

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO - UFOP

CURSO DE BACHAREL EM TURISMO

WEYNER ALEXANDER BERNARDES

**PROPOSTAS E AÇÕES ESTATAIS NO CAMPO DO TURISMO:
UM ESTUDO ACERCA DOS PLANOS NACIONAIS DE TURISMO 2003-2007 E
2013-2016 A PARTIR DA COMPREENSÃO DAS POSSIBILIDADES E LIMITES DO
ESTADO**

OURO PRETO

2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO - UFOP

CURSO DE BACHAREL EM TURISMO

WEYNER ALEXANDER BERNARDES

**PROPOSTAS E AÇÕES ESTATAIS NO CAMPO DO TURISMO:
UM ESTUDO ACERCA DOS PLANOS NACIONAIS DE TURISMO 2003-2007 E
2013-2016 A PARTIR DA COMPREENSÃO DAS POSSIBILIDADES E LIMITES DO
ESTADO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Turismo da Universidade Federal de
Ouro Preto, como parte dos requisitos necessários
à obtenção do título de Bacharel em Turismo.
Orientador(a): Rodrigo Meira Martoni

OURO PRETO

2020

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

B518p Bernardes, Weyner Alexander.

Propostas e ações estatais no campo do turismo [manuscrito]: um estudo acerca dos Planos Nacionais de Turismo 2003-2007 e 2013-2016 a partir da compreensão das possibilidades e limites do Estado. / Weyner Alexander Bernardes. - 2020.

48 f.: il.: color., tab..

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Meira Martoni.

Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Direito, Turismo e Museologia. Graduação em Turismo .

1. Turismo e Estado. 2. Neoliberalismo. 3. Classes sociais. I. Martoni, Rodrigo Meira. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 338.48

Bibliotecário(a) Responsável: Sione Galvão Rodrigues - CRB6 / 2526



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
REITORIA
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE TURISMO



FOLHA DE APROVAÇÃO

Weyner Alexandre Bernardes

PROPOSTAS E AÇÕES ESTATAIS NO CAMPO DO TURISMO: UM ESTUDO ACERCA DOS PLANOS NACIONAIS DE TURISMO 2003-2007 E 2013-2016 A PARTIR DA COMPREENSÃO DAS POSSIBILIDADES E LIMITES DO ESTADO

Monografia apresentada ao Curso de Turismo da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Turismo

Aprovada em 09 de dezembro de 2020.

Membros da banca

1º Avaliador: Prof. Dr. Bruno Pereira Bedim - Universidade Federal de Ouro Preto

2º Avaliador: Prof. Me. Marcelo Viana Ramos - Universidade Federal de Ouro Preto

3º Avaliador (orientador): Prof. Dr. Rodrigo Meira Martoni - Universidade Federal de Ouro Preto

[Rodrigo Meira Martoni], orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 02/02/2021.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Meira Martoni, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 02/02/2021, às 12:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0131336** e o código CRC **4FD72413**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pela confiança, liberdade e oportunidade que me foi oferecida, o que tornou possível conseguir chegar até aqui à minha maneira.

Agradeço também ao Prof. Rodrigo Meira Martoni, meu orientador, por toda a orientação, compreensão, e principalmente paciência e disponibilidade. Sem ele, provavelmente não teria sido possível superar as dificuldades encontradas durante o processo de desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço também aos vários professores e professoras do Curso de Turismo, por todo seu apoio e compreensão que tiveram comigo durante o curso.

RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo a correlação entre as características do Estado capitalista em sua forma atual, a Neoliberal, e o desenvolvimento das políticas públicas de turismo no Brasil, dando um enfoque no Plano Nacional de Turismo, suas metas e os resultados alcançados após sua execução. Fundamentada pelas inconsistências observadas entre o desenvolvimento das Metas, a incompatibilidade de algumas das mesmas com o contexto social e econômico, e os resultados da sua execução, esta análise tem como propósito levantar dados e argumentos que possam explicar algumas das contradições encontradas na atual gestão do turismo. Por meio da comparação das políticas empregadas nos PNTs de dois governos (2003-2007 e 2013-2016), percebe-se a presença de certos focos e metodologias de execução política específicas que não podem ser totalmente explicadas apenas como algo resultante de elementos como contexto social, interesse partidário ou formatação política do governo, já que as mesmas fazem-se presentes em diferentes épocas, sem parecer serem visivelmente afetadas pelo tipo de governo ou espectro político. A partir de referenciais fundamentais quanto à operacionalidade do Estado, quais sejam, as análises de Marx, Engels e Mascaró, e traçando uma ligação entre as mesmas e a gestão política dos Planos, conclui-se que assim como nos demais setores econômicos, as políticas de turismo, em termos gerais, podem ser consideradas como ferramentas postas para atender aos processos reprodutivos do capital, sendo as ações com certo apelo social justificadas e somente implementadas ao contribuírem, direta ou indiretamente, com tal dinâmica. Assim, as políticas de governos estão sempre circunscritas e limitadas ao plano do Estado burguês.

Palavras-chave: Classes sociais. Estado Neoliberal. Política de Turismo no Brasil. Plano Nacional de Turismo.

ABSTRACT

The research subject of this study is the correlation between the characteristics of the capitalist State on its current form, the Neoliberal, and the development of the public politics of tourism in Brazil, giving a focus to the National Plan of Tourism, its goals and the results obtained after its execution. Grounded upon the inconsistencies observed between the development of the goals, the incompatibility of some of them with the social and economic context, and the results from its execution, this analysis has the purpose of raising data and arguments that may explain some of the contradictions found at the current tourism management. Through the comparison of the policies employed at the NPTs of two governs (2003-2007 and 2013-2016), it's possible to perceive the presence of certain focuses and methodologies used at the execution of particular policies, which may not be possible to fully explain them as merely something resulted from certain elements, such as social context, party interest, or current politic format of the government, due to them existing in different times, without seeming to be visibly affected by the type of government or political spectre. Through the use of fundamental references regarding the operability of the State, presented in this work as the analysis made by Marx, Engels and Mascaro, and after tracing a connection between them and the political management of the Plans, it's concluded that just like with the other economic sectors, the Tourism policy can be considered, in general terms, to be tools inserted to attend to the reproductive processes of the capital, with the actions that carries certain social appeals being justified and implemented only once they contribute, be it directly or indirectly, with its dynamic. Therefore, the govern policies are always circumscribed and limited to the plans of the bourgeoisie State.

Keywords: National Plan of Tourism. Neoliberal State. Social class. Tourism Policies at Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. ESTADO: PERSPECTIVA HISTÓRICA E CONTEMPORÂNEA.....	9
1.1 CONCEITUAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA.....	9
1.2 FORMAS DE ESTADO E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	14
1.3 O ESTADO MODERNO E A LUTA DE CLASSES.....	18
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO.....	21
3. ANÁLISE COMPARATIVA DE PNTS - RECORTE TEMPORAL: INÍCIO E FIM DO GOVERNO DO PT.....	27
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
5. REFERÊNCIAS.....	47

INTRODUÇÃO

As políticas públicas de Turismo, analisadas através do olhar público, possui um significado e formatação que, de certa forma, distancia-se da essência idealizada e desejada pela maior parte da sociedade quando acabam por serem aplicadas e trabalhadas na prática. Este é um fato que pode ser observado ao explorar os diversos Planos Nacional de Turismo e seu desenvolvimento, desde a formatação até a conclusão.

Curiosamente, apesar das razões para o mesmo serem popularmente atribuídas à fatores mais facilmente compreensíveis como corrupção, incapacitação profissional, má gestão, política partidária, dentre outros; um estudo mais aprofundado permite-nos identificar traços que revelam uma outra interpretação, uma mais sistemática, sobre o tópico.

A aproximação utilizada neste trabalho tem como base o contexto social em que a política de turismo é trabalhada, colocando em segundo plano os interesses partidários e os membros que compõem a atual formatação política do governo em questão. O contexto social apresentado neste trabalho tem como fundamentação teórica a visão e idéias de autores como Marx, Engels, e Mascaró, sobre a estruturação da sociedade e do Estado em sua forma capitalista, e como estes influenciam fortemente na forma em que a política nacional é conduzida, fornecendo argumentos que apresentam uma problemática enraizada muito além do nível pessoal ou governamental, uma vez que a mesma persiste exatamente na mesma forma, mesmo após diversas mudanças dos grupos encarregados da gestão política

A problemática identificada nesta pesquisa é definida pela forma observada em que a prática da política de turismo sempre acaba por assumir um foco esmagadoramente econômico, desprezando quaisquer elementos que possam existir presentemente de forma controversa à este interesse, como por exemplo um foco partidário trabalhista - vulgo partido de esquerda - em favor de políticas e formas de desenvolvimento das mesmas de forma que estas favoreçam interesses privados.

Através da comparação das políticas, objetivos e diretrizes de dois Planos Nacional de Turismo diferentes (2003-2006 e 2013-2016), e interligando as

observações realizadas com os estudos realizados acerca do Estado, percebe-se que a natureza aparentemente imutável da problemática pode ser averiguada claramente como uma manifestação do interesse da classe dominante (em outras palavras, os interesses privados favorecidos pela execução da política) na atuação política do turismo, cuja presença constante nas bases da política faz-se inevitável enquanto o interesse do Estado permanecer imperativo. Para compreender a natureza do interesse capitalista e a forma que este assume ao dobrar as políticas em prol do capital, vejamos então uma contextualização histórica do Estado capitalista e as principais políticas pertinente ao desenvolvimento nacional do turismo.

