



**Universidade de Brasília  
CET – Centro de Excelência em Turismo**

**Pós-Graduação *Lato Sensu*  
Curso de Especialização em Gestão de Negócios em Turismo**

**“UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESPONSABILIDADE  
SOCIAL NO TURISMO BRASILEIRO”**

**PRISCILLA CAVALCANTE ELIAS GRINTZOS**

Brasília – 2007

**Universidade de Brasília  
CET – Centro de Excelência em Turismo**

**Pós-Graduação *Lato Sensu*  
Curso de Especialização em Gestão de Negócios em Turismo**

**“UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESPONSABILIDADE  
SOCIAL NO TURISMO BRASILEIRO”**

Priscilla Cavalcante Elias Grintzos

Prof. Dra. Iara Brasileiro, Orientadora

Monografia apresentada ao Centro de  
Excelência em Turismo - CET, da Universidade  
de Brasília – UnB, como requisito parcial à  
obtenção do grau de Especialista em Gestão de  
Negócios em Turismo

Brasília – DF  
Abril/2007

**Universidade de Brasília  
CET – Centro de Excelência em Turismo**

**Pós-Graduação *Lato Sensu*  
Curso de Especialização em Gestão de Negócios em Turismo**

**“UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESPONSABILIDADE SOCIAL  
NO TURISMO BRASILEIRO”**

**Priscilla Cavalcante Elias Grintzos**

Aprovado por:

---

Iara Lucia G. Brasileiro, Doutora  
Professora Orientadora

---

Domingos Sávio Spezia, Mestre  
Professor Coordenador

---

Ellen F. Woortmann, Doutora  
Professora Examinadora

Monografia apresentada ao Centro de Excelência em Turismo - CET, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gestão de Negócios em Turismo

Brasília, 24 de abril de 2007

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos estudantes, professores, profissionais e, principalmente, governantes que enxergam o turismo como grande propulsor de desenvolvimento econômico e social. Àqueles, também, que valorizam a atividade turística e desejam contribuir para o crescimento justo e igualitário de nosso tão amado País.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente a DEUS pelas oportunidades e por tudo que tenho nessa vida, especial agradecimento a meus pais pela compreensão e carinho, sem os quais jamais conseguiria chegar onde cheguei, aos meus lindos irmãos que sempre se preocuparam comigo, principalmente minha irmã Elene, que acompanhou cada etapa, cada dificuldade e cada conquista realizada. Agradeço, também, aos meus mais sinceros amigos pelo apoio incondicional, à minha querida orientadora que tanto contribuiu para o aperfeiçoamento de meu trabalho, e, finalmente, à diretora do Centro de Excelência em Turismo, Núbia David Macedo, pela oportunidade e pelo voto de confiança que depositou em mim.

*“Seja um grande empreendedor, alguém capaz de criar, inventar, fazer coisas que ninguém fez. Tenha sonhos que promovam a vida e que o transformem não num herói, mas num eterno aprendiz...” (Augusto Cury).*

## RESUMO

Com este trabalho pretendeu-se fazer uma análise da forma como o discurso da responsabilidade social está presente nas políticas públicas de incentivo ao turismo. Para o alcance dos objetivos propostos, fez-se uma abordagem dos atuais conceitos de políticas públicas e responsabilidade social, sua importância e interface com as demais políticas setoriais. Com a análise de alguns programas atuais de governo, identificaram-se as principais ações implementadas no que tange a responsabilidade social e observou-se a forma como as comunidades locais participaram no processo de formulação de tais políticas. Com o intuito de exemplificar os reais benefícios trazidos pela implementação das ações estratégicas, citou-se o caso de Tiradentes, Valença, Mariana e Cachoeira de Brumado, todos em Minas Gerais, e o caso da Comunidade de PATAXÒ, na Bahia. Verifica-se que os dados apresentados neste trabalho refletem os pensamentos de quem concebe, planeja e executa as políticas de turismo no Brasil, não refletindo, entretanto, a visão dos que realmente se beneficiam destas ações.

1. Turismo

2. Política Pública

3. Responsabilidade Social

## **ABSTRACT**

This work intends to analyze the way the social responsibility speech is present on the tourism public policy in Brazil. To achieve the objectives, the concepts of public policy and social responsibility, their importance and interface with other sectorial policies were approached. Some of the current governmental programs were analyzed to identify the main implemented actions and to observe how local communities participate on the process of public policy making. In order to exemplify the real benefits brought by these strategic programs, it was analyzed the case of Tiradentes, Valença, Mariana and Cachoeira de Brumado, all of them in the state of Minas Gerais, and the case of PATAXÒ's Community in Bahia state. It was possible to verify, based on the data presented in this work, that the tourism public policies analyzed reflect the thoughts of who conceived, planned and executed those public policies in Brazil, rather than the vision of local communities addressed by them.

1. Tourism

2. Public Policies

3. Social Responsibility

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
1.1 <i>Metodologia</i> .....	4
1.2 <i>Plano de Amostragem</i> .....	5
<b>2 ESTADO, ÉTICA E TURISMO</b> .....	<b>7</b>
2.1 <i>O Código Mundial de Ética do Turismo</i> .....	7
2.2 <i>O Papel do Estado no desenvolvimento do turismo</i> .....	12
2.3 <i>O Sistema Nacional de Turismo</i> .....	15
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>16</b>
3.1 <i>Conceitos e Definições de Políticas Públicas</i> .....	16
3.2 <i>Aspectos Históricos das Políticas Públicas de Turismo no Brasil</i> .....	19
3.3 <i>Exemplos de Políticas Públicas de Turismo no Brasil</i> .....	20
3.3.1 <i>A Política Nacional de Turismo</i> .....	23
3.3.2 <i>O Plano Nacional de Turismo</i> .....	24
3.3.3 <i>O Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil</i> .....	29
<b>4 RESPONSABILIDADE SOCIAL</b> .....	<b>32</b>
4.1 <i>Conceitos e Definições de Responsabilidade Social</i> .....	32
4.2 <i>Cidadania</i> .....	34
4.3 <i>Turismo e Responsabilidade Social</i> .....	35
4.4 <i>O tratamento da responsabilidade social nas políticas públicas de governo</i> .....	36
<b>5 POLÍTICAS PÚBLICAS COM RESPONSABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DE RESULTADOS</b> .....	<b>39</b>
5.1 <i>Tiradentes: Ouro De Minas</i> .....	39
5.2 <i>O Caso da Comunidade de Bichinhos</i> .....	41
5.3 <i>Valença: “Conservatória”</i> .....	42
5.4 <i>Circuito do Ouro: Mariana a princesa de Minas</i> .....	45
5.5 <i>O Distrito de Cachoeira de Brumado</i> .....	47
5.6 <i>O Caso dos “Pataxós”</i> .....	49
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>52</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>58</b>

<b>8. APÊNDICES .....</b>	<b>61</b>
<i>8.1 Apêndice A: Roteiro Entrevista I.....</i>	<i>61</i>
<i>8.2 Apêndice B: Roteiro Entrevista II.....</i>	<i>62</i>
<i>8.3 Apêndice C: Roteiro Entrevista III .....</i>	<i>63</i>

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, o Brasil apresenta um dos maiores indicadores de desigualdade social no mundo, fato que revela que milhões de brasileiros estão fora do padrão mínimo de dignidade humana. São poucos os que se beneficiam do patrimônio natural e cultural de seu território. O turismo vem, portanto, fazer parte de um grande sistema promissor capaz de promover a igualdade e a inclusão social.

Para tanto, torna-se necessário que se criem ferramentas (políticas públicas) que orientem a correta elaboração, implementação e gerenciamento das ações do governo para o desenvolvimento do setor.

Sabe-se que a importância dada às políticas públicas de turismo no Brasil foi negligenciada por muitos anos tanto por parte do governo, que tinha a responsabilidade de criá-las, implementá-las e controlá-las, como por parte dos estudiosos e pesquisadores em geral que raros estudos produziram a cerca desta temática.

Há algum tempo, percebeu-se que o turismo é uma das atividades de maior crescimento no mundo, sendo considerado como uma das melhores alternativas para a geração e distribuição de renda. Foi a partir desta constatação, como se verá no decorrer do trabalho, que o poder público federal começou a organizar o setor de turismo no Brasil, reestruturando e implementando programas com vistas a dar um impulso maior ao desenvolvimento do turismo de forma organizada e planejada.

Por outro lado, sabe-se que o turismo tem sido, também, condutor de grandes mudanças na cultura, nas raízes, nos costumes e nos hábitos da sociedade local. Desta forma o presente trabalho vem apresentar um questionamento sobre a relação entre as políticas públicas de turismo no Brasil e a responsabilidade social.

O trabalho está organizado, basicamente, em quatro capítulos. O primeiro capítulo traz o tema Estado, Ética e Turismo. Além de discutir os princípios do documento que deve ser modelo para o desenvolvimento do turismo no Brasil, o Código Mundial de Ética, o texto aborda também o papel do Estado no turismo, ou

seja, as funções que o Estado deve desempenhar para criar as condições necessárias para o desenvolvimento da atividade turística. Neste capítulo, faz-se uma breve introdução aos conceitos de ética e os princípios que devem nortear as atividades do setor. A forma como foi elaborado e aprovado o Código, também fazem parte do conteúdo apresentado.

Já o segundo capítulo aborda o tema das Políticas Públicas no Brasil. Para o melhor entendimento do assunto, serão discutidos, entre outros temas, os conceitos e definições de políticas públicas, sua história, sua importância e desdobramentos. Além disso, citar-se-ão as principais políticas de incentivo ao turismo, com maior ênfase no Plano Nacional de Turismo (PNT) e no Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil.

O terceiro capítulo discute o tema da responsabilidade social. Seus conceitos e definições, importância, enfoque nas políticas públicas de governo e sua relação com o conceito de cidadania são alguns dos pontos que serão discutidos ao longo das seções.

Finalmente, o quarto e último capítulo, para dar maior embasamento à temática da pesquisa, traz alguns bons exemplos de locais que se beneficiaram das políticas públicas com responsabilidade social. Entre os exemplos citados estão o caso de Tiradentes, Valença, Mariana e Cachoeira de Brumado, todos em Minas Gerais, e o caso da Comunidade de PATAXÒ, na Bahia.

Sabe-se que todo trabalho de pesquisa deve estar fundamentado numa situação problemática. A situação problemática é a própria questão da pesquisa. A formulação da pergunta de pesquisa depende, entre outros fatores, de estudos anteriores sobre o tema, depoimento de especialistas e o conhecimento prévio do contexto a ser analisado. Ao longo do estudo as questões podem ser reformuladas, abandonadas ou acrescidas de outras, num processo de focalização progressiva. (ALVES, 1991).

Desta forma, com base no papel das políticas públicas para o correto planejamento da atividade turística pergunta-se:

*De que forma as políticas de incentivo ao turismo no Brasil têm enxergado o setor sob o viés da responsabilidade social? Qual a relação das políticas públicas com a responsabilidade social no turismo brasileiro?*

Esta é exatamente a questão que se pretende responder ao longo do trabalho. Para se chegar ao objetivo geral que é o de verificar como são feitas as políticas públicas de turismo no Brasil e de que forma estas enfocam a responsabilidade social, é necessário alcançar objetivos específicos, a saber:

- a. Identificar o significado, importância e interfaces das políticas públicas de turismo com outras políticas setoriais;
- b. Mostrar a importância da responsabilidade social para o correto desenvolvimento do turismo;
- c. Mostrar o papel das políticas públicas para a organização da atividade turística e desenvolvimento das comunidades locais;
- d. Verificar de que forma as comunidades envolvidas participam do processo decisório e de formulação das políticas de incentivo criadas;
- e. Fazer uma análise das principais políticas de incentivo ao turismo no Brasil;

Poucos foram os estudos realizados acerca da temática ora apresentada. Cabe ressaltar a escassez de literatura produzida sobre o tema, ainda mais no que se refere à relação das políticas públicas e a responsabilidade social de forma integrada. Na maior parte das obras produzidas ou se fala em responsabilidade social ou em políticas públicas de forma separada. Sendo assim, a oportunidade do projeto ratifica o ineditismo dado ao tema.

Embora a escassez de fontes para a pesquisa dificulte o embasamento teórico, cabe a autora trazer citações, comparações, pesquisas que comprovem a questão que se deseja responder. Há muito material produzido a respeito de políticas públicas e responsabilidade social, mas não de forma integrada. Os autores das obras produzidas pouco relacionam as políticas públicas com a responsabilidade social no turismo. Daí surge a viabilidade do projeto: políticas públicas para o turismo existem, o significado e

importância da responsabilidade social já foram, também, definidos em outros estudos, falta agora fazer a análise já proposta.

A abordagem que se deseja dar é relevante pelas contribuições que irá trazer. Relevante sob o ponto de vista social, já que servirá para conscientizar os planejadores do turismo no Brasil sobre a situação atual das políticas de turismo e indicará a importância da responsabilidade social para o desenvolvimento das comunidades locais. O desenvolvimento das comunidades locais, por sua vez, traz o aperfeiçoamento dos produtos e serviços oferecidos, gera emprego e divisas e promove a sustentabilidade sob o ponto de vista social, pois interfere na relação comunidade x turista.

Do ponto de vista político, este estudo será, também, importante tendo em vista que os governos (nacional, estadual e municipal) estão empenhados em criar estruturas de base para o desenvolvimento do turismo e reconhecem que o planejamento da atividade é primordial para tal.

## **Metodologia**

Segundo Gil, 2002, a função da metodologia é guiar o pesquisador durante o desenvolvimento de sua pesquisa, auxiliando-o a ver o mundo de maneira crítica e reflexiva, bem como incentivar sua criatividade, sua curiosidade e seu poder de questionamento.

Para Gil (2002), no que se refere aos objetivos, a pesquisa pode ser exploratória, descritiva e ou explicativa.

O presente trabalho enquadra-se no tipo de pesquisa exploratória em função de seu grau de novidade e por “provocar o esclarecimento de uma situação para a tomada de consciência”.

A pesquisa bibliográfica foi feita a partir de materiais já publicados, constituídos de livros, artigos de periódicos, internet, entre outros.

