Em se tratando de Turismo, pela complexidade e abrangência da atividade, vale dizer que ele envolve toda a comunidade e estará fortalecendo a gestão social quanto maior for a participação da sociedade no seu sistema de gestão pública.

6. Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Joaquim Anécio e BLOS, Wladimir. O marketing do turismo rural e o desenvolvimento sustentável. *In*: ALMEIDA, Joaquim A. et al (org). **Turismo rural e desenvolvimento sustentável**. Campinas/ SP: Papirus, 2000.
- BENI, Mário C. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 2001.
- CAVACO, Carminda. Turismo rural e desenvolvimento local. *In*: RODRIGUES, Adyr B. Turismo e geografia – **Reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 2001.
- FRANCO, Rolando. **Descentralización, participación y competencia en la gestión social In Descentralización y políticas sociales en América Latina** (GOMÁ, Ricardo, JORDANA Jacint (orgs.). Barcelona: Edicions Bellaterra, 2004.
- JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- MINISTÉRIO do Turismo. **Plano nacional de turismo**. Disponível em <<http://www.embratur.org.br/>>. Acesso em 03 de agosto de 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RODRIGUES, Adyr Balasteri. **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 2001.

RODRIGUES, Arlete. Desenvolvimento sustentável e atividade turística. In: RODRIGUES, Adyr Balasteri. **Turismo e Desenvolvimento local**. São Paulo: Hucitec, 1999.

RUSCHMANN, Dóris van de Meene. **Turismo no Brasil: análise e tendências**. Barueri, SP.: Manole, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos, PIERANTI, Octavio Penna (org). **Estado e gestão social: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. Gestão social: uma perspectiva conceitual. In: **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social**. 2. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

SWARBROOKE, John. **Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental**. São Paulo: Aleph, 2000.

WORLD TOURISM ORGANIZATION. **Tourism and world economy**. Disponível em <[www.world-tourism.org/facts & figures](http://www.world-tourism.org/facts%20&%20figures)>. Acesso em 12 de abril/2007.

ZOUAIN, Deborah Moraes. Gestão social no sistema turístico brasileiro. In: **Gestão em turismo: experiências públicas e privadas**. São Paulo: Aleph, 2004.