1. ESTADO: PERSPECTIVA HISTÓRICA E CONTEMPORÂNEA

1.1 CONCEITUAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA

Antes de fazer uma análise das políticas de turismo no Brasil, é necessário primeiramente conhecer o contexto político, social e económico no qual o mesmo, assim como suas políticas foram inseridas. Em vista disto, uma abordagem sobre o Estado frente à sociedade moderna capitalista oferece uma visão ampla e crítica do sistema político no qual o Plano Nacional de Turismo se fundamenta, permitindo-nos identificar importantes traços sociais que, embora normalmente imperceptíveis graças à alta profundidade a qual estão enraizados no sistema político, se fazem constantemente presentes e imperativos na gestão política e no desenvolvimento turístico.

Em concordância com as ideias de Marx e Engels, refere-se por Estado uma instituição centralizada, resultante da sociedade estruturada de forma “organizada” politicamente:

[...] o Estado é o produto da sociedade num estágio específico do seu desenvolvimento; é o reconhecimento de que essa sociedade se envolveu numa autocontradição insolúvel, e está rachada em antagonismos irreconciliáveis, incapazes de serem exorcizados. No entanto, para que esses antagonismos não destruam as classes com interesses económicos conflituantes e a sociedade, um poder, aparentemente situado acima da sociedade, tornou-se necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da “ordem”; e este poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e, progressivamente, alienando-se dela, é o Estado. (ENGELS, 1941: 155).

Assim, esta é a forma máxima de poder e soberania dentro da sociedade moderna. O Estado é, inevitavelmente, capitalista, sendo fruto dessa forma de produção material da vida social e de suas contradições entre interesses de classes para o resguardo do privado. Esse formato histórico - burguês ou capitalista - do Estado não pode ser confundido com o Estado de sociedades escravistas ou mesmo de sua primeira forma moderna, o Estado Absolutista.

Engels (1941, p.157) sintetiza a visão de Marx sobre o Estado, denotando-o como uma ferramenta nascida da disputa de classes para controlar o antagonismo entre as mesmas. Se havia exploração de um grupo social sobre outro em formas societárias escravistas e feudais, o Estado moderno respalda um formato próprio de exploração do trabalho: o assalariado. Travestido atualmente em trabalho autônomo, de empreendedor individual ou de sujeitos informais (patrões de si mesmos), o conjunto de assalariados é formado por sujeitos que não têm ou concentra a propriedade dos meios essenciais à produção, sendo o Estado uma estrutura de manutenção da propriedade em sua forma histórica privada, pois, somente assim, a riqueza pode possuir caráter privado. Constitui-se, portanto, como instrumento de dominação de classes para garantir os processos de concentração e centralização do capital.

Pode-se afirmar então que a vontade do Estado, ou mais especificamente de seus representantes (que são os diversos grupos de ‘senhores capitalistas’, eleitos pela classe dominada) moldam e direcionam as políticas a serem adotadas. Como colocado por Hegel, a vontade do Estado seria absoluta, sendo este a razão em si, e esta aplica-se igualmente para todos. Apesar disto, o Estado por si mesmo não é quem molda a sociedade: mesmo sendo considerado o núcleo da forma política capitalista, este é validado por competências pertinentes à forma jurídica. Assim, este é, segundo o juspositivismo, afirmado e justificado pelo direito, caracterizando-o como um Estado de Direito (MASCARO, 2013).

Embora a estrutura social democrática adotada pelas sociedades modernas possam levar a acreditar que a vontade da maioria deve, na maior parte dos casos prevalecer, este não é sempre o caso quando colocado de fato em prática. Segundo Marx, o Capitalismo tem como premissa estrutural a desigualdade econômica e trabalhista, fundamentando-se na divisão da sociedade em duas classes genéricas: burguesia e proletariado, com suas frações de classes - sendo a burguesia

representativa do capital produtivo, financeiro, comercial, rentista; e o proletariado representativo do trabalho (formal e informal) nos setores primário, secundário e terciário. Na sociedade de classes está a origem dos problemas socioespaciais mais substanciais, os quais medeiam conflitos étnicos-raciais e de gênero.

A burguesia (palavra que faz referência aos moradores dos burgos, ou cidades, na Idade Média) é caracterizada pelos proprietários dos meios de produção e que fazem uso da mão-de-obra dos trabalhadores do qual emprega mediante a oferta de salários. O proletariado, por sua vez, representa a classe que vende sua força de trabalho à classe capitalista por determinado valor monetário, ou “[...] a classe dos assalariados modernos que, não tendo meios próprios de produção, são obrigados a vender sua força de trabalho para sobreviver.” (Marx e ENGELS, 1998: 40). Como abstração adicional, a palavra tem origem romana, e referencia-se na caracterização da classe inferior, detentora de vários filhos. Estes, que não possuíam outros valores, podiam oferecer ao mercado somente sua “força de trabalho” (filhos), em outras palavras, “dar à prole”. A utilização do termo continua até os dias atuais, ainda referindo-se à baixa classe que, além de possuir muitos filhos (ser a maior parte da população), seu valor está vinculado a sua força de trabalho.

Por resultado, a classe trabalhadora é dependente dos meios de produção em posse dos representantes do capital para produzir, deixando-os vulneráveis às condições de trabalho e demandas de jornada trabalhistas. Porém, apesar desta se apresentar como uma regra geral e esmagadoramente majoritária, esta não é uma condição absoluta. Diferentes níveis e formas de subordinação se fazem presentes nas formas trabalhistas do Estado moderno, como as que são encontradas no trabalho autônomo, na pejetização e na mais recente uberização.

Para esclarecer, a mercadoria produzida como resultado do trabalho dos mesmos ainda é um elemento central no funcionamento da sociedade capitalista. A diferença se faz, porém, nos instrumentos e nas relações de produção de trabalho.

O trabalhador autônomo, por exemplo, apesar de aparentar ser o senhor de seu próprio trabalho, este é subordinado à outros capitais, não possui controle completo de todos os processos e produtos envolvidos na constituição de seu serviço, e, similarmente, não está sob a proteção (ou conexão) dos direitos trabalhistas.

A pejetização, por sua vez, é caracterizada pela contratação de serviços prestados por funcionários sem o intermédio contratual do emprego. O trabalhador pejetizado é, conseqüentemente, um funcionário ofertado vantagens aparentes (como salários elevados, garantia de emprego apesar de possuir diferentes qualificações) enquanto é privado de seus direitos trabalhistas (resultando em menores despesas para o empregador) e agindo como um funcionário comum apesar de seu suposto cargo “não-contratual”.

A uberização, entretanto, possui uma característica mais clara, onde a relação entre o trabalhador e o empregador é simplificada. O termo advindo do popular aplicativo de transporte “Uber” representa uma aplicação de sua funcionalidade nos setores produtivos: cria a conexão direta entre consumidor e um serviço, eliminando a necessidade e o custo da utilização de intermediários. Enquanto existe de fato certa abreviação das relações humanas e burocráticas do trabalho, os trabalhadores permanecem submissos à influência e a vontade (em outras palavras, domínio) do empregador, constituindo apenas outra forma de subordinação do capital.

Nos conceitos desenvolvidos de Marx, constitui-se como mercadoria tudo aquilo que for produzido em prol do mercado, e que, apesar de possuir valor de uso, este é somente um veículo para a concretização do principal: o valor de troca. Porém, nem tudo que possui *valor de uso* resultante do trabalho constitui-se como mercadoria. É necessário que este possa ser *reproduzido* (Netto e Braz, 2008: 79). Nesta linha de pensamento, produtos que não são *reproduções* cuja finalidade não seja sua venda ou troca não se classificam como mercadorias, ainda que detenham *valor de uso*.

No entanto, deve notar-se que para que a produção de mercadorias possa acontecer, é necessário que os meios de produção sejam de propriedade privada, caso contrário, a relação de compra e venda não se estabeleceria, uma vez que a posse do produto final pertenceria à coletividade. Assim, o “direito” ao produto por parte dos trabalhadores envolvidos na produção é substituído pelo *trabalho assalariado*.

Por conseguinte, a força de trabalho se torna então outra mercadoria, da qual o capitalista (detentor dos principais meios de produção - industriais ou mesmo de serviços) compra por meio de salários. As relações sociais, também mercantilizadas, criam as bases para que o modo de produção capitalista venha então tornar possível a

conversão de qualquer coisa, material ou não, em *valor*. Pode-se dizer então que vivermos em meio a mercadorias.

Porém, contrário à interpretação popular (de que o nível de capital possuído determina seu posicionamento na sociedade), a abundância ou carência de mercadorias (ou do intermediário que as compras, o dinheiro) de uma pessoa não é o fator determinante do posicionamento do mesmo na sociedade capitalista, uma vez que este fundamenta-se na posição do mesmo na hierarquia socioprodutiva, e não em seu poder de consumo. Assim, pode-se considerar a riqueza simplesmente como um dos diversos reflexos perceptíveis do posicionamento social.