Além disso, a pesquisa documental foi feita com base no levantamento dos principais documentos editados pelos órgãos governamentais e outras instituições responsáveis pelo monitoramento das políticas públicas. Entre os documentos pesquisados que darão embasamento teórico à pesquisa estão: O Plano Nacional de Turismo (2003-2007), o Documento Referencial sobre o Turismo no Brasil elaborado e organizado pelo Ministério do Turismo e documento sobre o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil.

Em função de sua forma de abordagem, o presente trabalho classifica-se como forma de pesquisa qualitativa, pois se baseia em “descrições detalhadas de situações sem que o autor se preocupe muito em seguir regras precisas e procedimentos rigorosos e não requer técnicas e métodos estatísticos e por possuir caráter descritivo” (GIL, 2002).

Verifica-se, assim, que o estudo apresentado tem caráter meramente descritivo da atual situação das políticas públicas no Brasil, não traz, portanto, dados estatísticos ou científicos.

### **Plano de Amostragem**

A amostragem foi feita com base no levantamento das principais políticas públicas de incentivo ao turismo no Brasil e de alguns dos responsáveis pela coordenação dos setores de formulação de tais políticas. Por ser um universo bastante amplo de pessoas que poderiam, também, fazer parte da pesquisa, procurou-se apenas os coordenadores dos programas pelo fato destes possuírem um maior conhecimento e uma participação efetiva na consolidação e acompanhamento das políticas implementadas.

Através de entrevistas, foi investigada a forma como algumas políticas são feitas no Brasil. Pôde-se, assim, traçar o perfil das políticas citadas e sua relação com a responsabilidade social.

As entrevistas foram realizadas com a Coordenadora Geral de Regionalização, Sra. Benita Monteiro, com o Coordenador – Geral de Planejamento e Gestão do Ministério do Turismo, com o Sr. José Augusto Falcão e, por fim, com a Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, Sra. Márcia Helena Lopes.

O roteiro da entrevista, com a Sra. Benita procurou responder, entre outras questões, como nasceu o Programa de Regionalização, de que forma se deu a participação das comunidades locais no planejamento do programa, de que forma se deu o entrosamento das instâncias de governo com a sociedade, se foi e como foi buscado o resgate dos costumes e valores das comunidades locais, quais são as políticas que orientam as diretrizes do programa em termos de capacitação, incentivo e financiamento, de que forma são negociadas as destinações dos recursos públicos e quais seus atores responsáveis.

Já o roteiro de entrevista com o Senhor Falcão abordou algumas questões-chaves no desenvolvimento do Plano Nacional de Turismo. Entre outras questões, procurou-se identificar de que forma as comunidades locais participaram do processo de formulação do PNT, de que forma as comunidades percebem os benefícios advindos da implementação das políticas de turismo, qual a interface do PNT com outras políticas públicas, de que forma o governo tem buscado dotar os municípios de capacidade de planejamento e gerenciamento da atividade turística, entre outras.

A discussão sobre a responsabilidade social com a Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social foi feita com os seguintes objetivos: definir o conceito de responsabilidade social atualmente utilizado pelo governo, identificar de que forma o discurso da responsabilidade social tem sido discutido no âmbito das políticas públicas de governo, verificar se existe e como são feitas as parcerias público x privadas no que tange a responsabilidade social, entre outras questões.

As observações e os resultados das entrevistas realizadas foram apresentados e discutidos nos capítulos que abordam as políticas públicas e a responsabilidade social no turismo.

## **2 ESTADO, ÉTICA E TURISMO**

### **2.1 O Código Mundial de Ética do Turismo**

O Turismo cresceu velozmente nas últimas décadas e tornou-se importante para o desenvolvimento sustentável tanto sob o ponto de vista ambiental como também o cultural, econômico, político e social.

É inadmissível hoje falar em turismo sem levar em consideração os aspectos éticos que devem nortear essa importante atividade que movimenta mais de cinquenta setores da economia, envolve todas as camadas sociais e políticas, gera emprego e renda e promove o “bem-estar” social.

Neste sentido, ética pode ser definida como “parte da filosofia responsável pela investigação dos princípios que motivam, distorcem, disciplinam ou orientam o comportamento humano, refletindo especial respeito da essência das normas, valores, prescrições e exortações presentes em qualquer realidade social.” Ou, ainda, “fatores concretos (afetivos, sociais etc.) que determinam a conduta humana em geral, estando tal investigação voltada para a consecução de objetivos pragmáticos e utilitários, no interesse do indivíduo e da sociedade” (HOUAISS, 2001).

Levando em consideração o conceito ora apresentado e os princípios que devem orientar a atividade turística de forma sustentável, criou-se o “Código Mundial de Ética para o Turismo”.

Este código, aprovado por unanimidade na Assembléia Geral da OMT em 1999, pode ser considerado um marco para o desenvolvimento responsável e sustentável do turismo mundial. Seu texto foi inspirado em numerosas declarações e códigos profissionais similares que o precederam e reflete a consciência acerca do papel decisivo do turismo para a “expansão econômica, a compreensão internacional, a paz e a prosperidade dos países, bem como para o respeito universal e a observância dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (BADARÒ, 2003).

O primeiro artigo do código fala da “contribuição do turismo para a compreensão e o respeito mútuo entre homens e sociedades”.

A compreensão e a promoção de valores éticos comuns à humanidade, num espírito de tolerância e respeito pela diversidade das crenças religiosas, filosóficas e morais, são, ao mesmo tempo, fundamento e consequência de um turismo responsável.

Segundo o código, os agentes do desenvolvimento e o próprio turista devem levar em consideração as tradições e práticas sociais e culturais de todos os povos, incluindo as das minorias e populações autóctones, reconhecendo sua riqueza.

As atividades turísticas devem conduzir-se em harmonia com as particularidades e tradições das regiões e dos países receptores, observando suas leis, seus usos e costumes.

As comunidades receptoras de turistas, por um lado, e os agentes profissionais locais, por outro, devem aprender a reconhecer e a respeitar os turistas que os visitam, e informar-se sobre seus modos de vida, gostos e expectativas. A educação e a formação ministradas aos profissionais contribuem para uma recepção hospitaleira do turista.

As autoridades públicas têm por missão assegurar a proteção dos turistas, visitantes e de seus respectivos bens. Nesse sentido, devem conceder especial atenção à segurança dos turistas estrangeiros, devido a sua particular vulnerabilidade. Assim, devem disponibilizar meios específicos de informação, prevenção, proteção e assistência que correspondam a suas necessidades.

Os turistas e visitantes devem evitar, quando de seus deslocamentos, praticar atos criminosos considerados como comportamentos que ferem a cultura ou meio ambiente do local visitado.

Desta forma, cabe aos turistas obterem informações sobre o lugar que desejam visitar antes mesmo de saírem de seu local de origem, prevenindo assim possíveis riscos que possam ocorrer.

O segundo artigo do Código relata o turismo como um instrumento de desenvolvimento social e coletivo.

Ao relacionar o turismo como uma atividade associada ao repouso, ao desporto, ao acesso à cultura e à natureza defende sua concepção como meio privilegiado de desenvolvimento social e coletivo. O turismo deverá, portanto, ser realizado com a necessária auto-educação, tolerância mútua e aprendizagem das diferenças legítimas entre povos e culturas e de sua diversidade.

Desta forma, a atividade turística deve respeitar a igualdade entre homens e mulheres, devem tender a promover os direitos humanos, e, especialmente, os particulares direitos dos grupos mais vulneráveis, como as crianças, os idosos, os deficientes, as minorias étnicas, e os povos autóctones.

A exploração de seres humanos sob todas as formas, principalmente a sexual, e, sobretudo a de crianças, vai contra os objetivos fundamentais do turismo e constitui sua própria negação. Sendo assim, ela deve ser rigorosamente combatida, com a cooperação de todos os Estados envolvidos e condenada sem exceções.

Os deslocamentos por motivos de religião, saúde e educação merecem ser particularmente encorajadas e incentivadas. A introdução ao conteúdo relativo ao valor do turismo e de seus benefícios econômicos, sociais e culturais devem constar dos programas de educação.

Já o terceiro artigo afirma ser dever de todos os agentes envolvidos com a atividade proteger o meio ambiente e os recursos naturais, na perspectiva de um crescimento econômico sadio, contínuo e sustentável, capaz de satisfazer, com equidade, as necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras. Sendo assim, todos os tipos de procedimentos que visem economizar os recursos naturais e evitar sua degradação devem ser encorajados pelas autoridades públicas, regionais, estaduais e municipais.

Além disso, deve-se também, equacionar a distribuição do tempo e espaço nos fluxos turísticos para equilibrar a sazonalidade e diminuir a pressão da atividade sobre o meio ambiente em épocas de “alta temporada”.

A infra-estrutura deve ser planejada e as atividades programadas de forma que seja protegido o patrimônio natural, histórico e cultural das comunidades envolvidas.

O turismo como fator de aproveitamento e enriquecimento do patrimônio cultural da humanidade é o tema apresentado no quarto artigo do código. Conforme entendimento, os recursos turísticos, por pertencerem ao patrimônio comum da humanidade devem ser respeitados e preservados para serem transmitidos às gerações futuras.

Deve ser encorajado o acesso do público aos bens e monumentos culturais privados, resguardando-se os direitos de seus proprietários, bem como aos templos religiosos, sem prejudicar as necessidades de culto.

Os recursos obtidos pela freqüência aos locais devem ser revertidos em obras de melhoria de infra-estrutura e de enriquecimento do patrimônio.

A atividade turística deve ser concebida de forma a permitir a sobrevivência e o desenvolvimento de produções culturais e artísticas, evitando sua padronização e, conseqüente, empobrecimento.

Ainda conforme artigo quinto do mesmo código, as populações e as comunidades locais devem estar associadas às atividades turísticas e participar, de forma justa, dos benefícios econômicos, sociais e culturais que geram, sobretudo, a criação de empregos diretos e indiretos.

As políticas criadas devem, portanto, ser conduzidas de forma a contribuir para a melhoria de vida da população e para atender suas necessidades. Prevê-se para tanto que, em caso de igualdade de competências, deve-se dar prioridade à contratação da mão-de-obra local.

Deve-se dar particular atenção às áreas de zona costeira onde as atividades econômicas são ainda mais desvalorizadas. Os profissionais de turismo e investidores devem viabilizar estudos de impactos sociais, econômicos e ambientais de seus projetos turísticos, consultando, sempre que possível, as comunidades envolvidas.

O artigo sexto estabelece as obrigações dos agentes de desenvolvimento turístico. Os agentes profissionais do turismo têm por obrigação fornecer aos turistas informação objetiva e sincera sobre os destinos, as condições de viagem, de receptividade e de estadia. Devem, ainda, assegurar uma transparência perfeita das cláusulas dos contratos propostos a seus clientes, tanto no que se refere à natureza, ao preço e à qualidade dos serviços que se comprometem quanto às contrapartidas financeiras em caso de ruptura de contrato.

Os profissionais de turismo zelarão, ainda, pela segurança, prevenção de acidentes, proteção sanitária e higiene alimentar.

Os governos têm o direito e o dever de informar a seus cidadãos, em caso de crise, sobre as condições difíceis e mesmo sobre os perigos que eles possam encontrar por ocasião de seu deslocamento ao exterior. No entanto, essas recomendações devem ser baseadas em fatos reais e discutidas com o governo local, de forma que não venha a prejudicar o fluxo turístico do local visitado.

A imprensa, sobretudo a especializada em turismo, deve fornecer informação equilibrada e honesta sobre os acontecimentos e situações capazes de alterar o fluxo turístico. Os meios de comunicação serão responsáveis, portanto, por indicar informações precisas e confiáveis aos consumidores de serviços turísticos e por evitar práticas que incentivem o turismo sexual ou a exploração infantil.

O direito ao turismo, garantido no artigo sétimo do código, deve ser visto como consequência do direito ao descanso e ao tempo livre e constituirá um direito aberto, isto é, um direito de acesso direto às riquezas de nosso mundo, igualmente, a todos os habitantes do planeta.

O turismo social, que permite o acesso da maioria dos cidadãos ao lazer, as viagens e às férias, deverá ser desenvolvido com o apoio das autoridades públicas, assim como o turismo das famílias, dos jovens e estudantes, das pessoas idosas e dos deficientes.

Já o artigo oitavo garante a liberdade de deslocamento dos visitantes e turistas quer no interior de seu país quer de um Estado para outro, em conformidade com o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Estes mesmos turistas

poderão ter acesso às zonas de trânsito e de estada, bem como aos locais turísticos e culturais, sem exageradas formalidades e sem discriminações.

Os turistas e visitantes devem ter reconhecida a faculdade de utilizar todos os meios de comunicação disponíveis, devem beneficiar-se de um pronto e fácil acesso aos serviços administrativos judiciários e de saúde locais, bem como ao livre contato com as autoridades consulares de seu país de origem, em conformidade com as convenções diplomáticas vigentes.

Os turistas e visitantes serão beneficiados com os mesmos direitos dos cidadãos dos países visitados quanto á confidencialidade de seus dados e informações pessoais.

Enfim, os artigos nove e dez tratam do direito dos trabalhadores e empresários da industria turística e da aplicação dos princípios do presente Código, respectivamente.

Os setores públicos e privados deverão, assim, cooperar na aplicação dos presentes princípios e zelar pelo fiel controle de sua efetivação.

Este Código é, portanto, um marco que representa a vontade política, em âmbito mundial, para o desenvolvimento sustentável do turismo através da proteção dos direitos humanos, do meio ambiente e da saúde, dos costumes e tradições, segundo os princípios gerais do direito internacional.

## **2.2 O Papel do Estado no desenvolvimento do turismo**

O Brasil se caracteriza por uma República Federativa, e, portanto, as Unidades da Federação possuem uma autonomia relativa para a elaboração de políticas publicas.

Segundo a Organização Mundial de Turismo (2001, pág.159):

“O objetivo principal da administração pública deve ser o de manter e criar as condições necessárias para aquecer a competitividade das empresas e das regiões turísticas. De fato, este trabalho da administração

faz parte dos requisitos necessários para que se possa oferecer uma experiência turística integral de qualidade, sem ela é impossível conseguir a satisfação total do consumidor, sua fidelidade e a competitividade dos” *resorts* “, regiões e países turísticos”.

O aquecimento da competitividade no setor turístico pode ser feito, entre outras formas, através do incentivo, financiamento e promoção das atividades turísticas nas regiões. Cabe ao Estado, portanto, planejar os recursos orçamentários para atrair investimentos para o setor. No entanto, importante ressaltar a importância dos investimentos em capacitação para a melhoria dos produtos e serviços prestados.

A OMT (2001) ainda aponta que em relação ao turismo, o Estado possui duas funções básicas:

1. Executar as preferências da sociedade utilizando instrumentos de regulação econômica, os investimentos e a regulação fiscal;
2. Maximizar os benefícios sociais do turismo, facilitando uma maior e melhor informação, formação, gestão e aumento da produtividade do setor público e a provisão de bens públicos, que vão desde a ordem pública até a preservação do meio ambiente.

Analisando estas funções, torna-se claro que o Estado, por intermédio dos poderes públicos e, conseqüentemente, das políticas públicas, desempenha funções essenciais para as atividades do setor, prevenindo abusos, solucionando conflitos, capacitando os recursos humanos, protegendo o meio ambiente e promovendo o seu desenvolvimento.

De acordo com Silva apud Barros (2005) tipicamente o Estado intervém no turismo para:

- Estabelecer uma política de turismo livre; ou seja, uma política que facilite a circulação de turistas, que assegure a liberdade dos estabelecimentos e a livre prestação de serviços, favorecendo um desenvolvimento harmonioso do turismo.
- Facilitar os meios de acesso ao descanso e às férias remuneradas por meio de políticas de incentivo e financiamento da atividade;

- Estudar os recursos ou atrativos turísticos do país ou região para a correta “inventariação” dos atrativos existentes;
- Proteger os espaços turísticos por meio de leis que evitem a deterioração dos recursos naturais; culturais e históricos;
- Formação profissional e técnica, sem a qual não poderá haver qualidade dos produtos e serviços;
- Promoção dos investimentos privados no setor turístico através de medidas fiscais e de crédito;
- Realização de obras de infra-estrutura que facilitem as comunicações e que permitam a chegada e estada do turista;

O turismo é, hoje, uma atividade econômica que requer controle e planejamento público. Deve-se superar a noção de que o Brasil, por possuir inúmeras riquezas naturais, atrai por si só o um número, cada vez mais crescente, de turistas. Não adianta dispor de um patrimônio desta magnitude se não há planejamento e implementação de medidas que criem “o valor mercadológico” e simbólico que se deseja alcançar.

È neste contexto que se ressalta o papel estratégico que o Estado deve desempenhar como formulador das políticas públicas e como indutor do desenvolvimento do turismo no Brasil.

Neste cenário, o Ministério do Turismo possui papel relevante na articulação com os demais órgãos diretamente relacionados com o turismo, na condução de uma política de turismo nacional, na realização de investimentos públicos, na manutenção e aceleração dos programas de investimento em infra-estrutura e desenvolvimento, na qualificação local e inclusão das comunidades diretamente envolvidas com as atividades do setor.

Cabe destacar que as atividades aí propostas devem ser executadas em parceria com os diversos órgãos públicos existentes e inter-relacionadas com as demais políticas setoriais, tais como transporte aéreo, infra-estrutura urbana etc.

### **2.3 O Sistema Nacional de Turismo**

O Sistema Nacional de Turismo – SISTUR - é composto pelo Ministério do Turismo (MTUR), a Embratur, o Conselho Nacional de Turismo, o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, os órgãos regionais, estaduais, distritais e municipais de turismo e outros órgãos e entidades públicas ou privadas convidadas pelo MTUR.

O SISTUR tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, de modo a atingir as metas do PNT, de estimular a integração dos diversos segmentos do setor, de promover a melhoria da qualidade dos serviços turísticos prestados através do incentivo à criação de organismos autônomos e leis facilitadoras do desenvolvimento do setor.

Cabe ao SISTUR articular junto aos órgãos competentes o planejamento e a execução de obras de infra-estrutura, o tombamento de bens materiais e imateriais, cuja proteção e preservação sejam considerados de interesse turístico, além de propor a criação de unidades de conservação da natureza consideradas relevantes para o turismo.

A integração dos Estados, Distrito Federal e Municípios no SISTUR exige destes a criação de estruturas administrativas voltadas para a promoção do desenvolvimento turístico e do constante desenvolvimento de planos e projetos ao ordenamento do turismo de forma sustentável.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 3.1 Conceitos e Definições de Políticas Públicas

De acordo com Jenkins e Likorish apud Barros (2005), *“una política es una consideracion razonada de las alternativas”*. Para estes autores, esta definição parte do princípio de que o capital, a terra e os recursos humanos são escassos. Assim, quando há escassez de recursos um dos elementos da política deve ser o planejamento de como alocar melhor estes recursos.

Para Easton apud Barros (2005), uma política pode ser considerada “uma teia de decisões que alocam valor”. Jenkins apud Barros (2005) vê a política como “um conjunto de decisões interrelacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”.

Já Hecló apud Barros (2005), afirma que a definição de política não é “auto-evidente” e complementa que “uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação, mais do que decisões ou ações específicas”.

Antes da decisão, a política envolve um curso de ação ou uma teia de decisões e, sobre política, alguns aspectos devem ser destacados como: a existência de uma rede de ações complexas, a existência de diversas decisões que, tomadas conjuntamente, encerram mais ou menos o que é uma política; a finalização de uma política é muito difícil, pois elas mudam com o tempo; ao estudar política deve-se ater, também, ao exame de “não decisões” (HAM e HILL; 1996).

Especificamente, o presente estudo enfoca políticas públicas, que segundo Dye apud Barros (2005), é tudo o que o governo decide fazer ou não, ou seja, é o foco da ação governamental.

Contudo, cabe destacar que esta decisão de “fazer ou não fazer” não pode, pelo menos idealmente, ser discricionário, arbitrário. As ações constantes da política a ser implementada deverão ser discutidas e aprovadas de forma democrática, em constante sintonia com as necessidades da sociedade.

Hall (2001) afirma que o desenvolvimento de políticas públicas é uma atividade política que sofre influências econômicas, sociais e culturais da sociedade, bem como das estruturas formais de governo e de outros aspectos do sistema político.

A OMT (2001) acrescenta, que o trabalho das administrações públicas, quando do desenvolvimento de qualquer política, é muito complexo, pois para planeja-las é necessária uma análise profunda da situação do setor, que possibilita a determinação dos pontos fortes e fracos da atividade, tanto do lado da oferta como da demanda.

Esta condição requer um conhecimento técnico por parte do gestor da política pública a quem cabe planejar, coordenar e controlar as ações para o alcance das metas propostas. Hoje, verifica-se, no Brasil, poucos profissionais que possuem esta habilidade de gerenciamento. Esta escassez de profissionais qualificados para este fim pode trazer prejuízos para a correta implementação das políticas formuladas.

Ainda segundo a OMT (2001), o termo política pode ser entendido sob duas conotações. Uma visando o ordenamento das forças de todo o país – política partidária - e outra que concentra suas ações em aspectos parciais de direcionamento. Neste sentido, pode-se falar da política de turismo como parte da política que estabelece as diretrizes de planejamento, distribuição de recursos, disposição, promoção e controle da atividade turística.

Para ser considerada pública, uma política deverá ter passado por um processo, mesmo que somente autorizada ou ratificada, por órgãos públicos (HALL e JENKINS, apud Barros 2005).

Importante ainda ressaltar que as políticas públicas, conforme definido anteriormente, são expressas por um conjunto de leis e normas. Destas leis e normas se originam os planos, os programas e, por fim, os projetos.

De acordo com Melo e Froes (2005), os conceitos de plano, programa e projeto estão associados a um conjunto de ações a serem implementadas. Segundo tais autores, o que diferencia tais conceitos é o nível de abrangências destas ações. Por exemplo, o plano é mais amplo, pois compreende um elenco mais diversificado e numeroso de ações, que são desdobradas em programas e, estes, em projetos. Os projetos são, portanto, desdobramentos dos programas e estes de um único plano.

Resumindo então, um plano contém diversos programas, e um programa, diversos projetos.

Para Yazigi (2001), a criação de qualquer programa requer um planejamento integrado e participativo o que pressupõe “o conhecimento sobre a realidade e as escolhas dos meios mais adequadas para transformá-la”. É necessário, portanto, traçar os caminhos a serem percorridos e as providências necessárias para atingir os objetivos desejados. Esse planejamento implica também a expectativa dos impactos que as decisões tomadas causarão no futuro.

Ainda para Yazigi (2001), o processo de planejamento e formulação de políticas públicas deve levar em conta alguns pontos essenciais:

- ✓ Análise do contexto local
- ✓ Dados sobre os recursos disponíveis
- ✓ Estabelecimento de objetivos e metas;
- ✓ Definição da população alvo prioritária e as ações a serem efetuadas;
- ✓ Identificação de parcerias e alianças;
- ✓ Seleção de canais adequados ao alcance dos objetivos propostos;
- ✓ Detalhamento do cronograma físico e financeiro
- ✓ Implementação do plano, delegação de funções e responsabilidades;
- ✓ Ênfase às formas de monitoramento e acompanhamento;

Muitas vezes, quando da elaboração das políticas públicas, alguns pontos essenciais como a análise do contexto atual, a definição da população alvo prioritária e a seleção de canais adequados para o alcance dos objetivos propostos, são esquecidos por parte do formulador da política pública, condenando todo o projeto ao fracasso. Não há como haver sucesso num plano que já se inicia errado, que não possui foco ou mesmo clareza de objetivos e metas.

### 3.2 Aspectos Históricos das Políticas Públicas de Turismo no Brasil

Segundo estudos de Cruz (2002), apesar de o poder público federal esboçar, ainda na década de 1950, uma clara preocupação com a organização política do setor, a primeira política objetivamente consubstanciada de turismo surgiu em 1966 com o Decreto-lei n.55. Este decreto criou o Sistema Nacional de Turismo (composto pela Embratur, CNTUR e Ministério das Relações Exteriores) e tinha por objetivo organizar o setor em toda sua complexidade, no entanto, acabou restringindo-se a aspectos isolados do turismo.

A autora destaca em seu estudo que apenas na década de 90, “quando o governo começa a se reestruturar e enxergar o turismo como grande promissor de emprego e renda, que acontece, efetivamente, uma política de turismo de verdade, ou seja, que integra o turismo em toda sua complexidade e que, efetivamente, sai do papel” (CRUZ 2002).

Cria-se pela primeira vez na história do país o Plano Nacional de Turismo – PNT. Portanto, é exatamente neste contexto, que o tema das políticas públicas ganha importância na academia e onde começam a surgir as primeiras pesquisas e reflexões sobre o assunto.

Já Carvalho (2005), ex-coordenador de turismo do Estado de São Paulo, acredita que as causas que levaram o Brasil a aproveitar seu potencial turístico nos últimos 30 anos está justificada pelos seguintes acontecimentos:

- Desenvolvimento aerocomercial devido a nossa extensão territorial e a dispersão geográfica de nossos atrativos turísticos. (em 1960, o Brasil já era possuidor da segunda maior rede de transporte aéreo nacional em todo o mundo).
- Construção de Brasília;
- Extinção do AI5
- Assinatura da Lei de Anistia

- A tensão militar existente no Golfo Pérsico (início da guerra Irã-Iraque), a invasão russa ao Afeganistão e os problemas políticos detectados no Caribe permitiram a restrição de oferta de destinos turísticos concorrentes ao Brasil, o que viabilizou a captação de fluxos turísticos diferenciados.

Ainda afirma que “Finalmente, após um período de turbulência políticas, o Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco criou, em 1966, a Embratur – Empresa Brasileira de Turismo, o Conselho Nacional de Turismo e, ainda, definiu a Política Nacional de Turismo” (CARVALHO, 2005).

Carvalho (2005) acredita, ainda, que a elevação do turismo a nível ministerial significou o reconhecimento oficial da importância que o governo passava a dar ao setor. Com a publicação, ao final de 1995, do documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Turismo 1996-1999”, pela primeira vez o setor passou a dispor de um roteiro de ações que representava o compromisso claro do governo federal, com a adoção de medidas há muito tempo requeridas por aqueles que militavam no turismo.

### **3.3 Exemplos de Políticas Públicas de Turismo no Brasil**

Efetivamente, torna-se claro que o Estado possui papel fundamental para garantir o direito ao turismo, prevenindo abusos, solucionando conflitos e fomentando seu desenvolvimento.

O Turismo, por ser de caráter transversal, abrange diversas políticas setoriais que acabam por impactar as atividades específicas do setor. Entre tais políticas, encontram-se as políticas de preservação ambiental, políticas de transportes, de infra-estrutura urbana, de tecnologia, etc.

Existem, ainda, diversas políticas e programas de desenvolvimento do turismo no Brasil, as principais seguem enumeradas no quadro abaixo:

<b>POLÍTICA/PROGRAMA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
Cadastro do Turismo	<b>Objetiva:</b> classificar e certificar prestadores de serviços turísticos, cadastrar e credenciar guias de turismo, cadastrar e identificar bacharéis em Turismo, cadastrar instituições de ensino de Turismo.
PRODETUR Nordeste	A partir de estudos do "BNDES", viabilizado por recursos do BID e se utilizando da institucionalidade do "Banco do Nordeste", articulam-se linhas de crédito para as atividades turísticas da Região.
Marca Brasil	Definição da marca "Brasil"
Sinalização Turística	Fomento à sinalização turística com atuação nos municípios e regiões turísticas.
Plano Aquarela	O Plano Aquarela – Marketing Turístico Internacional do Brasil define as bases para todas as ações de divulgação do país no exterior. Foi desenvolvido pelo Ministério do Turismo, por meio da EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo, e sob coordenação da empresa de consultoria internacional em turismo.
PRODETUR Sul	A partir de recursos do BID, aproveitando-se da experiência nordestina, articula-se plano semelhante para a região Sul e o Estado do Mato Grosso do Sul.