Em meio a privatização dos meios produção e a extensiva exploração do trabalho, surge então a formação dos sindicatos. Estes, representantes da classe trabalhadora, buscam através de negociações e/ou recessões obter novos direitos e melhorias para as condições de trabalho.

Embora as vantagens concedidas sejam normalmente referidas como “conquistas trabalhistas ou sociais”, esta ideia é desconstruída por Engels ao comparar estas conquistas a derrotas, no sentido em que a luta por direitos é satisfeita com a “obtenção” (concessão) de alguns direitos - triviais na luta pelo “socialismo” frente à natureza do capitalismo, o que inversamente resulta em um “enfraquecimento” da oposição em relação à estrutura exploratória. Desta forma, Engels determina que o socialismo não pode ser alcançado por meio de reformas jurídicas. Não se deve buscar melhorias para a sociedade dentro do sistema capitalista, mas sim uma nova forma de sociedade.

Dito isto, o Estado capitalista não é completamente estático em sua totalidade; suas formas de administrar possuem um caráter claramente transiente, sendo facilmente perceptível quando a sociedade se depara com fortes mudanças na estrutura política e governamental, como encontrado nos contextos de pós-guerra e pós-revolução:

O Estado é um momento de condensação de relações sociais específicas, a partir das próprias formas dessa sociabilidade. O seu aparato institucionalizado é um determinado instante e espaço dessa condensação, ainda que se possa considerá-lo o fulcro de sua identificação. Mas esse aparato só se implanta e funciona em uma relação necessária com as estruturas de valorização do capital. (MASCARO, 2013, p. 19).

1.2 FORMAS DE ESTADO E SUAS CARACTERÍSTICAS

Historicamente, o Estado de Direito é apenas mais uma das várias formas políticas existentes do Estado. Mesmo desconsiderando as características individuais de seus diversos tipos, a imperatividade de sua vontade pode ser conectada à natureza do sistema que tem raízes em uma outra antiga forma política, a do Estado Absolutista. Sendo identificável como a estrutura social e política com origens na Grécia Antiga, esta foi o aspecto social dominante na Idade Moderna representado principalmente pelas monarquias. Nesta, a constituição da sociedade era centrada em um monarca absoluto, o rei, que por meio da criação de leis e impostos, organizava e moldava a estrutura da sociedade. Assim como os demais elementos da sociedade, a economia também é controlada pelo rei, resultando em um acúmulo de riquezas e metais preciosos nas mãos do poder estatal.

A forma Absolutista, porém, foi sendo substituída pelo Estado Liberal durante o século XVIII, impulsionado pelas ideias disseminadas pela Revolução Francesa de 1789. Neste, há uma dissociação do Estado com a economia, tornando-a livre para ser moldada exclusivamente pelo próprio mercado. Similarmente, o Estado passa a não mais intervir nas relações pessoais, levando à liberdade de direito. O papel do Estado se restringe então, neste momento, a assegurar que a economia e o mercado possam atuar por si mesmos.

Apesar disto, uma completa ausência de intervenções e a expansão excessiva dos direitos individuais (como a liberdade de expressão e, no sentido económico, criação dos próprios preços) levaria a uma anarquia. De fato, a falta de “intervenção” (proteção) do Estado e a livre iniciativa garantida aos grandes capitalistas resultou em uma forte exploração do trabalhador, que foi um elemento central da revolução industrial. Destarte, há então uma necessidade de interligar a autonomia dos indivíduos com a ordem exigida pela sociedade. Esta ligação torna-se uma clara representação dos limites do poder do Estado, sendo esta o reconhecimento do direito individual à liberdade, explicado por Léon Duguit (1930) como um direito anterior à criação e também superior ao Estado e a própria sociedade, e portanto, inviolável. A submissão ao direito (poder jurídico) é, conseqüentemente, a razão pela qual este é definido e chamado de Estado de Direito.

Décadas após a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente durante os anos 80, o conceito de Estado Neoliberal começou a surgir e ganhar força. Trata-se de um Estado fortalecido para o capital (o que inclui a presença do poder repressivo e ideológico) e diminuto para a questão social.

Para melhor ilustrar a transformação do capitalismo moderno, façamos uma breve periodização histórica do mesmo: A princípio, possui-se o chamado capitalismo comercial ou mercantil - presente dos séculos XVI ao XVIII - caracterizado pela acumulação primitiva; em seguida, surge o chamado capitalismo concorrencial (ou liberal) - no final do século XVIII até o final do século XIX - onde faz-se presente as lutas de classes fundamentadas na contradição entre capital x trabalho, juntamente à criação do mercado mundial; e por fim, concretiza-se no final do século XIX até os dias atuais, o chamado capitalismo imperialista, caracterizado pelos monopólios e a criação do capital financeiro. Este pode ser dividido em três fases: a clássica (estabelecimento do mercado mundial, onde os monopólios comandam territórios); os anos dourados (com políticas de bem estar social que continuaram do pós-guerra até meados de 1970, onde há um crescimento do setor de serviços e acesso ao crédito); e a contemporânea, onde o fundo público é revertido para o capital diante de sua crise estrutural.

Outra forma política existente, ainda presente em alguns países da Europa, é a forma do Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*. Segundo Medeiros (2001), o *Welfare State* “é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população.” Dentre estas medidas encontram-se o oferecimento de saúde, educação e segurança social, tudo como forma de fomentar a produção e o consumo, impulsionando o capital monopolista.

No Brasil, o surgimento do *Welfare State* foi em caráter majoritariamente político, voltado para a organização dos trabalhadores assalariados. Apesar de possuir centelhas perceptíveis no início dos anos 20, simbolizadas pelas políticas que tinham a função de um instrumento de controle os movimentos dos trabalhadores no país, através da antecipação de algumas demandas como forma de restringir a legitimidade das lideranças trabalhadoras nas reivindicações sociais e limitar a capacidade de mobilização dos trabalhadores em geral (MEDEIROS, 2001), os traços de um *Welfare*

State brasileiro só aparecem de fato na década seguinte, possuindo traços do autoritarismo repressivo. Juntamente às políticas adotadas entre o período de 1930 à 1943, como a consolidação da legislação trabalhista, institutos de aposentadoria e pensões, assim como de políticas de saúde e educação (DRAIBE, 1989), faz-se presente também a utilização da ideologia do corporativismo, categorizada por Erickson (1979) como:

Estado Corporativista é aquele cuja cultura política e instituições refletem uma concepção hierárquica e orgânica da sociedade. Sustentando que o bem geral deve prevalecer sobre interesses particulares, [...] o Estado serve como árbitro sobre uma hierarquia de associações de empregados e empregadores, [...] assegurando contato institucionalizado entre ambos em todos os níveis. Na teoria corporativista, tal contato permite que a cooperação e a solidariedade social substituam os conflitos de classe e a desordem social.

Este tipo de conservadorismo, no qual a ordenação atual da sociedade (tanto no âmbito institucional quanto social) é tida pelo Estado como a ordem harmônica da estrutura social, apresenta certa oposição à natureza do *welfare state* europeu. Esta oposição tem como base as diferentes realidades enfrentadas pela Europa e o Brasil: enquanto se tem um *welfare state* europeu originário de barganhas políticas entre trabalhadores e empregadores, o brasileiro fundamentou-se da intermediação do Estado na constituição de forças de trabalho assalariadas no âmbito urbano (MEDEIROS, 2001; p.10).

Com estas fundações persistindo até o fim dos anos 60, foram abertas as portas para o chamado “trinta anos dourados”. Os anos dourados foram marcados pela vasta extensão das atividades remuneradas no período do pós-guerra, até meados da década de 70, sendo executadas por uma grande diversificação de pessoas, com ou sem qualquer instrução, baseando-se no tipo da atuação, com o principal propósito de assegurar as condições necessárias para a produção e circulação do capital.

A decadência da forma política que se iniciou nos anos 70, com o enfraquecimento do crescimento económico, é marcada pelo ataque dos representantes do capital ao sindicalismo e ao *Welfare State*. Este movimento e as mudanças políticas promovidas pelo mesmo abrem portas para as ideias neoliberais. O filósofo István Mészáros (2006, p.26) fundamenta:

Originalmente, o Keynesianismo foi uma tentativa de oferecer uma alternativa à lógica de parada e avanço, pela qual as duas fases seriam administradas de forma equilibrada. Entretanto, isto não aconteceu, e ele

ficou preso à fase de expansão, em razão da própria natureza de sua estrutura regulatória de capitalismo orientado pelo Estado. A duração excepcional da expansão do pós-guerra – ela mesma confinada a um punhado de Estados capitalistas avançados – deveu-se em grande parte às condições favoráveis da reconstrução do pós-guerra e pela posição dominante assumida pelo complexo industrial-militar financiado pelo Estado. Alternativamente, o fato de que a fase de recessão corretiva teve de assumir a forma do neoliberalismo insensível [...] deveu-se ao advento da ‘crise institucional’ do capital (que já não era a manifestação cíclica tradicional) que cobriu toda uma fase histórica.