Caravana Brasil	Caravanas organizadas para implementar a estratégia de apoio à comercialização e seu principal objetivo é promover visitas técnicas, in loco, de operadores turísticos para que possam conhecer novos destinos e apoiar na promoção dos mesmos no exterior.
Escritórios no Exterior (ETB's)	Os Escritórios Brasileiros de Turismo (EBTs) são unidades avançadas de promoção, marketing e apoio à comercialização de produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no mercado internacional.
Cores do Brasil	Marketing do Turismo Nacional
Plano Nacional de Turismo	<b>Objetiva:</b> ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização de recursos públicos para o desenvolvimento do turismo.
Agenda de Promoção Comercial	Participação conjunta com a Agência de Promoção às Exportações (APEX) e a União Brasileira de Feiras (UBRAFE), tem comparecido a feiras comerciais, destinadas à ampliação dos produtos brasileiros nos mercados estrangeiros, divulgando os destinos nacionais e incentivando a realização de visitas técnicas ao país.
Programa de Regionalização	Conjunto de ações diretas nas unidades municipais (Destaque para o programa "Roteiros do Brasil").

No entanto, no presente trabalho foram detalhados apenas o PNT e o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. O PNT porque serviu de base para os demais planos, programas e ações do governo federal, e o Programa de Regionalização porque foi pautado nas orientações contidas no PNT e, também, porque possui grandes evidências da preocupação com a responsabilidade social desde sua implementação.

### **3.3.1 A Política Nacional de Turismo**

Com o objetivo de ordenar e planejar melhor as atividades do setor turístico, criou-se a Política Nacional de Turismo, que através da Lei 8.181/91, foi regulamentada e promulgada pelo Governo Federal.

A Lei 8.181/91, que dá nova denominação a EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo), estabelece as novas competências deste importante órgão: “formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo” e, ainda, “propor ao Governo Federal normas e medidas necessárias à execução da Política Nacional de Turismo e executar as decisões que, para esse fim, lhe sejam recomendadas”; (Art 2º e 3º, Lei 8.181/91).

Por sua vez, a Política Nacional de Turismo é expressa por um conjunto de leis e normas voltadas ao planejamento e ordenamento do setor e possui suas diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional de Turismo - PNT.

Segundo o artigo 5º da Lei, tal política tem entre outros objetivos o de propiciar “a democratização e o acesso ao turismo no País a todos os segmentos populacionais, contribuindo para a elevação do bem-estar geral”, assim como a “redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional pelo crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição da renda”. Prevê, também, a promoção, a descentralização e a regionalização do turismo por meio do estímulo às atividades turísticas de forma sustentável e segura, onde as comunidades receptoras recebam os benefícios advindos desta importante atividade econômica.

A lei criada dará subsídios para a criação e implementação de programas que visem preservar a identidade cultural das comunidades e populações tradicionais eventualmente afetadas pela atividade turística, assim como para a formação, aperfeiçoamento, qualificação e capacitação de recursos humanos para inserção de todos profissionais no mercado de trabalho.

### **3.3.2 O Plano Nacional de Turismo**

O Plano Nacional de Turismo – PNT - é considerado um instrumento de planejamento do Ministério do Turismo e foi criado, em 2003, para ser “o elo entre os governos federal, estadual e municipal; as entidades não governamentais; a iniciativa privada e a sociedade no seu todo. “Deve ser fator de integração de objetivos, otimização de recursos e junção de esforços para incrementar a qualidade e a competitividade, aumentando a oferta de produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional” (SILVA apud PNT,2003/2007).

O PNT foi criado a partir de vários encontros com os setores representativos do turismo e pode ser considerado como um novo modelo de gestão da atividade turística: um modelo descentralizado e integrador de toda a cadeia produtiva. Para tanto, precisou-se “inovar na condução das políticas públicas, romper as inércias e empecilhos que têm limitado o potencial desta atividade como agente de transformações e como fonte verdadeira de riqueza econômica e desenvolvimento social” (MARES GUIA apud PNT,2003).

O documento, aprovado pelo presidente da república, foi elaborado de forma participativa, através de processos de permanente discussão e atualização e de acordo com as necessidades inerentes à dinâmica do setor.

De acordo com o Ministro do Turismo, Walfrido dos Mares Guia, a primeira reunião para a elaboração do plano contou com a participação de todas as entidades, instituições e empresas de porte nacional e representativas no segmento turístico. A

segunda reunião contou com a presença dos secretários e dirigentes estaduais de turismo e presidentes das empresas públicas de turismo.

Estes encontros foram de extrema importância para a elaboração do PNT, já que as contribuições deles resultantes serviram de base para a formulação das ações e programas definidos, os quais foram sistematizados e agrupados em eixos temáticos de interesse.

A partir destas reuniões, o PNT foi organizado em 7 macro-programas estratégicos desdobrados em diferentes programas. Os macro-programas são “desdobramentos temáticos construídos por um conjunto de programas que visam atingir os compromissos estabelecidos nos objetivos e metas traçadas, a cada quatro anos, para o turismo no Brasil”.

O documento<sup>1</sup>, versão 2003-2007, é estruturado da seguinte forma:

**A) Mensagem do Senhor Presidente da República:**

Resumidamente, a mensagem do Presidente traz os desafios que o governo tem enfrentado no campo do desenvolvimento econômico e social. Fala também, da grande necessidade de se criar empregos, gerar divisas para o país, de se reduzir as desigualdades regionais através de uma melhor distribuição de renda. Desta forma, sendo o Brasil um “lugar único por sua riqueza natural, cultural, econômica e histórica”, é inegável o papel que o turismo representa para atender aos desafios colocados.

**B) Mensagem do Senhor Ministro do Turismo**

O senhor ministro do turismo vem apresentar o Plano Nacional de Turismo desde a criação do Ministério do turismo até a concepção do PNT. Ressalta a importância da “inovação na forma e no conteúdo das relações e interações de toda a cadeia produtiva” que será pautada numa visão sistêmica para garantir uma maior competitividade e proporcionar a tão esperada inclusão social.

---

<sup>1</sup> Plano Nacional de Turismo – PNT 2003/2007.

### **C) Gestão do Turismo**

Esta parte do documento mostra a estruturação do Ministério do Turismo, representado por suas Secretarias e sub-secretarias, fala das competências da Embratur, dos conselhos e fóruns nacionais e estaduais de turismo e apresenta, ainda, a relação entre os diversos atores que compõe o sistema de gestão das políticas públicas de incentivo ao turismo no Brasil.

### **D) Estruturação do Plano Nacional:**

Para uma melhor estruturação do Plano foi necessária a realização de um diagnóstico do contexto atual em que o turismo no Brasil se encontrava. Para isso, levantou-se os principais problemas relacionados ao planejamento e gestão da atividade. Com base neste levantamento, o governo pode definir com maior objetividade os princípios orientadores para o desenvolvimento do turismo no país, definindo, assim, os objetivos e as metas a serem alcançados no período determinado (2003-2007).

### **E) Metas para o Turismo – 2003/2007**

As metas para o turismo no período de 2003 a 2007 são: criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; gerar oito bilhões de dólares em divisas; aumentar para 65 milhões os desembarques domésticos e ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal.

### **F) Macro-Programas**

Os macro-programas são “desdobramentos temáticos que foram escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nos objetivos e metas para o turismo no período 2003 – 2007”. Relacionam-se basicamente a: gestão e relações institucionais; fomento; infra-estrutura; estruturação e diversificação da oferta turística; qualidade do produto turístico; promoção e apoio à comercialização e informações turísticas.

### **G) Entidades que contribuíram para a elaboração do texto básico**

Conforme já discutido anteriormente, a elaboração do plano contou com a participação de diversas entidades ligadas às atividades de turismo no país, entre elas: a ABAV, ABBTUR, ABEOC, ABIH, CNC, BRAZTOA etc.

### **H) Documentos Consultados**

Entre os documentos consultados para a elaboração do plano estão: “Evolução do turismo no Brasil” (Embratur, 2001); carta de turismo (ANHEMBI – MORUMBI); Plano de Trabalho 2003-2007(Embratur), Programa Brasileiro da Atividade Turística (2002) entre outros.

Sendo assim, o PNT atual orienta as ações do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo, com o intuito de promover entre outras coisas:

“... a incorporação de segmentos especiais de demanda ao mercado interno, em especial os idosos, jovens, e pessoas portadoras de deficiências ou mobilidade reduzida, pela instituição de programas de descontos e facilitação de deslocamentos e campanhas institucionais de promoção... a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural e turístico... o estímulo ao turismo responsável praticado em áreas naturais protegidas ou não... a informação da sociedade e do cidadão sobre a importância econômica e social do turismo” (PNT, 2003-2007).

O Ministério do Turismo é o órgão encarregado de publicar anualmente, relatórios, estatísticas e balanços que divulguem, entre outros, os efeitos econômicos e sociais advindos da implementação das políticas criadas.

Segundo entrevista realizada com o coordenador geral de planejamento e gestão do turismo, o Sr. José Augusto Falcão, o PNT 2003-2007 foi formulado logo após a criação do Ministério do Turismo, momento em que se observou a necessidade de se criar um documento referencial que pudesse nortear as ações daquele novo órgão criado. O documento, elaborado em tempo bastante ágil (cerca de 4 meses), envolveu todo o *trade* e a iniciativa privada ligadas ao turismo. Houve vários encontros entre os diversos segmentos que compõe a cadeia produtiva do turismo para discussão das metas e objetivos do plano; fato que comprova o caráter democrático que o documento representa.

Na visão do Sr. Falcão, o PNT é um documento muito objetivo e trouxe resultados muito expressivos para o desenvolvimento do turismo no país. Satisfatório no sentido de ter alcançado as metas a que se propôs. Por exemplo, a meta que se refere à criação de emprego e ocupação, até o final de 2006, já se aproximou de 1.000.000 (um milhão) de novos empregos. Sobre o objetivo de se desenvolver e oferecer ao mercado interno pelo menos três produtos de qualidade por cada região, no Salão do Turismo<sup>2</sup> de 2006, apresentou-se 87 (oitenta e sete) novos roteiros, ou seja, no mínimo três por região.

Os resultados do PNT no período de 2003 a 2007 encontram-se num documento<sup>3</sup> que analisa as perspectivas de desenvolvimento da atividade no país para os próximos anos, garantindo a continuidade desta política e do processo democrático, participativo e descentralizado de gestão.

Ainda para o Sr. Falcão, um dos maiores problemas que afetam o desenvolvimento da atividade turística no país é o problema da falta de qualidade e diversidade dos produtos oferecidos. Observa-se que, por muito tempo, o Brasil se preocupou muito em vender o segmento “sol e mar”, mas em sua opinião, o Brasil tem um potencial de vender outros segmentos que, apenas agora, estão começando a se desenvolver com mais qualidade, como, por exemplo, o ecoturismo, turismo cultural, de eventos entre outros. Falcão acredita que esta qualidade só poderá ser adquirida através da qualificação da mão-de-obra, da melhoria da infra-estrutura interna e dos meios de transporte e de acessibilidade aos destinos turísticos.

Desta forma, torna-se necessário que se dê prioridade em investimentos em infra-estrutura básica para possibilitar o oferecimento de produtos e serviços de

---

<sup>2</sup> Salão do Turismo é um evento, lançado pelo Governo Federal em abril de 2004, que tem como objetivo a mobilização, promoção e comercialização de produtos turísticos desenvolvidos segundo as diretrizes e os princípios do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil. Essa ação de âmbito nacional pretende reforçar a importância desse novo modelo de gestão da atividade turística baseado na competitividade e na inclusão social.

<sup>3</sup> Turismo no Brasil 2007-2010

qualidade não só ao turista, mas também à população local diretamente beneficiada por esta atividade econômica.

Por outro lado, conforme analisa Falcão, um dos grandes méritos do PNT foi ter criado um ambiente de gestão muito adequado para o desenvolvimento do turismo no Brasil, já que conseguiu construir uma grande rede de discussão descentralizada e articulada com todos os atores que compõe o sistema turístico no país.

### **3.3.3 O Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil**

O Programa de Regionalização – Roteiro do Brasil “é um modelo de gestão descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” (site do Ministério do Turismo, 2007).

O Programa, pautado nas orientações contidas no PNT e reflexo do entrosamento das instâncias do governo com a sociedade, surgiu da crescente necessidade de “igualdade social, processos produtivos ambientalmente sustentáveis, respeito aos valores éticos e culturais e relações comerciais justas” (BRASIL, 2004).

O processo de formulação do Programa teve foco nas populações locais através da aplicação de instrumentos metodológicos que pudessem responder às necessidades e particularidades de cada região.

O aspecto fundamental do programa é, portanto, a valorização do respeito às peculiaridades locais e o envolvimento de todos os segmentos ligados ao setor do turismo, que devem funcionar como agentes de mudança.

Para o Programa de Regionalização, região turística é um espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território comum. Sendo assim, ainda que a referência inicial para a definição da região seja a de um espaço geográfico, com suas características propriamente físicas (clima, infra-estrutura, topografia...), a ênfase é dada pelas representações dos habitantes locais, com seus costumes e tradições.

A adoção de um novo modelo de regionalização do turismo, onde cada região turística é vista diferentemente da macro-divisão administrativa adotada (norte, nordeste, sul, sudeste e centro-oeste), exigiu novas estratégias na gestão das políticas públicas anteriormente adotadas. Exigiu, também, a cooperação e a parceria dos diversos segmentos envolvidos: organizações da sociedade, instâncias de governos, empresários e trabalhadores, instituições de ensino, turistas e comunidades.

As bases do Programa de Regionalização derivam do Macro-Programa do PNT que se refere à estruturação e diversificação da oferta turística e suas diretrizes operacionais são constituídas de nove módulos: Sensibilização; Mobilização; Institucionalização da Instância de Governança Regional; Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Sistema de Informações Turísticas do Programa; Roteirização Turística; Promoção e Apoio à Comercialização; Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa.

O Programa tem por objetivo “disseminar e estimular o respeito à diversidade cultural brasileira, como um processo que vise a redução dos níveis de exclusão social, por meio de uma distribuição mais justa de rendas e bens, promovendo a valorização da população, seus saberes e fazeres, conhecimentos, práticas e valores étnicos”. (BRASIL, 2004)

As estratégias utilizadas para alcançar os objetivos do Programa são, segundo documento referencial, a gestão coordenada, o planejamento integrado e participativo, a promoção e apoio à comercialização e a educação para o mercado.

Conforme defende a coordenadora-geral do Programa de Regionalização do Turismo, Sra. Benita Monteiro, assim como para o turismo, o foco do governo atual é a promoção da inclusão social e a distribuição justa de riqueza e renda para a sociedade. Com base nessa grande meta do governo, representada pelo Macro-programa 4 do PNT, nasceu o Programa de Regionalização Roteiros do Brasil.

Benita acredita que o antigo Programa de Municipalização do Turismo (PNMT) foi muito importante para o país a medida que conseguiu mobilizar os municípios e

fazer com que estes se organizassem de forma a promover o desenvolvimento da atividade turística na região.

No entanto, para a coordenadora, o PNMT apresentava uma grande falha: o de focar apenas no município turístico, deixando de lado outros municípios com potencial pra desenvolver suas atividades econômicas através do turismo. Foi dessa falha que nasceu, então, o Programa de Regionalização com foco em regiões turísticas com identidades comuns. A diferença é que nessas regiões nem todos os municípios necessitam ser turísticos, mas sim, capazes de gerar uma rede de oferta de mão-de-obra, de agricultura familiar, acessibilidade etc aos municípios considerados efetivamente turísticos. Percebe-se, assim, o caráter descentralizado do Programa onde o governo transfere as responsabilidades aos Estados para que estes trabalhem em conjunto com seus municípios.

Além destas características, o que o Programa tem de novo é a criação de roteiros turísticos e a inserção de Instâncias Regionais responsáveis por cada região. Atualmente, segundo consta do “Mapa de Regionalização do Turismo” (2006), elaborado pelo Ministério do Turismo, o Brasil possui 200 regiões turísticas com um total de 3.819 municípios integrantes destas regiões.

A implementação do programa se deu através de algumas etapas importantes tais como: a mobilização e sensibilização das populações locais quanto à importância do turismo como atividade propulsora do desenvolvimento econômico e inclusão social, a parceria público x privado e a integração de toda a cadeia produtiva (gastronomia, transportes, hospedagem, infra-estrutura, instituições de ensino etc).

Os resultados obtidos, em apenas dois anos, traduzem o grande sucesso do Programa: ampliação da oferta turística (mais de 396 roteiros), melhoria da qualidade nos serviços e produtos oferecidos, aumento na geração de empregos, maior qualificação da mão-de-obra, melhoria da infra-estrutura em muitos lugares com condições de vida anteriormente muito precárias, entre outros benefícios.

O Programa vem também, conforme entendimento da Sra Benita, resgatar a identidade cultural do povo brasileiro por meio da valorização da cultura e das tradições locais.

## 4 RESPONSABILIDADE SOCIAL

### 4.1 Conceitos e Definições de Responsabilidade Social

Segundo Kotler (apud UENOYAMA, 2004, p.6),

“Responsabilidades sociais são atribuições que a sociedade estipula para as instituições, tendo por objetivos definir algumas obrigações relacionadas à preservação do meio ambiente, dos direitos das minorias e dos direitos das populações estabelecidas (nativas ou não). Muitos empresários do setor turístico, infelizmente, ainda entendem que sua responsabilidade social é exclusivamente para com o turista, restrita unicamente ao cumprimento da obrigação legal de oferecer-lhe o que é prometido nas divulgações para venda de pacotes e ofertas turísticas”.

Para Ashley (apud UENOYAMA, 2004, p.8), responsabilidade social pode ser definida como:

“o compromisso que uma organização deve ter para com a sociedade, expresso por meio de atos e atitudes que afetem positivamente, de modo amplo, ou a alguma comunidade, de modo específico, agindo proativamente e coerentemente no que tange a seu papel específico na sociedade e a sua prestação de conta para com ela. A organização, neste sentido, assume obrigações de caráter moral, além das estabelecidas em lei, mesmo que não vinculadas a suas atividades, mas que possa contribuir para o desenvolvimento sustentável dos povos”.

Percebe-se, ao se analisar o conceito trazido por Ashley, que o compromisso social perante a sociedade é vista sob o ponto de vista das organizações e não por parte do governo como o presente trabalho vem propor.

No entanto, não se pode falar em responsabilidade social por parte da iniciativa privada se este objetivo não é prioridade do governo, a quem cabe planejar e criar condições para que todos se conscientizem da importância do compromisso social como sentimento, não apenas como uma ação corriqueira, pontual.

Para Votaw apud Duarte e Dias (pág.55,1986), responsabilidade social significa algo:

“... mas nem sempre a mesma coisa para todos. Para alguns ela representa a idéia de responsabilidade ou obrigação legal; para outros, ainda, o significado transmitido é o de responsável por, num modo casual. Muitos, simplesmente, equiparam-na a uma contribuição caridosa; outros tomam-na pelo sentido socialmente consciente”.

Como se pode perceber através do conceito trazido por Votaw o significado de responsabilidade social não é entendido da mesma forma pra todos, pois para uns significa mera caridade, para outros, um compromisso para com a sociedade e o meio ambiente.

Segundo Grajew (2000, p. B2),

“o conceito de responsabilidade social está se ampliando, passando da filantropia, que é a relação socialmente compromissada da empresa com a comunidade, para abranger todas as relações da empresa: com seus funcionários, clientes, fornecedores, acionistas, concorrentes, meio ambiente, organizações públicas e estatais”.

Sendo assim, a responsabilidade social é vista como um compromisso da empresa com relação à comunidade e a sociedade em geral. Ora, se a empresa obtém recursos (lucros) através da exploração do trabalho das pessoas e dos recursos naturais abundantes, nada mais correto do que investir em ações sociais que minimizem os problemas enfrentados por esta mesma sociedade. Para tanto, o governo deve intervir criando políticas que garantam a preservação de tais recursos para as futuras gerações.

## 4.2 Cidadania

O processo de construção da democracia no Brasil se deu através da construção de espaços públicos e da crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionadas com as questões e políticas públicas (DAGNINO, 2002).

Nota-se, no entanto, que esta participação política da sociedade refere-se muito mais à formulação das políticas públicas do que propriamente sua implementação e controle.

Para a mesma autora, a noção de cidadania está muito ligada, também, à idéia de se ter direitos, “o direito a ter direito”. Esse direito de que trata a autora não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente, ou seja, “direitos formais abstratos”. Inclui a invenção e criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas da sociedade e de suas conquistas concretas.

Segundo consta do documento criado pelo Ministério do Turismo denominado: *Marcos Conceituais*, “cidadania é entendida como um processo de individualização e busca por justiça e igualdade. Pressupõe a inclusão de pessoas como indivíduos e como atores sociais ativos, membros de um coletivo, de uma totalidade” (BRASIL, 2006).

A noção de cidadania, originalmente, remete aos direitos e deveres dos cidadãos em relação ao Estado. Articula-se diretamente à democracia, à conquista de direitos e também à valorização dos espaços públicos e de toda a diversidade cultural. A cidadania inclui, portanto, as dimensões econômica, social, educacional e cultural de um povo.

Todos estes conceitos não fazem sentido se observarmos a redução do papel do Estado que, constantemente, tem transferido suas responsabilidades para o âmbito do setor privado. As políticas sociais são, cada vez mais, formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados grupos de indivíduos que não são vistos mais como cidadãos, com “direitos a ter direitos”, mas como seres humanos carentes, a serem atendidos pela “caridade” pública ou privada.

### **4.3 Turismo e Responsabilidade Social**

Conforme acredita Uenoyama (2004), a globalização tem produzido acentuadas desigualdades sociais e, conseqüentemente, o nível da qualidade de vida da população tem se reduzido de maneira bastante significativa, em paralelo à crescente degradação dos recursos naturais. Tem-se assim, um quadro preocupante que exclui uma grande parcela da sociedade menos favorecida dos seus direitos básicos como cidadãos, tal como direito ao turismo.

Uenoyama (2004) acredita, ainda, ser de extrema importância focar os segmentos da área empresarial e acadêmica como forças capazes de se unirem no intuito de exercerem seus papéis de agentes sociais, atuando pelo bem estar coletivo. Este “bem estar coletivo” só será alcançado por meio da valorização dos costumes e tradições locais e pela preservação do patrimônio cultural (folclore, danças, música, teatro, artesanato etc) e histórico.

Neste contexto, o turismo se apresenta como um valioso mecanismo de inclusão social, pois se compromete com a melhoria da distribuição de renda e redução das desigualdades sociais, culturais e regionais, em âmbito nacional.

Por outro lado, o turismo desordenado, sem a efetiva preocupação com a responsabilidade social, pode conduzir processos de exclusão social, econômica e cultural e, com isso, aferir dividendos somente para grandes empresas que vendem e lucram apenas com a exploração da região, do território.

Nota-se que a atuação do Estado continua, no entanto, a ter papel fundamental porque só este é capaz de formular e implementar políticas sociais abrangentes, que atingem a toda a sociedade.

Desta forma, torna-se essencial verificar de que forma o discurso da responsabilidade social vem sendo, gradativamente, incorporado em determinadas atividades econômicas e de que forma as políticas públicas para o desenvolvimento do turismo atingem a comunidade receptora e minimizam os efeitos que tal desenvolvimento pode ocasionar.

Segundo documentos do Programa de Regionalização (BRASIL, 2002) a mobilização social e a participação comunitária são eixos estratégicos que estruturam o planejamento e gestão da responsabilidade social na atividade turística. É por meio desses componentes de intervenção que os programas governamentais de turismo poderão corresponder aos anseios das comunidades e grupos que compõe uma região de destino turístico.

Apesar da grande preocupação com a democratização do turismo no país, vê-se uma grande contradição quando se verifica o investimento a ser realizado para se fazer turismo internamente. Pesquisas demonstram que o turismo ainda não é privilégio de todos, pelo alto valor financeiro que representa.

No entanto, ao tratar desta questão, Falcão expõe que realmente fazer turismo internamente ainda é bem mais caro do que fazê-lo externamente, mas existem questões que não podem ser deixadas de lado, como por exemplo, a comparação entre o valor de uma viagem hoje com o valor há alguns anos atrás. Antigamente, viajar de avião era privilégio para ricos, hoje o preço de uma passagem aérea é acessível para uma parcela maior da população. "Fato que pode ser considerado uma grande conquista", diz Falcão.

Torna-se necessário, para tanto, que a sociedade mude seus hábitos de consumo, colocando o turismo como um produto que pode ser inserido na sua pauta de despesas gerais.

#### **4.4 O tratamento da responsabilidade social nas políticas públicas de governo**

Segundo Melo e Froes (2005), é possível identificar três problemas fundamentais na atuação do governo: a falta de foco, a falta de integração e a pulverização de programas.

A falta de foco, segundo os mesmos autores, resume-se na identificação de segmentos específicos como beneficiários das ações governamentais, ou ainda na seleção de segmentos sociais não prioritários.

A falta de integração reflete o número e o crescimento desordenado de programas e projetos sociais, gerando total falta de sinergia entre tais ações.

A pulverização de programas refere-se às constantes anulações de projetos que começam a dar certo, mas pela descontinuidade política dos governos, acabam “engavetados” (MELO e FROES, 2005).

Contudo, é possível perceber que a má atuação do governo está na formulação, implementação e gestão das políticas sociais. Há falta de investimentos e predomina a má qualidade dos gastos feito no setor, causando falta de foco nos programas e projetos sociais.

Em termos de quantidade de recursos aplicados, o governo brasileiro pode ser considerado o melhor da América Latina, pois destina 20,9% do seu PIB para gastos sociais contra 12,5% do restante da América. (MELO e FROES, 2005). No entanto, percebe-se uma má distribuição destes recursos. Destinam-se poucos recursos para a parte pobre da população.

Este problema pode ser visto, portanto, como consequência da má gestão política social, causando o agravamento dos problemas sociais no país.

Sem foco, sem integração e com um excesso de programas, o governo exagera na concepção de programas de natureza assistencialista, patrimonialista e centralizadora.

Própria mensagem encontrada no Jornal do Comércio no ano 2000 reflete esta realidade:

“Vamos nos concentrar na formulação políticas públicas de geração de emprego e renda, além de ações compensatórias voltadas para os grupos sociais e regiões mais carentes. A geração de emprego e renda e as ações compensatórias conduzem o governo para um novo paradigma de políticas públicas: os das políticas sociais com responsabilidade social em substituição às velhas políticas sociais assistencialistas”. (JORNAL DO COMÉRCIO, 2000).

Ao se analisar os macro-programas do PNT, assim como as ações que estão sendo realizadas para o alcance das metas e objetivos propostos, evidencia-se a preocupação do governo com a responsabilidade social. Como por exemplo, pode-se citar a ação desempenhada pela Secretaria Nacional de Planejamento e Gestão do Turismo, que consiste em “dotar as regiões de capacidade de planejamento e gerenciamento da

atividade turística de forma descentralizada e integrada com as políticas de turismo estaduais e municipais” (PPA, 2004-2007).

Desta forma, espera-se que as regiões desenvolvam planos de desenvolvimento do turismo de acordo com as necessidades de cada município turístico. Estes planos nortearão as ações públicas articuladas com as ações da iniciativa privada e serão todos realizados com a participação da sociedade e de toda a cadeia produtiva do turismo<sup>4</sup>.

Conforme entendimento da Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, Dra. Márcia Helena Lopes, é inadmissível pensar hoje um empresário, uma liderança política ou comunitária, um governante que não tenha a preocupação com a sustentabilidade seja ela social, econômica, política ou ambiental. Esta sustentabilidade está, sobretudo, amplamente ligada ao conceito de responsabilidade social, pois não há como se falar de sustentabilidade, em todos os seus níveis, sem levar em consideração a importância da responsabilidade social como fator de desenvolvimento econômico e de inclusão.

A secretária defende que é papel do Estado desenvolver processos, métodos, formular políticas, estabelecer metas para prover a sociedade com serviços, infraestrutura básica, educação, segurança, ou seja, garantir o “bem-estar” social para toda a população. Portanto, percebe-se que não é papel do Estado excetuar tais políticas, mas sim planejá-las, coordená-las e financiá-las em parceria com as empresas não governamentais e a iniciativa privada.