Desta forma, surge então um neoliberalismo que é caracterizado fortemente por sua natureza administrativa, termo normalmente relacionado à gestão ou organização de pessoas ou recursos *dentro de empresas*. Ao colocar a sociedade sob a lente da administração, a sociedade passa a ser observada como um empreendimento onde, sob as circunstâncias adequadas, as relações sociais podem ser desconstruídas em relações jurídicas, vinculadas às regras empresariais e, conseqüentemente, do capital. Esta transformação social faz com que o neoliberalismo seja definido por Marilena Chauí (2019) como um “Novo Totalitarismo”, no sentido em que é: 1) Totalitário, ao negar o individualismo das instituições por considerá-las apenas mais uma dentre várias outras organizações que compõem o Estado e; 2) Novo, referindo-se à maneira a que, ao invés do Estado refletir a sociedade, este torna-se o seu reflexo - uma forma de mercado:

Deixando de ser considerada uma instituição pública regida pelos princípios e valores republicano-democráticos, passa a ser considerado homogêneo ao mercado. Isto explica porque a política neoliberal se define pela eliminação de direitos económicos, sociais e políticos garantidos pelo poder público, em proveito dos interesses privados, transformando-os em serviços definidos pela lógica do mercado, isto é, a privatização dos direitos, que aumenta todas as formas de desigualdade e exclusão. (CHAUÍ, 2019)

Ao interligar os direitos e as relações sociais ao mercado, tem-se então uma dominação do poder estatal e político pela organização do capital. Uma vez adicionado a desconstrução do individualismo dos compostos sociais à fórmula, tem-se como resultado uma sociedade-mercado, onde o capital é a lei máxima e absoluta de todas as esferas do poder social, enquanto as pessoas são degradadas a meros empresários - representantes jurídicos de interesses privados e *possíveis concorrentes* - que estão ou sob domínio ou são os dominadores do mercado: o direito legal torna-se apenas mais uma ferramenta para fazer valer os interesses do capital.

Não mais possuindo os aparatos fundamentais necessários para sonhar com uma sociedade utópica, o neoliberalismo extremo representa uma sociedade distópica onde,

nas palavras de Chauí (2019), o presente curva-se perante a realidade intolerável sem buscar formas de trabalhar sob o mesmo, temendo que sua desestruturação possa levá-lo ao fatalismo e ao fim: “o intolerável não é o ponto de partida e sim o ponto de chegada.”

1.3 O ESTADO MODERNO E A LUTA DE CLASSES

Com base nas palavras de Braverman (1980, p.132), quando o modelo taylorista de produção provocou uma forte rotatividade de funcionários em 1914, levando-os a abandonar seus postos por não se assimilarem ao novo modelo de produção, um aumento significativo do salário dos mesmos (referido como salário de motivação) teria sido utilizado como um elemento bifuncional, não apenas motivando os trabalhadores das fábricas, mas gerando reservas de força de trabalho à escolha da companhia enquanto, simultaneamente, abria portas para novas possibilidades de intensificação do trabalho. O aparato ao trabalhador justificava-se na manipulação dos mesmos.

Segundo Francisco de Oliveira, o Estado funciona como uma arena de luta para a *luta de classes*, graças a sua função como "fundo público" que, por natureza, acaba-se por favorecer ambos o acúmulo de capital e o bem-estar da classe trabalhadora. Destarte, pode-se teorizar que o Estado contém mecanismos políticos voltados para a luta de classes.

Uma função chave inclui organizar e transferir determinados benefícios e garantias aos trabalhadores (padrões mínimos de vida e condições de trabalho, por exemplo), que talvez, para ser exato, não sejam do interesse económico imediato da classe capitalista. Em troca, o Estado recebe a obediência genérica das classes subordinadas. (HARVEY, 2001, p.87).

Marx, junto à ENGELS (1970, p.106), porém, identifica uma contradição nesta utilização do Estado: a necessidade de afirmar suas ações como sendo *em prol da coletividade*, sendo efetivadas através da demonstração de um posicionamento “acima” da sociedade, gerando a transformação do interesse de classe em um "interesse comum ilusório". Assim, a dominação faz-se presente não apenas no âmbito social, mas também no âmbito das ideias:

A democracia burguesa sobrevive apenas com o consentimento da maioria dos governados; [...] A ideologia proporciona um canal importante, e o poder estatal é, conseqüentemente, utilizado para influenciar a educação e para controlar, direta ou indiretamente, o fluxo de ideias e informações. (MILIBAND, 1969)

Em suma, é possível dizer que o controle da sociedade se encontra nas mãos da burguesia, e conseqüentemente, estes são os representantes do Estado. Marx então esclarece que, embora o Estado possa ser a razão em si, este é a razão apenas da burguesia, e não de todos. Deste modo, pode-se então estabelecer uma definição teórica para funções do Estado:

[...] a igualdade e a liberdade de troca devem ser preservadas, o direito da propriedade tem de ser protegido, os contratos precisam ser cumpridos, a mobilidade deve ser preservada, os aspectos "anárquicos" e destrutivos da competição capitalista tem de ser regulados, e os conflitos de interesses entre frações do capital precisam ser arbitrados para o "bem comum" do capital como um todo. (HARVEY, 2001, p. 85)

Deve-se observar, porém, que para que esta função "arbitrária" do Estado seja efetiva entre os diferentes interesses da classe capitalista, é necessário que seu poder seja, de certa forma, difuso. Miliband (1969, p.50) complementa: "A fragmentação do próprio Estado em instituições separadas [...] dificulta que qualquer fração do capital conquiste o controle total de todos os instrumentos de dominação de classe [...]."

Pode-se afirmar então que, apesar de absoluto, este poder não é centralizado. Esta descentralização é representada principalmente pelos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Estes poderes, uma vez fragmentados, representam as instituições públicas ou estatais, e instituições políticas. Enquanto as estatais representam órgãos de governo e administração, as políticas também englobam organizações não-governamentais, partidos políticos, sindicatos, etc.

A separação formal de poderes [...] foi idealizada como um sistema de freios e equilíbrios, para impedir a concentração do poder político nas mãos de algum subgrupo. Tal estrutura assegura que o Estado pode atuar como árbitro efetivo entre os diversos interesses fracionários dentro da classe capitalista. (HARVEY, 2001, p. 86.)

A presença de grupos distintos na classe dominante revela-se também na forma sobre de desenvolver as políticas públicas. Os interesses fracionários, apesar de amenizados por meio de representantes, não podem ser completamente unificados graças a natureza do modelo neoliberal do Estado capitalista. A concorrência criada a partir do livre comércio, por exemplo, é um dos fatores que levam a formação de grupos opositores dentro da mesma classe capitalista. Assim, percebe-se uma clara separação entre o "poder de classe" e o "poder de Estado":

Na luta política concreta, os grupos políticos e as classes sociais percebem o Estado como uma poderosa instituição capaz de definir a distribuição de recursos diversos (ideológicos, econômicos, políticos) no interior da sociedade. Em função disso, lutam entre si para controlar diretamente ou influenciar à distância os diferentes ramos do aparelho estatal. Nesse nível de análise é possível admitir o Estado, de um lado, e a classe, de outro, como realidades distintas e autônomas; é possível, portanto, pensar o “poder de Estado” como distinto do “poder de classe” e em relação conflituosa com ele. (CODATO e PERISSINOTTO, 2001, p.08)

Considerando que as políticas são influenciadas pelo Estado, e este é manuseado por representantes da classe capitalista, então é possível afirmar que as medidas políticas tomadas para o desenvolvimento do turismo, por exemplo, serão naturalmente polidas em prol de certos capitais do turismo. O enfoque atribuído à recepção turística nas implementações de políticas para o desenvolvimento do turismo no país podem ser explicadas em um nível conceitual: na sociedade moderna, as próprias relações sociais possuem natureza capitalistas, caracterizadas na exploração do trabalho e na concorrência de mercado, enquanto a possibilidade de dominar quaisquer umas destas é um privilégio restrito apenas à alta classe. Como ferramenta do mesmo, o Estado apenas favorece a classe de seu administrador, ou seja, *os grupos que detém um maior poder de capital*. Este argumento é também fundamentado por HARVEY, que explica:

Atualmente, há pouquíssimos aspectos da produção e do consumo que não estão profundamente afetados, direta ou indiretamente, por políticas do Estado. No entanto, não seria correto afirmar que o Estado apenas recentemente se tornou agente central para o funcionamento da sociedade capitalista. Ele sempre esteve presente; apenas suas formas e modos de funcionamento mudaram conforme o capitalismo amadureceu. (2001, p.76).

Portanto, pode-se afirmar que embora os interesses da política de um Estado democrático deveriam estar, baseado em uma visão puramente lógica, alinhados com os interesses da sociedade para formar o que é conhecido como gestão pública e social, percebe-se que esta é uma ilusão criada pela estrutura eleitoral do sistema político, desconsiderando a divisão de classes e as relações sociais do Estado apontadas por Marx. A definição do termo de política pública por Tenório (2006), que se mostra idealizada frente à realidade do Estado capitalista, é um exemplo da contradição identificada por Marx e Engels:

[...] gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação. Assim, a gestão pública, independente da organização que a pratique, deve estar orientada para o público e não para o privado, para o coletivo e não

para os indivíduos, para o benefício da comunidade e não para os compadres. (TENORIO, 2006, p.104).