Na visão da secretária, a iniciativa privada deveria estar inserida neste mesmo processo de planejamento e gestão das políticas públicas. Esta inserção poderia se dar através da transferência de tecnologia, de conhecimentos técnicos para os municípios, para as prefeituras que ainda não possuem um conhecimento acumulado de capacidade de gerenciamento e gestão. No entanto, nota-se ainda uma visão muito fragmentada nas formulações das políticas públicas de governo no que tange a responsabilidade social.

---

<sup>4</sup> Entende-se por cadeia produtiva do turismo “um conjunto complexo de atividades e serviços interligados aos deslocamentos, visitas, transportes, alojamentos, lazer, alimentação e circulação de produtos típicos”.

## 5 POLÍTICAS PÚBLICAS COM RESPONSABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DE RESULTADOS

Os estudos de caso que serão apresentados neste capítulo foram realizados pelo Ministério do Turismo e constam do documento “*Sustentabilidade Sociocultural*” do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

Foram levantados, em diferentes estados brasileiros, exemplos do papel que as políticas públicas de incentivo ao turismo desempenharam para o desenvolvimento local com a valorização dos costumes, valores e tradições locais.

Os exemplos apresentados representam os resultados do que vem sendo discutido ao longo do trabalho, pois mostra claramente a importância das políticas públicas com responsabilidade social para a correta organização da atividade turística e para o desenvolvimento das comunidades locais.

### 5.2 Tiradentes: Ouro De Minas

O *Circuito Trilhas dos Inconfidentes*, na região turística *Coração das Gerais* é formada pelos municípios de São João Del Rei, Tiradentes, Prados e Resende Costa, em Minas Gerais.

Os segmentos turísticos potenciais desse *Circuito* são, principalmente, o turismo cultural, religioso e o ecoturismo. Tombadas pelo patrimônio, algumas localidades do *Circuito* apresentam rico acervo de bens material, imaterial e ambiental. Além disso, a verifica-se uma ótima relação da igreja e dos movimentos sociais religiosos com as atividades turísticas desenvolvidas na região.

Atividades como cavalgadas, esportes radicais, visitas a cachoeiras, caminhadas ecológicas, espeleologia, águas santas e balneários hidrominerais contemplam o potencial turístico do *Circuito*

Segundo fonte do documento de Sustentabilidade Sociocultural do Ministério do Turismo, registrou-se, nos últimos anos, um aumento do número de hotéis-fazenda e de

turistas internacionais, especialmente norte-americanos e europeus. Os municípios possuem excelente infra-estrutura turística com hotéis, pousadas e restaurantes de fina gastronomia. O festival de gastronomia de Tiradentes, a mostra de cinema, a semana santa e o carnaval agregam valor ao turismo, na região.

Os eventos programados vão desde atividades religiosas e culturais a atividades festivas. O *Circuito* apresenta um diversificado calendário para o turismo e para gastronomia; de janeiro, com a Mostra de Cinema de Tiradentes que mobiliza o meio cinematográfico nacional, a dezembro, com as serenatas de natal. Bandas de músicas, corais, orquestras e grupos teatrais desfilam pelas majestosas ruas e becos da histórica e charmosa cidade que ainda oferece a hospitalidade mineira.

Interligando o destino turístico regional, uma “Maria Fumaça” percorre os trilhos de Tiradentes a São João Del Rei, nos feriados e finais de semana que. Ampliando, com isso, a variedade das opções de lazer disponíveis aos visitantes nacionais e internacionais.

Para tanto, vale mencionar a importante atuação do Instituto do Patrimônio Histórico e Arquitetônico Nacional (IPHAN), na classificação e valorização do patrimônio material e imaterial da região; do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), na qualificação da mão-de-obra; e do papel atuante da Federação das Indústrias do Estado de Minas e do Instituto Histórico e Geográfico, no apoio às atividades culturais e turísticas.

Percebe-se, assim, que as políticas públicas implementadas e a parceria com a iniciativa privada e com as organizações não governamentais permitiram o desenvolvimento do turismo através da ampliação do mercado de trabalho para os moradores; com mão-de-obra mais qualificada e por meio da valorização da identidade sociocultural e religiosa da comunidade receptiva. A preocupação com a responsabilidade social na região é percebida ao se verificar a qualidade dos produtos e serviços prestados, pelas baixas taxas de desemprego e pelos reduzidos índices de violência e criminalidade na região.

## 5.2 O Caso da Comunidade de Bichinhos

Bichinhos é localizada entre os municípios de Tiradentes e Prados e possui pouco mais de oitocentos habitantes. O nome da comunidade advém originalmente dos bichos de madeira pintada, confeccionados pelos artesãos da comunidade. Atualmente, a região passou a integrar o roteiro de compras e gastronomia dos visitantes de Tiradentes, São João Del Rei e Ouro Preto.

Há dez anos, Bichinhos não possuía qualquer perspectiva de futuro e desenvolvia apenas uma economia de subsistência. A chegada do artista plástico paulista Antônio Carlos Bech, o Toty, despertou a esperança nos habitantes do local. Toty inaugurou a Oficina de Agosto, cujas atividades foram envolvendo a população no processo produtivo.

A comunidade local interage com a oficina na produção de objetos para decoração e adorno pessoal, feitos com materiais recicláveis. Dentre outros, são utilizados madeira de demolição, latas, papel, embalagens *pet* na confecção de artesanato para venda. Turistas, hotéis, restaurantes, casas de arte, lojas de artesanato e decoração são os consumidores mais freqüentes.

Procura-se desenvolver as habilidades, a sensibilidade e a criatividade da população quando da formação dos artesãos. A oficina apóia e incentiva os artesãos a montarem os próprios negócios e contrata seus serviços. Esse trabalho foi iniciado com oito artesãos e, hoje, conta com mais de cem colaboradores fixos, com carteira assinada, e ainda outros prestadores de serviços específicos, como soldadores, eletricitas, montadores, ferreiros etc.

Percebe-se, claramente, o impacto positivo que a oficina causou desde que iniciou. A prefeitura local também teve papel relevante neste processo através do incentivo, financiamento e promoção da atividade no município. Foi visível o aumento da infra-estrutura da comunidade com instalação de posto de saúde, escola de ensino fundamental, pequenos comércios, telefones públicos e pavimentação de ruas.

Interessados em adquirir o criativo e original artesanato de qualidade, produzido pela comunidade local, Bichinhos recebe turistas do mundo inteiro.

Os produtos dos artesãos de Bichinhos são comercializados também em lojas e galerias de arte no Brasil, além de adornarem hotéis, restaurantes e casas da região.

Esta experiência mostra a importância da preocupação com a responsabilidade social por parte do governo, pois através da implementação de políticas de incentivo foi possível se estabelecer uma cooperativa entre artesãos, empresários e a comunidade local, num arranjo produtivo de sucesso, obtendo riqueza para os habitantes e preservação da cultura e trabalho coletivos.

### **5.3 Valença: “Conservatória”**

Os índios Arari foram os primeiros habitantes do Vale do Café, região que possui relevante potencial turístico pelo valor do patrimônio ambiental, gastronômico e musical da região.

O distrito de Conservatória, vinculado ao município de Valença, Minas Gerais, possui um túnel com 95 metros de extensão, escavado na rocha pelos escravos, para acomodar o leito da ferrovia.

A praça da antiga estação ferroviária (inaugurada em 1893) é ornamentada pela famosa Maria Fumaça 206 desde 1960. Atualmente, neste lugar encontra-se a estação rodoviária. A ponte dos Arcos, um dos últimos monumentos da Rede Mineira de Viação, segue ainda de pé; a igreja matriz de Santo Antônio, construção em estilo açoriano, a serra da Beleza e o casario colonial conservado adornam as ruas centrais da cidade.

As fazendas do ciclo do café, ao redor do distrito, estão abertas à visita. Por muito tempo, a região teve sua economia baseada no café. Entretanto dois fatos importantes ocorreram abalando a economia local: o primeiro, a abolição da escravatura, em 1888, com forte diminuição da mão-de-obra; o segundo, o *crack* da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, quando os preços internacionais do café começaram a despencar. Além disso, os produtores migraram do Vale do Café para o interior de São Paulo, onde terras mais férteis garantiram maior produtividade e lucro.

Para superar a crise e compensar o prejuízo causado pelo café a cidade de Valença optou pelo desenvolvimento da indústria têxtil. Volta Redonda optou pela indústria metalúrgica. Conservatória, distrito de Valença, não teve a mesma sorte e, embora os agricultores locais tenham tentado a produção da cana-de-açúcar e a pecuária leiteira, houve um gradativo empobrecimento da população.

No entanto, na década de vinte do século passado, a manifestação artística, mais especificamente representada pela música, começa a se consolidar. No início, em pequena escala, mas nos anos 80, com um salto monumental, a música se tornou o maior agregado de valor ao turismo da região. O distrito de Conservatória, especialmente, é conhecido como a “capital da serenata”, “vila de ruas sonoras”, “pedacinho do céu”, “capital da canção” etc.

Não se sabe, ao certo, como a música se introduziu no cotidiano dos moradores de Conservatória. Afinal, menos relevante é, ainda, saber se a tradição inciou-se com tropeiros humildes, com suas modinhas ao violão que cruzavam a região, no início do século passado; ou se foram os professores que, anos antes, iam ensinar música aos bem-nascidos, descendentes dos barões do café?

Os turistas, em busca de uma boa música, passaram a procurar a região com mais intensidade já na década de 80, época em que a região tornou-se bastante reconhecida. Ressalta-se que o turismo surge na região em função da música - um diferencial importante. Ao fazer da boa música nacional o atrativo turístico principal, o governo local se preocupou com o desenvolvimento turístico da região, promovendo a instalação de espaços de memória para a canção brasileira.

Em 1994, Conservatória permaneceu preservando a memória musical e cinematográfica brasileira com a instalação de museus dedicados a cantores e artistas brasileiros: o Museu Vicente Celestino e Gilda de Abreu. Além desses, foram instalados, com o apoio do governo local, os museus dedicados a Nelson Gonçalves, Gilberto Alves, Sílvio Caldas e Guilherme de Brito.

Diversos materiais como fotografias, discos, troféus, roupas e demais objetos ficavam expostos e foram doados pelas famílias dos artistas, ou por pessoas que apreciam a preservação da memória imaterial do País. Muitas pessoas e alguns turistas

procuram os museus comunitários, criados na região, para doar discos de 78 rotações, de compositores e intérpretes do passado. Esse acervo é cuidadosamente guardado e exposto ao público mediante o pagamento simbólico de R\$1,00.

Uma das mais importantes intérpretes do cancioneiro nacional será homenageada e uma casa colonial devidamente restaurada abrigará o Museu Elizete Cardoso. Outro projeto de preservação da memória é o projeto seresteiro do amanhã, com curso de formação de seresteiros dirigido para comunidades de baixa renda.

Percebe-se a memória musical também pelas ruas de Conservatória, nas placas fixadas nas paredes das casas para que as letras de música cantada fossem lembradas. Inicialmente, os seresteiros pregaram 12 placas que, mais tarde foram multiplicadas. Hoje, são mais de quinhentas, em aço inoxidável, espalhadas por toda a vila e fixadas a pedido dos próprios moradores.

Aberta ao público, a memória cinematográfica e dos antigos cinemas pode ser visitada na sala “Centímetro”. Durante a visita, em quarenta minutos, por meio de fotografias e de um filme promocional, os espectadores/turistas terão a sensação de voltar aos anos de ouro da indústria cinematográfica.

Verificou-se uma importante melhoria na qualidade de vida local com a promoção de um criativo arranjo produtivo representado pela instalação dos museus vivos, pousadas e hotéis-fazenda, restaurante charmosos, cafeterias, cachaçarias e diferentes lojas de artesanato. Essas lojas utilizam a música como elemento de inspiração na criação de peças, por exemplo, chaveiros de vários tipos de violão, velas em forma de notas musicais, flores com partituras de música etc.

Prevê-se que, em média, mais de mil e quinhentos turistas são atraídos pela serenata de Conservatória. Dados obtidos na região informam que a maioria dos turistas provém do Rio de Janeiro, com idade de 46 a 60 anos. Esses turistas apresentam significativa renda familiar e gastam cerca de dois salários mínimos, por final de semana.

Nota-se, com o exemplo de Conservatória, a valorização do produto turístico da região que é capaz de promover, por si só, o desenvolvimento econômico, social e cultural do distrito. Verifica-se que o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil

deu grande contribuição à criação deste roteiro turístico à medida que uniu esforços para cumprir a meta constante do PNT que visa “a qualificação e criação de produtos de qualidade nos municípios que integram as macro-regiões do Brasil” (PNT, metas 2003/2007).

#### **5.4 Circuito do Ouro: Mariana a princesa de Minas**

Não há como negar a expressiva e exemplar experiência dos lugares que integram o *Circuito do Ouro*, na região turística *Coração das Gerais*, em Minas Gerais. Dessa experiência, importante destacar os elementos estratégicos que promovem a inclusão social pelo fortalecimento de um modelo de desenvolvimento produtivo, do ponto de vista econômico; e justo, do ponto de vista social.

Os bandeirantes foram os primeiros visitantes atraídos pela região e, inicialmente em 1696, foram acolhidos e instalados no local. Depois, as notícias sobre a fartura em minérios e abundância do ouro se espalharam, o que aumentou a quantidade de exploradores e famílias inteiras rumo a Minas Gerais.

A primeira vila foi formada em 1711 e, mais tarde, esta mesma vila foi promovida à condição de cidade, chamada Mariana. Pode-se afirmar que esta foi a primeira capital de Minas Gerais e primeira cidade planejada do Brasil.

Conhecida como princesa de Minas, Mariana cresceu e a extração do ouro e de outros minérios permitiu a construção de monumentos arquitetônicos do período colonial brasileiro. Esse estilo próprio, hoje, é consagrado como o barroco mineiro.