Esta ilusão acerca do Estado possuir como regra operacional a necessidade de atender os interesses da *coletividade* por intermédio das políticas públicas, ainda enquanto ator do setor público, é explicado por Mascaro como um ponto crucial da reprodução capitalista que faz parte da mercantilização das relações sociais, sendo assim, balizas necessárias da forma social.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Quando se fala em políticas públicas de turismo faz-se referência às ações específicas do Estado nesse campo, nas quais é preciso considerar as mediações classistas; os interesses concernentes às classes e suas frações no interior do Estado; e seus embates. Sem isso, o entendimento fica circunscrito aos limites institucionais, o que pode levar a sérios equívocos analíticos.

A questão orçamental do Ministério do Turismo criado pelo governo Lula em 2003 é um exemplo perceptível do direcionamento do poder de comando por interesses divergentes. Enquanto a proposta de orçamento do executivo para o Ministério em 2011 era de 800 milhões de reais, a criação de emendas elevou este valor para 3,6 bilhões, enquanto o turismo em 2013 receberia 5,3 bilhões apenas em emendas (MTUR, 2011; 2013). Estas emendas são oportunidades para os parlamentares buscarem formas de influenciar um fragmento institucional que detém o poder de comando. Adicionado este fato às colocações de Cruz (2002), que aponta as políticas públicas como um instrumento norteador do processo de planejamento pelo Estado, pode-se então fazer uma ligação credível sobre as proposições de emendas e a forma com qual estas induzem a execução de determinadas ações aos agentes do mercado.

Conseqüentemente, o Ministério por sua vez promove eventos geradores de fluxo turístico - através do intermédio de *organizações voltadas ao interesse público* mas que são influenciadas pelo parlamento - enquanto utiliza uma receita quase que comparativa ao valor destinado à área da saúde apenas em festas e eventos, como forma de obter clientela e apoio político, culminando então em uma forma de

utilização do fundo público *por determinadas frações do governo* para interesses políticos e capitalistas, e não sociais (MARTONI e SILVEIRA, 2014, p.17). Pode-se então afirmar que, assim como seus agentes, o poder público é apenas outra relação social mercantilizada pela reprodução capitalista conforme explicações de Mascaro (2013).

Dentre as políticas públicas de turismo desenvolvidas durante o governo Lula, a formação do Ministério do Turismo e do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 destacam-se como medidas centrais criadas para promover o chamado desenvolvimento turístico *nacional*. É válido ressaltar também a reestruturação do PNMT (Programa Nacional de Municipalização do Turismo) em PRT (Programa de Regionalização do Turismo) em 2004 e a criação da Lei do Turismo (nº11.771/2008) em 2008. Esta lei tem como propósito estabelecer normas e definições para as políticas de turismo em referência às atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo da atividade turística, estabelecendo definições e regulamentações para fomentar e executar o planejamento e a gestão da política de turismo.

Apesar de sua aparente importância, Cruz e Sansolo (2003, p.03) caracterizam a criação do Ministério como algo paradoxal, pois ao mesmo tempo que este sugere uma elevação da importância do turismo na administração pública, a criação de um ministério próprio é visto como uma solução imprática ao problema representado pelo fato de que os agentes administrativos diretos do turismo até então eram os próprios municípios, onde o turismo era um tema pouco compreendido, simplesmente modelados sob a definição criada pela EMBRATUR. A principal problemática apresentada pelos autores refere-se incapacidade de apenas um único órgão de gestão pública ser capaz de gerenciar toda a amplitude de facetas presentes na atividade turística.

Em sua dissertação sobre as políticas do governo Lula, Candiotta e Bonetti (2015) fazem um alerta para a necessidade de considerar o discurso apresentado na justificativa das políticas públicas de turismo; enquanto o PRT, por exemplo, disserta sobre inclusão social, sustentabilidade e demais elementos, os autores destacam que “é preciso avaliar em que medida as práticas do setor turístico vêm sendo sustentáveis e quem tem sido favorecido com esse discurso”.

Os autores também ressaltam a diferença entre *criação de espaços de participação* e a *efetivação de uma participação democrática*. As colocações de Cruz e Sansolo (2003) sobre a criação do Ministério ser paradoxal pode ser observada também no discurso do PRT, uma vez que as políticas implementadas não buscam trabalhar a capacitação ou consciencialização sobre a importância do turismo ou da participação democrática; estes apenas criam *falsas opções* das quais o público alvo não dispõe dos critérios necessários para considerá-las.

Curiosamente, nas diretrizes apresentadas na continuação do PRT em 2013, foram apresentadas o que foi chamado de os *principais* desafios do turismo brasileiro, e dentre eles (desconsiderando as que possuem caráter puramente economicista) encontram-se: *promover a sustentabilidade e a inclusão social por meio da geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; incentivar a inovação e o conhecimento; fortalecer a gestão descentralizada do turismo no Brasil* (BRASIL, 2013; p.13). Ao questionar “quem tem sido favorecido com esse discurso”, e após conectá-lo às colocações dos autores acima, pode-se interpretar o discurso acima como uma utilização efetiva deste paradoxo, uma vez que o discurso e a inclusão social são utilizados como ferramentas alavancadoras de uma política que, embora aparente ter caráter social, possui uma essência completamente capitalista em sua aplicação.

Considerando a forma política utilizada, é possível constatar que há uma extrema dificuldade em fazer que os interesses sociais em relação à atividade turística se alinhem com as finalidades almejadas pelo planejamento turístico nacional. Um dos fatores sistemáticos que contribuem para essa divergência é a própria estruturação do sistema turístico brasileiro, sendo este extremamente amplo, descentralizado e até mesmo desconectado, cuja manutenção é quase que impossível, já que este encontra-se profundamente enraizado em um longo contexto histórico de subordinação de classes ao capital e seus representantes.

Segundo o Ministério do Turismo, o sistema da gestão pública do turismo, ou Sistema Nacional de Turismo, é estruturalmente composto pelos órgãos públicos do setor, com o objetivo de garantir que as atividades turísticas sejam sustentáveis, tanto pelas iniciativas oficiais quanto privadas, em concordância com as metas e objetivos previamente estabelecidas no Plano Nacional do Turismo. Para melhor ilustrar esta

estruturação, segue-se abaixo o diagrama de relações dos atores que compõem o sistema de Gestão do turismo, promovido pelo documento do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 centrado na atuação do recém-formado Ministério do Turismo:

Figura 1: Diagrama das relações de gestão do Turismo.



Fonte: Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (pg. 14)

Contudo, deve-se notar que Conselho Nacional de Turismo é, por outro lado, constituído principalmente por representantes dos setores privados, ou seja, por grupos sociais com maior poder econômico, ideológico e político. Como consequência, o entendimento que o Estado possui das formas de execução da gestão pública de turismo acabam por ter suas bases tingidas pelos interesses de seus representantes, caracterizado pelas ações que passam então a serem tomadas em prol do *trade* turístico e não da participação pública.

Assim como o significado da própria palavra, *trade* refere-se à troca, ou nos termos capitalistas, à troca de mercadorias, e como em todo processo de compra e venda, a divulgação - ou marketing - constitui um dos elementos cruciais do *trading*. Para Kotler (2000, p.30), o marketing “é um processo social por meio do qual pessoas e grupos de pessoas obtêm aquilo de que necessitam e o que desejam com a criação, oferta e livre negociação de produtos e serviços de valor com os outros”. Adicionalmente, Hélio Schwartzman (2016) afirma que a imagem é o fator mais importante do marketing. A política relacionada à venda de imagens turísticas do país, por sua vez, é formulada e executada atualmente pela EMBRATUR - que atua presentemente como uma agência que divulga o destino Brasil no exterior, sendo então possível para a mesma captar recursos privados - após ter sua função original assumida pelo MTur. Esta, por sua vez, orienta as estratégias e define *os principais mercados* de atuação do turismo no Brasil. Ao utilizar o termo “principais”, a mesma inevitavelmente está contribuindo para a centralização do fluxo turístico ao enfraquecer ainda mais a competitividade turística nacional.

A forte divulgação dos atrativos naturais juntamente à megaeventos no Brasil, comumente sediados nos *principais* destinos turísticos brasileiros - como Rio de Janeiro e São Paulo por exemplo - contribuiu muito para a imagem das cidades e do país no estrangeiro. Assim, pode-se dizer que o imaginário que o estrangeiro tem do país (a imagem que foi vendida à ele) se deve à uma interpretação de um pequeno fragmento do país que pode ser observado em certo nível nestes destinos, mas que foi modelado para atrair turistas. Para exemplificar, segundo uma matéria divulgada pelo Portal da Globo em 2016 sobre qual é a imagem que os países estrangeiros possuem sobre a cidade do Rio de Janeiro, a resposta obtida condizia com a imagem normalmente atribuída às festas fluminenses: "Biquíni, 'caipirinha', choques linguístico, a cultura do abraço, e ainda de tudo a simpatia."

Desta forma, torna-se claro que o marketing divulgado, apesar de não ser completamente incorreto, corresponde apenas à divulgação de uma fabricação parcial da realidade, enquanto os demais elementos que compõem o contexto político e económico do destino são disfarçados pela focalização do interesse dos turistas. Naturalmente, o mesmo se aplica às condições sociais e trabalhistas dos empregados contratados para atender ao aumento da demanda proporcionada pela divulgação.

Dada às colocações anteriores, fica claro identificar à qual classe social as atividades da EMBRATUR atende. Ao assumir um papel de divulgador, buscando ativamente atrair turistas estrangeiros para o país (ou mais especificamente para as chamadas “localidades estratégicas”), a EMBRATUR deixa claro o seu foco nos fluxos internacionais, resultando conseqüentemente em um detrimento do turismo interno, o que gera um turismo caro e excludente. Ao considerar o público almejado pelo interesse do mercado - em outras palavras, aqueles que possuem maior poder aquisitivo - a ênfase em políticas mercadológicas internacionais é um desfecho evidente.

A necessidade de atender a esta demanda elevada, por sua vez, se torna palco para novas manifestações de “pobres empregados” nos diversos setores prestadores de serviços turísticos, principalmente nas empresas privadas. A realidade enfrentada pelos “pobres empregados” do turismo é palpável especialmente nas pequenas empresas durante a sazonalidade das “localidades estratégicas” ou frente à expectativa criada por megaeventos, quando estes buscam formas baratas e imediatas para usufruir de uma parcela da alta demanda que sobrepõe até mesmo a concorrência local.

Assim, pode-se afirmar que o desenvolvimento dos aspectos sociais do turismo possui finalidades diversificadas e completamente divergentes para os setores privados e governamentais. Para o setor privado, o caráter social da atividade turística corresponde então à uma oportunidade de exploração do trabalho, do espaço social, de uma clientela insciente ao preço de mercado ou concorrência. O social é sacrificado em prol do poder aquisitivo. O governo, por sua vez, utiliza o planejamento turístico como uma forma de controle social, uma *justificação para o poder administrativo*, e também uma forma de atender os interesses do qual representa. Neste, o social é convertido em poder político e econômico.

3. ANÁLISE COMPARATIVA DE PNTS - RECORTE TEMPORAL: INÍCIO E FIM DO GOVERNO DO PT

Antes de iniciar o estudo da relação dos PNTs frente à realidade contemporânea da política de turismo e do Estado, façamos primeiramente uma identificação de sua formatação no modelo brasileiro, que será então seguida por uma comparação entre dois PNTs com a finalidade de relacioná-los à prática da política de turismo no Brasil nos últimos anos.

Pela definição do governo, o Plano Nacional do Turismo (PNT) é um documento estratégico elaborado pelo Ministério do Turismo com a finalidade de orientar e gerir a atividade turística no Brasil, juntamente com os demais segmentos da atividade turística, buscando a inclusão social e o estímulo ao turismo interno. Aqui, novamente se faz presente a atribuição da política aos interesses da coletividade, levantando pontos de interesse da sociedade em sua totalidade como fundamentos para sua implementação.

Para salientar, vamos levantar alguns pontos para melhor esclarecimento do caráter do Plano, por meio de uma introdução sobre as finalidades almejadas pela criação do Ministério de Turismo:

A criação do Ministério do Turismo atende diretamente a uma antiga reivindicação do setor turístico. O Ministério, como órgão da administração direta, terá as condições necessárias para articular com os demais Ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada, integrando as políticas públicas e o setor privado. Desta forma o Ministério cumprirá com determinação um papel aglutinador, maximizando resultados e racionalizando gastos. (Plano Nacional do Turismo 2003-2007, p. 11)

Apesar das declarações acima, a articulação mencionada desconsidera a dificuldade e/ou até a impossibilidade da articulação entre classes e interesses divergentes, desconexão esta que foi estabelecida como parte do próprio estruturamento do Ministério: “O Ministério tem como desafio conceber um novo modelo de gestão pública, *descentralizada e participativa, atingindo em última instância o município, onde efetivamente o turismo acontece.*” (PNT 2003-2007, p.12).

A descentralização proporcionada faz com que o interesse turístico de cada município tenha que ser colocado à ponderação individualmente, junto à outros

interesses que podem ser ou não cumprir um papel de oposição ao outro quando passado do âmbito individual para o coletivo. Consequentemente, os representantes da atividade turística em cada município são fortemente influenciados pelos principais atuantes, ou seja, os interesses privados. Possui-se então uma tentativa de articular diferentes interesses locais em escala nacional. Como resultado, verifica-se a formulação de uma política que, de certa forma, “atende aos interesses privados genéricos”. Assim, faz-se a apresentação da estruturação do PNT 2003-2007: “O Plano Nacional do Turismo é o instrumento de planejamento do Ministério do Turismo que tem como finalidade *explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo* e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo.” (PNT 2003-2007, p. 15)

Já na prática, por outro lado, a execução das ações, programas, metas e diretrizes estabelecidas pelo PNT são planejadas e organizadas pela Política Nacional do Turismo, um conjunto de leis e normas encarregadas de conduzir o turismo no Brasil. Similarmente, enquanto o Plano oferece objetivos e propõe métodos de alcançá-los, a política utilizada pelo governo é o fator que estabelece o caminho a ser percorrido até alcançar os mesmos. Este pensamento é compartilhado por CRUZ (2000), ao dizer que não há plano ou planejamento sem conteúdo político, pois a política antecede o plano. Desta forma, faz-se a conclusão lógica de que se a política do turismo determina as diretrizes, os objetivos e os métodos, então o poder de classe é a própria política em si. Em outras palavras, mesmo que se observem deficiências presentes na política do turismo, estas somente serão preenchidas, ou mesmo remediadas dedicadamente, caso estejam em concordância com as políticas e os interesses da classe dominante. Em resumo, as deficiências turísticas normalmente observadas pelas demais classes sociais podem ser interpretadas como meros colaterais da política de classe, e não falhas da política.

Mas então quais seriam estas deficiências e a quem elas interessam? Como ponto inicial para uma abordagem do Plano, façamos uma análise das considerações oficiais apresentadas sobre o turismo na época, por intermédio de uma divulgação que foi feita pelo governo sobre a deficiência do turismo, divulgação esta realizada juntamente à criação do Ministério do Turismo em 2003 e a apresentação do primeiro PNT operado sob a gestão do PT no Governo Lula, o PNT de 2003-2007 (que será referido subsequentemente como ‘Plano 1’). Neste, foram estabelecidas não apenas as

metas a serem alcançadas até o final do Plano 1, mas também foi apresentado um diagnóstico oficial sobre a realidade turística do Brasil na época, que pode ser observado abaixo:

Diagnósticos:

- Falta de articulação entre setores governamentais, públicos e privados;
- Falta de avaliação de resultados das políticas e planos do setor;
- Insuficiência de dados;
- Baixa capacitação profissional adequada;
- Regulamentação inadequada e baixo controle da qualidade de prestação de serviços;
- Oferta de crédito insuficiente para o setor turístico;
- Gestão deficiente;
- Baixa qualidade/diversidade de produtos turísticos ofertados nacionalmente e internacionalmente;

Embora o turismo tem ganhado cada vez mais importância no setor político nacional e internacional, pode-se observar que muito deste primeiro diagnóstico ainda se faz presente no Brasil atual, mesmo após mais de 10 anos da efetivação deste “primeiro” PNT e das frequentes reincidências apresentadas nos Planos que se seguiram, o que levanta não apenas indagações a respeito da execução das ações supostamente estabelecidas como necessárias para suprir estas deficiências, mas também oferece um esboço da forma de classe em controle do poder administrativo e executivo.

Essa percepção sobre os senhores do poder administrativo torna-se ainda mais forte ao examinar os vários objetivos contemplados no documento como “representantes de uma área específica que sugere na sua essência os resultados que desejamos atingir”, apresentados posteriormente ao diagnóstico:

Objetivos Gerais:

- Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e nacionais.
- Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional

Objetivos Específicos:

1. Dar qualidade ao produto turístico.
2. Diversificar a oferta turística.
3. Estruturar *os destinos turísticos*.
4. Ampliar e qualificar o mercado de trabalho.
5. Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional.
6. Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional.
7. Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

(Numeração própria do autor)

Em síntese, os objetivos deste Plano 1 podem ser majoritariamente reconfigurados em “aumentar e melhorar a oferta e demanda”, os pilares da sociedade capitalista e do interesse privado. É válido frisar, também, a forma na qual o terceiro objetivo específico foi colocado: o enfoque é dado às regiões que já estão estabelecidas como destinos turísticos, o que fortalece a concentração de turistas em um número pré-determinado de localidades, conseqüentemente contribuindo com diversos fatores contra-sociais em várias esferas, como a degradação excessiva do patrimônio local, centralização de fluxo e capital, delimitação do potencial turístico nacional, formatação do imaginário internacional sobre o país, dentre outros. Outro ponto a ser considerado é que, apesar deste Plano 1 apresentar em suas metas¹ um pouco do caráter social desejado do desenvolvimento do turismo, contrária à sua elaboração descritiva, a realidade evidencia que estas não foram propriamente concretizadas na prática.