Sabe-se que logo após o chamado “*ciclo do ouro*”, o ciclo de exploração do minério de ferro atraiu mineradoras e provocou a expansão de Mariana e seus distritos - Bandeirantes, Camargos, Cachoeira do Brumado, Cláudio Manoel, Furquim, Monsenhor Horta, Padre Viegas, Santa Rita e Passagem.

Quando perdeu o título de Capital de Minas Gerais, a cidade viu seu patrimônio ser abandonado, até que, em 1945, foi tombada pelo Patrimônio Histórico e Artístico como Monumento Nacional.

Já nas décadas de 80 e 90, do século passado, com a diminuição da exploração mineral, a região inaugura outro ciclo em sua história econômica e cultural. Foi implantado um programa de restauração do patrimônio e redescoberta da vocação socioeconômica e cultural da região.

A identidade cultural da cidade precisava, urgentemente, ser recuperada. Para tanto houve grande envolvimento e mobilização das empresas, mineradoras, bancos, governos e sociedade civil e religiosa. Com esta mobilização, o governo local verificou a necessidade de se promover o desenvolvimento turístico da região com a inclusão social, por meio do setor de serviços e da valorização dos atrativos tanto em Mariana como em seus distritos.

Os roteiros turísticos, que oferecem a visitação de igrejas, museus, casas de cultura, cine teatros, são clássicos, mas além destes destacam-se: a capela Santo Antônio, a Igreja de São Francisco de Assis, a Igreja das Mercês, o Seminário São José, o Palácio dos Bispos, o Seminário Menor Nossa Senhora da Boa Morte, o Cine teatro Mariana, o Museu - casa do poeta Alphonse de Guimaraens e a casa do Barão de Pontal. Além de museus de arte sacra, museu da música, museu do livro e tantos outros que oferecem verdadeiras aulas de arte, arquitetura e história.

Verifica-se, desse modo, que novos roteiros culturais e ecológicos foram agregados no desenvolvimento de uma política de turismo inclusiva e sustentável, ou seja, socialmente responsável.

A preocupação com os limites de sustentabilidade dos recursos naturais e ambientais disponíveis é outro fator que revela a mudança de paradigma no desenvolvimento da região, até então marcada por um ciclo de desenvolvimento exploratório.

Desta forma, o governo procurou promover a sustentabilidade da atividade turística na região adotando algumas ações prioritárias: aprovação de leis estaduais e municipais de preservação ambiental, instalação de reservas ambientais particulares,

tombamento para atividades turísticas de minas de exploração aurífera, mutirões para limpeza de rios e inclusão, nas escolas, da disciplina educação ambiental.

Verifica-se que essas ações possibilitaram a consolidação e ampliação da oferta de produtos turísticos relacionado ao ecoturismo, ao turismo científico e ao de aventura. Cachoeiras foram sinalizadas, trilhas foram abertas, circuitos foram planejados e um leque de eventos programados. Tudo isso especialmente com a finalidade de favorecer o turismo na região para diferentes idades e públicos.

Comprometida com a inclusão da população local, Mariana e seus distritos representam uma das experiências mais ricas em termos de trabalho intersectorial em prol do desenvolvimento de uma política regional de turismo. Diferentes projetos são desenvolvidos com a finalidade de promover a inclusão social por meio da redução das diferenças regionais.

È desta forma, portanto, que o governo demonstra sua preocupação com a responsabilidade social: através da implementação de políticas que garantam práticas de desenvolvimento e de inclusão social na região.

## **5.5 O Distrito de Cachoeira de Brumado**

Cachoeira de Brumado é um distrito localizado a 25 km de Mariana e possui poucas ruas asfaltadas e casas de alvenaria. O Estado mantém uma escola de ensino fundamental, um posto de saúde e o serviço de transporte público.

No entanto, pode-se dizer que o distrito é considerado um exemplo vivo de como cultura e cidadania conformam os eixos centrais da sustentabilidade, na atividade turística.

Uma cachoeira, formada por uma das dezenas de riachos e córregos, afluentes do Ribeirão do Carmo, banha centenas de artesãos que expõem, em suas janelas e nas ruas, a diversidade do mais criativo artesanato brasileiro. Esse artesanato às vezes talhado na pedra, na madeira ou na pita revela habilidades manuais e artísticas passadas de geração a geração.

A fabricação de tapetes de pita (fibra extraída da planta do agave) é uma atividade de grande reconhecimento na região e é realizada, basicamente por mulheres. Por meio de cursos de formação profissional para o turismo, elas têm diversificado a produção, introduzido novos desenhos e cores, construído criativos arranjos produtivos, que permitem a inserção da mão-de-obra numa cooperativa, e, desse modo, mantêm a produção familiar.

Há pouco mais de três anos, foi formada uma cooperativa de artesãs que conta, hoje, com mais de 100 mulheres cooperadas. Devido ao crescente número de encomendas realizadas, o número das artesãs cooperadas aumenta ano a ano. A cooperativa funciona como apoio para o equilíbrio da produção anual e busca novos mercados e maior visibilidade para os produtos no mercado nacional e internacional.

O artesanato dos tapetes feitos com pita, enfeitados em cores e geometrias retratam a originalidade do produto e destaca-se, ano a ano, pela conquista de renda a toda comunidade. Além disso, o artesanato em pedra sabão promove o outro diferencial na cultura da região: panelas, copos, cinzeiros, mesas e até flores de pedras são esculpidos, por mãos habilidosas de artesãos. Com esse trabalho familiar, os artesãos ensinam esse ofício para filhos e netos, num trabalho de mais de 10 horas diárias.

Não só as mulheres contribuem para a sustentabilidade do produto artesanal citado, já que jovens artesãos da região, se envolvem no processo de produção do produto oferecido. Desse modo, foi organizando um projeto para efetuar, em sítios da região, o replantio das espécies utilizadas no artesanato local, como é o caso do cedro.

Outra modalidade de artesanato desenvolvido pela comunidade de Cachoeira do Brumado é a confecção de esteiras e objetos de taquara, que surgiu após uma oficina de formação de mão-de-obra. Por ser muito trabalhosa, a arte da taquara estava quase extinta. A demanda do mercado turístico promoveu a sua volta. Hoje mais de 180 estudantes e comunitários freqüentam a oficina de arte da taquara e colocam seus produtos em finas lojas de artesanato, em todo o Brasil.

Para tanto, os adolescentes da região estão inseridos e capacitados para o trabalho autônomo e criativo. Conquistaram além de formação profissional, a dignidade pessoal e o senso de pertencimento.

Além da inserção dos jovens no mercado de trabalho por meio do artesanato, ressalta-se, também, a inclusão sociocultural destes adolescentes por meio da música, o que confere um diferencial para a promoção do turismo. A tradição das bandas e orquestras de Mariana foi inspiradora do Projeto “Música de Classe” que nos últimos três anos formou músicos para bandas, corais, madrigais, orquestras, corporações e congadas, com apoio financeiro da gestão municipal.

Ao acreditar na educação e cultura como pilares da sustentabilidade do turismo, a região vem conquistando, nos últimos anos, o dobro de turistas que por lá passaram em 2000. Novos hotéis, restaurantes, casas de cultura e atrativos turísticos têm sido abertos, o que representa um fator de geração de renda e ocupação.

Mais uma vez pode-se perceber, através desta experiência, o sucesso dos resultados das diretrizes que orientam o PNT no que tange a responsabilidade social no turismo. Além dos benefícios já citados, as ações praticadas e implementadas são importantes para a redução do êxodo rural e do inchaço dos centros urbanos e, conseqüentemente, da violência social crescente que espanta o turismo, em outras regiões do país.

## **5.6 O Caso dos “Pataxós”**

Sabe-se que, nos últimos anos, na região turística *Costa do Descobrimento*, Bahia, onde vivem os índios *Pataxós*, o turismo cresceu de maneira tão significativa, que Porto Seguro triplicou o número de viajantes e turistas visitantes da região, na década de 90. A maioria deles chega em vôo fretado, o chamado vôo *charter*, ou em ônibus de grandes operadoras nacionais. Eles desconhecem a presença indígena, até se defrontarem com ela.

Apesar da expressiva presença indígena na região, marco físico e simbólico do descobrimento do Brasil, nem empresas turísticas nem os municípios da região preocuparam-se em elaborar projetos incluindo os índios Pataxó na atividade. O atrativo histórico maior foi a “baianidade”. Tanto assim que muitos índios acabam identificando-se como “índios – baianos”.

Infelizmente, existe uma conscientização por parte da comunidade indígena de que os turistas não fazem suas viagens na expectativa de encontrarem indígenas. Por outro lado, os guias de turismo, donos de pousadas e hotéis e outros agentes de turismo ressaltam, aos turistas, o aspecto aculturado desse grupo étnico.

No entanto, sabe-se que os índios da região se mobilizam e se apresentam como atração turística, além disso, ofertam sua cultura para consumo, no mercado turístico.

Para atenuar essa triste situação, o governo local elaborou um plano de trabalho para “resgate da cultura”, com o objetivo de enaltecer a cultura indígena. Assim, em vez de o turismo agir de modo degradante sobre a cultura indígena, age de modo contrário, “fazendo os Pataxós emergirem de forma diferenciada na região, e proporcionando, mesmo que indiretamente, uma produção cultural indígena recente e instrumental, que visa a construção de traços culturais constituintes da identidade étnica e que os mostra não como índios aculturados ou em aculturação, mas como sujeitos criativos e inventivos que geram sua própria cultura com base em elementos seletivamente acionados a partir de origens diversas” (MTUR, 2003).

As ações planejadas têm por objetivo estabelecer uma continuidade histórica - são os descendentes dos índios presentes no “descobrimento do Brasil” – e o resgate de uma “tradição reinventada”.

Destaca-se que a maioria dos indígenas pensa estar fazendo um “resgate da cultura”; e não, uma “reinvenção das tradições”.

Percebe-se que, em decorrência do turismo, os *Pataxós* geraram tradições que sustentam e viabilizam sua etnicidade.

O artesanato representa também para este povo o primeiro gancho com o turismo. As peças artesanais foram elaboradas e reformuladas ao longo das últimas décadas e muitas delas surgiram, a partir do aprendizado ou diálogo com os não-índios.

Outras duas dimensões agregadas ao artesanato colocam em evidência a forma como os indígenas se inseriram no imaginário turístico da região. A primeira relaciona-se ao *marketing* – a atribuição e exibição de nomes indígenas, nas barracas de venda

do artesanato reforçam a construção da fronteira étnica Pataxó. A segunda relaciona-se aos nomes e às palavras Pataxó apropriados pelos brancos para batizar pousadas e restaurantes. Isso legitima a presença indígena no local e aponta, de certa forma, para o atrativo turístico que o índio pode representar.

As apresentações de danças que passaram a ser exibidas aos ecoturistas que visitam a mata da reserva indígena são consideradas outro exemplo de inserção da cultura indígena Pataxó, na atividade de turismo.

Infere-se da análise deste caso que a “comercialização” da cultura não necessariamente destrói o significado dos “produtos culturais”. Estes, ao se orientarem para o turista, adquirem novos significados para os seus produtores, porque eles podem se tornar uma marca da identidade étnica ou cultural, isto é, um veículo de auto-representação da etnia, do grupo, da comunidade diante do público externo.

O turismo pode, assim, se tornar um importante meio criador de cultura. Por outro lado, pode também ser considerado como um meio de “descaracterização da sua própria identidade, ou seja, da figura do indígena intacto, verdadeiro. Daí pergunta-se: autenticidade para quem?”.

Deve-se atentar ao fato de que os índios não são índios somente para os turistas, mas sim formadores de uma identidade cultural única e original.

Percebe-se, assim, que o turismo que começou para os Pataxó como uma alternativa econômica, sobretudo devida à escassez de terras, vem se tornando uma forma de exibir e fortalecer sua identidade – etnicidade.

O governo, neste caso, tem atuado como agente responsável pela preservação e proteção da cultura indígena, através de políticas que garantam a identidade deste povo e sua inclusão nos benefícios que a atividade turística oferece a toda comunidade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O turismo implica avanços socioeconômicos, melhoria do padrão de vida e enriquecimento social. Por isso o papel central da atividade turística é promover o aumento do bem-estar social.

Analisando os conceitos de políticas públicas citadas no trabalho, conclui-se que o turismo pode ser, portanto, definido como uma política pública programada para proporcionar lazer, recreação e renda para os diversos segmentos populacionais, promovendo a inclusão social e resgatando os bens culturais e específicos das populações de cada região do País.

Os objetivos gerais, que são os de verificar como são como são feitas as políticas públicas de turismo no Brasil e de que forma estas enfocam a responsabilidade social, foram atingidos, pois, ao longo dos capítulos, detalhou-se os procedimentos utilizados pelo governo quando da elaboração de tais políticas. Assim como os objetivos gerais, os objetivos específicos foram alcançados a mediada que se comprovou a importância das políticas públicas e da responsabilidade social para o correto desenvolvimento do turismo e das comunidades locais.

A importância das políticas públicas ficam evidenciadas a partir do momento em que se identificam os resultados delas geradas. No caso do PNT e do Programa de Regionalização, por exemplo, a melhoria dos produtos e serviços oferecidos, a melhoria na infra-estrutura, a geração de emprego e renda para a comunidade, a inclusão de jovens, idosos, deficientes e da população mais carente nos programas de governo são alguns dos resultados que comprovam a importância de se criar políticas públicas com responsabilidade social para o desenvolvimento sustentado do turismo. Nota-se que as políticas públicas são essenciais, também, para garantir o correto planejamento da atividade e para nortear as ações prioritárias para o setor.

Além disso, com a discussão do tema foi possível verificar a forma com que as comunidades envolvidas participam do processo decisório e de formulação das políticas de incentivo ao turismo. Essa participação é comprovada quando se parte do pressuposto de que todas as informações contidas nos documentos referenciais

consultados e nas entrevistas realizadas são verídicas, pois, o enfoque que se pretendeu dar no trabalho, estritamente governamental, não pode comprovar tais fatos sob o olhar das comunidades envolvidas. Ao se analisar os dados apresentados verifica-se, claramente, uma forte preocupação do governo com a responsabilidade social, mas daí afirmar que todas as propostas são corretamente implementadas e que possuem resultados totalmente satisfatórios sob o ponto de vista das comunidades locais, é uma outra questão de pesquisa.