¹ Meta 1: Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações no turismo. Como medidas, seriam implementadas ações prioritárias dentro do plano, como oferta de crédito aos empreendedores do turismo e ações de captação de investimentos, no Brasil e no Exterior, para novos empreendimentos turísticos.

De fato, mais de 50% dos trabalhadores e trabalhadoras em turismo atuam na informalidade e com baixos salários, havendo disparidades entre os locais de reprodução social (moradias dos trabalhadores) e de produção do turismo (circuitos turísticos), dentre outros.

Um fator sobre a proposta que também chama à atenção são as chamadas “Entidades que contribuíram com propostas para a elaboração do Plano Nacional do Turismo”. Das 42 entidades listadas como contribuinte de propostas, percebe-se que a grande maioria são entidades com ligação direta ao *trade* turístico, como ABAV (Associação Brasileira de Agências de Viagens), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, CNC (Confederação Nacional do Comércio); Existem também aquelas com caráter político e que até mesmo abrangem temas sobre isenção social, como o Ministério do Trabalho e Emprego, o PARLATUR (Frente Parlamentar do Turismo), SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), ABBTUR (Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo), mas estes estão, naturalmente, em menor número;

O viés econômico do Plano 1 se torna ainda mais evidente no estágio final do documento, ao divulgar os documentos consultados para a fundamentação do mesmo (PNT 2003-2007, p. 48). Neste, são apresentados os 8 documentos listados a seguir:

- Evolução do Turismo no Brasil - 1992/2001 - EMBRATUR.
- Subsídios à Formulação da Política Nacional de Turismo (Carta de Turismo ANHEMBI - MORUMBI).
- Carta de Goiás - Agenda Única do Turismo Nacional - Ano 2000 - Frente Parlamentar de Turismo.
- EMBRATUR - Plano de Trabalho - 2003 - 2007.
- Programa Brasileiro da Atividade Turística - 2002.
- CNC - Sub-Comissão Permanente de Turismo da Câmara dos Deputados.
- Programa Nacional de Turismo - 2001 - 2006 - México.
- Política Nacional de Turismo - 2002 - França.

Apesar de haver uma consulta ao contexto histórico recente do turismo no Brasil, nota-se que não houve nenhuma consideração exclusiva ou de caráter prioritário para os aspectos sociais do desenvolvimento e inclusão do turismo, uma vez que os documentos consultados não abrangem um estudo sobre o turismo brasileiro por meio de profissionais formados na área e com capacidade para uma crítica (ou análise) da economia política do turismo, deixando também de considerar os estudos nesse sentido.

Logo, a política do turismo passou a adquirir uma formatação essencialmente unilateral, direcionada² e sistematicamente estática que, apesar de fazer abordagens à diversas áreas que, apesar de que possam aparentar atender aos desejos da coletividade em algum momento, sempre se encontram ou ligadas à algum interesse privado, seja este o interesse comum, particular, ou regional e nacional, ou acabam por mal-implementadas e até mesmo completamente ignoradas pela gestão. Esta estruturação política tem-se mantido imutável por vários anos, e no mais recente PNT concluído (à data de elaboração deste trabalho), esta “sistematização” da política de turismo apresentou-se novamente no desenvolvimento deste novo Plano, mas de uma forma extremamente clara.

O Plano Nacional do Turismo 2013-2016 (subsequentemente chamado Plano 2) foi desenvolvido a partir da colaboração do governo federal, da iniciativa privada e do terceiro setor, através do Conselho Nacional de Turismo, e construído alinhado ao Plano Plurianual 2012/2015, utilizando como base o Documento Referencial - Turismo no Brasil 2011/2014, afirmando seu interesse em interligar *estratégia, objetivos e resultados esperados, propondo e desenvolvendo programas e projetos*.

O Plano 2 foi desenvolvido ainda durante o governo do PT, sob diretriz do Governo Dilma (2011-2016), o qual apresentou um foco direcionado majoritariamente aos megaeventos que estavam para vir. Apesar de que o PNT não se fundamenta diretamente nos Planos de Governo (PG), as ideias, objetivos e

² Um exemplo interessante a ser comparado com o mesmo é o Plantur do Governo Collor, cujos objetivos remetentes à Política Nacional de Turismo podem ser sumarizados em: 1) democratizar o acesso ao turismo nacional; 2) reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional; 3) aumentar os fluxos turísticos e a taxa de permanência e o gasto médio do turista estrangeiro no país; 4) difundir novos pontos turísticos; e outros mais. Nota-se que os objetivos se repetem mesmo em governos diferentes, o que deixa claro a presença do Estado como Estado capitalista, sendo sua forma atual a neoliberal, onde políticas de cunho que possam interferir no processos reprodutivos do capital são limitadas.

metodologias aplicadas por quem está à frente do poder executivo é um referencial poderoso sobre a direção que o PNT desenvolvido neste governo poderá tomar. Para melhor interligar a relação entre o PNT e o PG, façamos uma breve introdução sobre o Plano de Governo do Governo Dilma.

Em síntese, um Plano de Governo é um documento que possui os planos e objetivos do candidato, e que, através da análise das ideias presentes (ou ausentes), é possível compreender o posicionamento do candidato em relação ao tema em questão. Exemplificando, um candidato cujo Plano não mencione educação indica que este não é um tema cuja abordagem seja de interesse do candidato. Embora o Plano não delimite todas as ações que se possa tomar, este é um importante fator para avaliar o que o candidato acredita e considera importante.

Neste sentido, pode-se dizer que embora a atividade turística tenha suas utilizações e vantagens, o desenvolvimento do turismo em si não era parte dos interesses da ex-Presidente, mesmo em frente à um mandato de governo que estaria fortemente influenciado por grandes eventos internacionais. A ausência de considerações atribuídas ao desenvolvimento do setor mesmo quando várias das melhores oportunidades para impulsionar seu crescimento se reuniram, havendo a possibilidade de atender as mais diversas necessidades sociais, políticas e económicas do país, é extremamente preocupante.

Como esclarecimento, o desenvolvimento e a realização da Copa do Mundo é utilizada no documento como fator para comprovar a capacidade do país naquele período de sediar grandes eventos com mobilidade internacional, e a execução do mesmo supostamente geraria investimentos no âmbito urbano, na modernização da infraestrutura esportiva, e *receptivos turísticos*. O futuro sediamiento das Olimpíadas em 2016, por sua vez, seguiria diretrizes voltadas para a organização e preparação de infraestrutura para os jogos, assim como a promoção de programas e políticas que, de acordo com o discurso utilizado, estariam voltadas para a *promover o sucesso “do Brasil” nos jogos* - sucesso este implicado como sendo a vitória dos competidores brasileiros nos jogos - através de investimentos em centros esportivos e criação de auxílios para gerar formação e aprimoramento técnico de atletas.

Com isso, percebe-se que não apenas o contexto social, mas até mesmo as diretrizes estabelecidas pelos líderes do governo que atuaram durante o período deste

Plano 2 desfavorecem o desenvolvimento eficiente do turismo no Brasil. Apesar das diversas possibilidades que a atividade turística pode proporcionar, a abordagem ‘ampla’ das possibilidades do Turismo não é nem mesmo considerada, e até mesmo os benefícios mais ‘perceptíveis’ e desejados do turismo acabam penalizados no PG com um visionamento estreito e mal planejado, deficiências que infelizmente foram herdadas do Plano 1.

Comparativamente, pode-se perceber após uma breve análise que este também possui um caráter voltado diretamente para o mercado e o interesse privado (embora apresente de forma superficial alguns objetivos de caráter e interesse social, assim como o outro), tendo em vista exclusivamente os megaeventos a serem sediados no Brasil nos anos seguintes a sua criação, buscando preparar e desenvolver o turismo brasileiro para *a recepção dos turistas estrangeiros durante a execução dos megaeventos*, solidificando a infraestrutura turística dos destinos turísticos.

Com base no mesmo, o Plano 2 identificou quatro grandes objetivos que deveriam ser almeçados durante o prazo de vigência do mesmo:

- I. Preparar o turismo brasileiro para os megaeventos;
- II. Incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros;³
- III. Incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil; e
- IV. Melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro

Apesar dos objetivos acima terem sido listados como de grande importância, ao analisar o conteúdo do plano como um todo, e sob uma lente de estudo pós-execução, percebe-se que o plano seguiu com um foco majoritariamente na recepção de turistas estrangeiros, colocando os megaeventos que estão para acontecer no centro de suas ações de preparação e desenvolvimento, fundamentando outros fatores relevantes para o desenvolvimento social, como o aumento do número de prestadores de serviços turísticos formais, em cima das possibilidades e oportunidades promovidas pela Copa e os Jogos Olímpicos. Percebe-se, também, que alguns destes objetivos se refletem de certa forma naqueles apresentados previamente no Plano 1:

³ Objetivo perceptível como o foco de todos os planos de turismo formulados até o presente momento, desde Getúlio Vargas.