De acordo com os documentos analisados e os resultados apresentados, verificou-se que a participação nos processos decisórios e de formulação das políticas se deu pela discussão com os principais representantes das comunidades que identificaram as reais necessidades e interesses locais. Percebe-se, sob o olhar de quem formula as políticas públicas, que todo este processo foi realizado de baixo para cima, ou seja, democraticamente.

A análise das políticas públicas apresentadas faz perceber a preocupação do governo com a inclusão social por meio do desenvolvimento do turismo. Essa preocupação é demonstrada de diversas formas: no Plano Nacional de Turismo quando o governo enfatiza a importância de se promover “a incorporação de segmentos especiais de demanda ao mercado interno, em especial os idosos, jovens, e pessoas portadoras de deficiências ou mobilidade reduzida, pela instituição de programas de descontos e facilitação de deslocamentos e campanhas institucionais de promoção... a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural e turístico... o estímulo ao turismo responsável praticado em áreas naturais protegidas ou não... a informação da sociedade e do cidadão sobre a importância econômica e social do turismo”.

Verifica-se com o trabalho que as políticas públicas citadas são formuladas e implementadas de forma integrada com outras políticas setoriais, pois, ao se promover o desenvolvimento local, políticas de infra-estrutura, de acessibilidade, de transportes são tidas como complementares das ações promovidas.

Por outro lado, no processo da pesquisa exploratória para a apresentação de dados concretos para provar a efetiva contribuição das políticas públicas de turismo no

que tange a responsabilidade social, notou-se uma grande necessidade, por parte do governo, de um planejamento mais eficiente em relação à coleta de dados e a conformação de uma base estatística para um embasamento mais “científico” e realista.

Desta forma, é essencial deixar claro que os objetivos deste trabalho foram apresentados sob a ótica dos formuladores das políticas públicas, ou seja, os dados mostrados refletem os pensamentos de quem concebe, planeja e executa as políticas de turismo no Brasil. Desta forma, em função da natureza subjetiva do trabalho, verificam-se as dificuldades encontradas no momento de avaliação do grau de responsabilidade social no turismo, já que, ao contrário de indicadores econômicos e ambientais, por exemplo, os indicadores sociais não possuem variáveis quantitativas, concretas.

Numa pesquisa a longo prazo, este trabalho poderá ser um elo para o estudo da responsabilidade social sob o olhar de quem recebe os benefícios de tais políticas, ou seja, das populações locais. Para tanto, durante a avaliação dos impactos da atividade turística, sugere-se a análise das seguintes variáveis junto às comunidades locais:

### **1) Variáveis Sócio Econômicas:**

- ✓ Verificar a geração de emprego e renda no local;
- ✓ Verificar a redução dos índices de pobreza da localidade/ comunidade receptora;
- ✓ Redução dos índices de violência e criminalidade;
- ✓ Redução de índices de agravos e doenças epidemiológicas (cólera, dengue, HIV, tuberculose, hanseníase etc.).

### **2) Variáveis Sócio culturais:**

- ✓ Respeito ao patrimônio histórico e cultural, representado por edificações e monumentos e pela tradição e valores das culturas locais;

- ✓ Respeito ao patrimônio imaterial de indivíduos, comunidades e coletividades;
- ✓ Promoção de práticas e tecnologias de inclusão sociocultural;
- ✓ Capacitação profissional de recursos humanos e aumento progressivo da escolaridade entre homens e mulheres.

### **3) Variáveis Sócio - políticas:**

- ✓ Aumento de infra-estrutura social: escolas, postos de saúde, estradas em boa conservação, telefonia, transportes etc;
- ✓ Aumento de pequenos empreendimentos comunitários e familiares com arranjos produtivos inovadores;
- ✓ Aprovação de legislação de proteção ao patrimônio cultural e ambiental com promoção de qualidade de vida para turistas e comunidades receptoras;

### **4) Variáveis sócio-ambientais:**

- ✓ Aumento no investimento para conservação e manutenção do ambiente visitado;
- ✓ Melhoria das condições ambientais do destino aliado à melhoria da infra-estrutura básica da localidade;
- ✓ Escolha e uso eficiente de tecnologias limpas;
- ✓ Conservação, preservação, proteção e recuperação dos ambientes naturais;
- ✓ Redução do volume de lixo e do consumo de água e luz;
- ✓ Sensibilização dos turistas para as questões ambientais.

Após a análise de todas estas variáveis será possível determinar os reais benefícios que as políticas públicas implementadas trouxeram para o desenvolvimento

local. A pesquisa a ser realizada, além de seu caráter qualitativo, passará então a ser considerada quantitativa cientificamente.

Percebe-se que o sucesso de uma política pública está baseada em experiências cotidianas bem-sucedidas que podem ser mensuradas pelos resultados concretos que produziu. Por esse motivo, todo programa público voltado para o desenvolvimento local deve se caracterizar pela continuidade, persistência e coerência. Continuidade porque o processo é longo, persistência porque se trata de um processo complexo em que diversos interesses estão envolvidos e, finalmente, coerência porque deve estar adequado aos interesses da sociedade e estar associado a instrumentos que garantam sua concretização.

O Programa de Regionalização mostrou a dimensão do Brasil em relação a seu potencial de geração de emprego e renda advindos da atividade turística. Se, do total de municípios hoje constantes do Programa de Regionalização, forem estudados pelo menos 30%, os dados que foram apresentados no presente trabalho e que demonstram os reais benefícios da gestão com responsabilidade social, serão, enfim, comprovados.

Percebe-se, também, com a análise do processo de participação democrático que o Programa de Regionalização permitiu criar, que a formação de conselhos, fóruns, organizações não governamentais e entidades representativas dos interesses da sociedade civil são essenciais para que se alcance maior eficácia nas políticas públicas criadas e para garantir que estas estejam de acordo com as reais necessidades da população.

A Responsabilidade Social no turismo não deve ser mais vista como uma ação única e pontual, deve, sim, se tornar um sentimento transformado numa ação efetiva com uma escala do tamanho que o Brasil necessita. Não se pode mais admitir o amadorismo na área social, muito menos que as ações neste sentido sejam assistemáticas e meramente assistencialistas.

Sabe-se que um dos maiores desafios para o turismo no Brasil é enfrentar a falta de continuidade das políticas criadas e, principalmente, a falta de interesse de muitos governantes na capacitação e qualificação profissional dos que trabalham com o turismo. Essa falta de interesse pode ser vista como uma forma encontrada para os que

estão na “base da pirâmide social” não possam participar efetivamente das decisões do país. Isso porque o processo de participação pode ser considerado um processo pedagógico, ou seja, quanto mais um cidadão exerce seu direito de participar, mais ele estará capacitado para fazê-lo, mas será que realmente os governantes querem criar uma “massa” de formadores de opinião com um senso crítico e político bem definido e qualificado? Essa é uma questão que não vem de agora e merece reflexão.

Os desequilíbrios regionais que o Brasil apresenta só poderão ser minimizados se outros “Programas de Regionalização” e PNT’s forem criados e, sobretudo, rigorosamente acompanhados. Para tanto, cabe a nós cidadãos lutar por nossos direitos, batalhar para que o ideal de um turismo socialmente responsável não seja apenas um interesse utópico e ideológico, mas que se transforme num real desejo de nossos governantes para construção de uma sociedade melhor, mais justa e igualitária.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALVES, J.A. **O planejamento de pesquisas qualitativas em Educação.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, 1991
2. BADARÒ, Rui Aurélio De Lacerda. **Direito do Turismo: História e Legislação no Brasil e no Exterior.** Ed.Senac: São Paulo, 2003.
3. BARROS, Patrícia Mattos. **Indicadores necessários para a formulação de políticas públicas locais para o turismo sob a ótica dos *stakeholders* institucionais estratégicos.** Florianópolis: UFSC, 2005. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.
4. BRASIL, Ministério do Turismo. **Documento Referencial sobre o Turismo no Brasil – período de 2007/2010;** Brasília, 2006.
5. BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Sustentabilidade Sociocultural.** Brasília, 2006.
6. BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas.** Brasília, 2004.
7. BRASIL, Plano Nacional de Turismo – 2003/2007.
8. BRASIL, Plano Plurianual - PPA 2004-2007.
9. BRASIL. Lei 8.181, de 28 de março de 1991. **Dá nova denominação – Empresa Brasileira de Turismo (Embratur).**
10. CARVALHO, Caio Luiz de. **Breves Histórias de Turismo no Brasil.** In: Análises Regionais e Globais do Turismo Brasileiro; TRIGO, Luiz Gonzaga. Editora Roca, 2005, SP.
11. CRUZ, Rita de Cássia. **Políticas Públicas de Turismo no Brasil: Significado, importância, interfaces com outras políticas setoriais.** In: Políticas Públicas e o Lugar do Turismo; SOUZA, Maria José. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

12. DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e democratização: Brasil.** México, 2002.
13. DUARTE, G.D; DIAS, J. M. **Responsabilidade Social: a empresa hoje.** Livros Técnicos e Científicos Editora, 1986, São Paulo.
14. GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: ATLAS, 2002
15. GRAJEW, Oded. **Pessoa física em paz com a pessoa jurídica.** Jornal Valor Econômico. 1º de jun. 2000. p. B2.
16. HALL, Colin Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos.** São Paulo, Contexto, 2001.
17. HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state.** Londres, 1996.
18. HOUAISS, **Dicionário eletrônico da língua portuguesa.** Versão 1.0. Editora Objetivo, 2001.
19. JORNAL DO COMÉRCIO, 17/02/2000, pg A-18.
20. KELLER, Peter. **Uma Nova Maneira de ver o Turismo Global.** In: **Análises Regionais e Globais do Turismo Brasileiro;** TRIGO, Luiz Gonzaga. Editora Roca, 2005, SP.
21. MELO, Francisco Paulo; FROES, César. **Responsabilidade Social & Cidadania Empresarial.** Editora Quality Mark, 2005, RJ.
22. OMT, Organização mundial do turismo, **Introdução ao Turismo.** São Paulo: Roca, 2001.
23. SOLHA, Karina Toledo. **Órgãos Estaduais de Turismo no Brasil.** In: **Análises Regionais e Globais do Turismo Brasileiro;** TRIGO, Luiz Gonzaga. Editora Roca, 2005, SP.
24. UENOYAMA, Rosangela Harue. **Desenvolvimento do Turismo com Responsabilidade Social.** In: **Turismo com Responsabilidade Social;** BAHLL, Miguel. Editora Roca, 2004, RJ.

25. YAZIGI, E. **A alma do lugar: Turismo, planejamento e cotidiano.** Ed. Contexto: São Paulo, 2001

## 8. APÊNDICES

### 8.1 Apêndice A: Roteiro Entrevista I

**Data:** 16.02.2007

**Nome Completo:** Benita Maria Monteiro

**Instituição/ Departamento:** Secretaria Nacional de Políticas de Turismo

**Cargo:** Coordenadora Geral de Regionalização

---

- 1) Como nasceu o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil?
- 2) O Programa tem como um de seus princípios o planejamento participativo. De que forma se dá esta participação?
- 3) O Programa reflete, também, o entrosamento das instâncias do governo com a sociedade. Como?
- 4) Como foi buscado o resgate dos costumes e valores das comunidades locais de que tanto fala o programa?
- 5) Quais são as políticas que orientam as diretrizes do programa em termos de capacitação, incentivo e financiamento?
- 6) O que se pretende dizer com "democratizar os espaços e mecanismos de representação política da sociedade?".
- 7) De que forma são negociadas as destinações dos recursos públicos? Quais os atores responsáveis?
- 8) Como as populações locais percebem os resultados das políticas públicas implementadas?
- 9) Que avaliação a senhora faz do Programa?
- 10) Que ações a senhora proporia na conjuntura atual?

## 8.2 Apêndice B: Roteiro Entrevista II

**Data:** 15.02.07

**Nome Completo:** José Augusto Falcão

**Instituição/ Departamento:** Secretaria Nacional de Políticas do Turismo

**Cargo:** Coordenador – Geral de Planejamento e Gestão do Turismo

---

- 1) Como se deu a formulação do PNT?
- 2) De que forma as comunidades locais participaram do processo de formulação do PNT?
- 3) Na sua opinião, o PNT (2003-2007) apresentou resultados satisfatórios no que tange a responsabilidade social?
- 4) De que forma as comunidades percebem os benefícios advindos da implementação das políticas de turismo?
- 5) Na sua opinião, quais os maiores problemas que afetam a atividade turística no Brasil?
- 6) Como minimizar tais problemas?
- 7) Como o discurso da responsabilidade social vem sendo, nos últimos anos, incorporadas nas políticas públicas de turismo?
- 8) De que forma o governo tem buscado dotar os municípios de capacidade de planejamento e gerenciamento da atividade turística?
- 9) Qual a interface do PNT com outras políticas públicas?
- 10) Existe a integração das ações do Ministério com outros órgãos do poder público? Como, por exemplo, os planos de infra-estrutura básica, transportes, desenvolvimento social etc?

### 8.3 Apêndice C: Roteiro Entrevista III

**Data:** 22.02.2007

**Nome Completo:** Márcia Helena Carvalho Lopes

**Instituição/ Departamento:** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**Cargo:** Secretária Executiva

---

- 1) A senhora poderia me definir o conceito de Responsabilidade Social atualmente utilizado?
- 2) Qual a principal diferença entre RS e filantropia?
- 3) Ouve-se muito falar em sustentabilidade sócio-cultural. Qual seria a relação entre este conceito e o conceito de RS?
- 4) Como a senhora enxerga a Responsabilidade Social por parte do Estado?
- 5) Na sua opinião, como o discurso da responsabilidade social tem sido discutido no âmbito das políticas públicas de governo?
- 6) De que forma pode ser feita a parceria público x privado no que tange a responsabilidade social?
- 7) O que se entende por gestão com responsabilidade social?
- 8) O que é a norma ISSO 26000 e a partir de quais conceitos foi elaborada?
- 9) Na sua opinião a sociedade participa de forma justa nas decisões do país?
- 10) Quais seriam suas sugestão para uma participação mais democrática?
- 11) De que forma as empresas privadas podem participar na implementação de políticas públicas com RS?