Plano 1	Plano 2
Objetivos Específicos 2 e 3 - Diversificar a oferta turística; estruturar os destinos turísticos.	Objetivo I - Preparar o turismo brasileiro para os megaeventos
Objetivo Específico 5 - Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional.	Objetivo II - Incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros
Objetivo Específico 6 - Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional.	Objetivo III - Incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil
Objetivos Específicos 1 e 4 - Dar qualidade ao produto turístico; Ampliar e qualificar o mercado de trabalho.	Objetivo IV - Melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro

Tabela 1: Comparação dos objetivos dos Planos 1 e 2.

A reincidência destes mesmos objetivos, ou objetivos com natureza ou propósitos extremamente similares não apenas neste dois Planos, mas também nos demais Planos realizados no período entre e antes destes, revela um direcionamento estático do poder executivo que persiste mesmo frente à diferentes contextos nacionais, inflexível às ondulações do mercado no país, mudanças no plano político ou necessidades sociais, ressaltando a presença enraizada de um interesse comum e até imperativo no comando do poder executivo.

Incidentalmente, o Plano 2 afirma ter definido suas ações com base nas proposições e cenários apresentados pelo Documento Referencial Turismo no Brasil 2011-2014, um documento *não-partidário* e de iniciativa governamental, em conjunto com os Dirigentes Estaduais de Turismo, estruturado na apresentação de diagnóstico, cenários e projeções, e proposições pertinentes à gestão do turismo.

Para esclarecimento, o Documento apresenta em grande detalhe os principais problemas e deficiências pró-sociais, ambientais e económicos da gestão turística atual, como por exemplo, a necessidade da descentralização do sistema gestão política

de turismo, a inclusão dos atores sociais e locais no planejamento do turismo, a dificuldade e a falta de coleta de dados e informações precisas sobre o turismo, a necessidade de ponderação sobre a degradação ambiental e social causada pela atividade turística concentrada, dentre vários outros. Também sobre as deficiências na esfera da informação, chama à atenção principalmente a menção de um problema que, para estudiosos da área do turismo, pode ser considerado um problema crítico para o sistema de gestão como um todo: “Falta de entendimento sobre o conceito de Turismo.”

Uma vez considerado o conteúdo do documento acima e comparando o mesmo com o desenvolvimento e a execução do Plano 2, percebe-se que este apenas cumpre um papel complementar, supostamente servindo como fundamentação teórica para *justificar* a elaboração do Plano. A justificação (para aqueles que questionam as decisões tomadas pelo poder dominante, ou seja, a maior parte da sociedade) sobre a utilização do Estado é um traço característico da luta de classes, como apresentado por Engels. Assim, é possível reconhecer outro elemento chave do Estado capitalista influenciando as Políticas Públicas contemporâneas.

Uma vez identificado as circunstâncias pertinentes ao planejamento político, é apenas natural analisar sua execução prática. Mas antes de estudar o desenvolvimento do Plano de Ação, façamos uma breve apresentação das Metas estabelecidas pelos Planos para que se possa ter uma compreensão do que foi almejado.

PLANO 1	PLANO 2
Meta 1: Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações	Meta 1: Aumentar para 7,9 milhões a chegada de turistas estrangeiros ao país
Meta 2: Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil	Meta 2: Aumentar para US\$ 10,8 bilhões a receita com o turismo internacional até 2016
Meta 3: Gerar 8 bilhões de dólares em divisas	Meta 3: Aumentar para 250 milhões o número de viagens domésticas realizadas até 2016
Meta 4: Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos	Meta 4: Elevar para 70 pontos o índice médio de competitividade turística nacional até 2016
Meta 5: Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal	Meta 5: Aumentar para 3,6 milhões as ocupações formais no setor de turismo até 2016

Tabela 2 - Comparação das Metas dos Planos 1 e 2.

Curiosamente, a Meta 5 do Plano 2 apresenta uma situação peculiar no contexto político capitalista. Para que a mesma seja implementada apropriadamente, seria necessário ocorrer uma divergência entre o poder de classe e o poder de Estado, já que a informalidade do trabalho no turismo é um fator interessante ao foco da hierarquia do capital. Destarte, o aumento das ocupações informais no turismo - justamente como desejado pelo capital do setor - revela a Meta 5 como outra política “fachada” que não é simplesmente ignorada, mas é almejado o seu exato oposto.

Existem alguns traços notáveis que se fazem presentes nas metas de ambos os Planos, e um exemplo claro destes é a questionável relevância do diagnóstico apresentado pelo próprio documento para a fomentação de seus objetivos e metas. No

caso do Plano 1, por exemplo, apenas a Meta 5 dentre as metas desenvolvidas almejam remediar algumas das deficiências apresentadas pelo diagnóstico listado anteriormente. Percebe-se, também, que esta é uma das poucas deficiências mencionadas que está diretamente ligada à uma manutenção do mercado turístico, enquanto as demais apresentam problemas de gestão e operacionais.

No Plano 2, por sua vez, possui um diagnóstico que está de certa forma conectado com as Metas desenvolvidas. O porém disto de encontra no conteúdo do diagnóstico, sendo este quase que completamente voltado para os dados econômicos do turismo no Brasil:

Figura 2: Sumário - Diagnóstico do Plano 2

1. DIAGNÓSTICO	11
Participação do turismo na economia brasileira	12
Volume de crédito destinado ao setor	15
Turismo e melhorias sociais	16
Balança de serviços	17
Cenário econômico mundial – Projeções para 2050	18
Movimentação do fluxo turístico internacional	24
Movimentação do transporte aéreo internacional	26
Movimentação do fluxo turístico internacional para o Brasil	31
Competitividade	38
Gestão do turismo	43
Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014 e Jogos Olímpicos Rio 2016	45

Fonte: Plano Nacional de Turismo 2013-2016 (pg.03)

Percebe-se que diferentemente do Plano 1, o diagnóstico neste Plano 2 foi utilizado como referencial estatístico, e não como deficiências que afligem o setor, enfatizando o interesse exclusivo do Plano. A dissonância entre diagnóstico e Metas se faz presente principalmente na Meta 4: Trata-se sobre a fundamentação do próprio índice, que leva em consideração diversos aspectos de um determinado destino turístico para avaliar, incluindo elementos culturais, sociais e ambientais, tópicos estes que receberam uma importância mínima ou quase inexistente no desenvolvimento deste Plano.

Ainda sobre a falta de conexão entre diagnóstico e objetivo, o Plano 2 utiliza a palavra “ambiciosa” para referir aos objetivos e estratégias elaborados, novamente

baseando-se nas possibilidades advindas da Copa do Mundo e das Olimpíadas. Porém, a desconsideração das deficiências existentes dentro da própria gestão faz com que a grande diferença numérica entre o valor estatístico atual das metas (à data de elaboração do mesmo) e o valor estabelecido no Plano se transforme de ambicioso para utópico. De fato, segundo os dados dos anuários estatísticos de Turismo, a grande maioria das Metas listadas acima (cujos dados foram compilados e divulgados) não foram alcançadas. O surrealismo dos objetivos do Plano torna-se mais visível quando se examina as propostas do documento junto à Meta 4, dado seu caráter multidisciplinar e a necessidade de abordar diferentes medidas de desenvolvimento de diversos setores que não foram explorados ou apresentados como áreas de interesse pelo Plano, o que aponta outro grande ponto de ponderação sobre as metas do Plano 2: a falta de eixo entre as mesmas e a realidade almejada.

Esta falta de eixo, representada principalmente pelas metas 3 e 4, corresponde também a incapacidade prática de conectar o desenvolvimento da Meta junto ao contexto social do Plano. Utilizando a Meta 3 como referência, pode-se levantar alguns pontos contraditórios de sua elaboração para consideração:

- I. Tem-se uma política de incentivo para o brasileiro viajar nacionalmente em meio a execução de megaeventos internacionais dentro do país, onde o crescimento do preço de oferta meio à oportunidade causada pela demanda estrangeira faz com que o preço turístico no destino se eleve consideravelmente, fazendo com que esta política só tenha efeito para destinos sem correlação com o destino de interesse, ou seja, esta desconsidera as relações de mercado de oferta e demanda.
- II. O desenvolvimento dos megaeventos tem como base a região sudeste do país, onde várias cidades já estão estabelecidas como destinos turísticos, o que contribui ainda mais para a concentração do fluxo turístico na região e, conseqüentemente, reduz o potencial de competitividade que as outras regiões possuem, se opondo completamente a ideia central desta Meta.
- III. A região sudeste não apenas possui a maior concentração populacional, mas também possui a maior renda-per-capita do país. Alinhando este dado ao primeiro ponto, tem-se uma realidade imutável: por um lado, tem-se a maior parte da população (e com melhores condições financeiras) próxima aos pontos de interesse turístico de nível internacional (e conseqüentemente, de custo mais

elevado), e por outro lado, tem-se a população das demais localidades (com uma renda inferior) cuja região não está ligada ao foco turístico do momento (e portanto, possui um custo menor).

Após refletir sobre estes pontos, mesmo que seja possível fazer uma ligação entre as deficiências apresentadas e a incoerência das Metas, como a falta de capacitação por exemplo, percebe-se que certos pontos são claramente incompatíveis em sua essência, mesmo que tenham sido elaborados acima de certa fundamentação teórica, mas que de toda forma permanecem inconcebíveis frente à realidade econômica e social, o que levanta questões sobre os argumentos utilizados para a aprovação destes objetivos.

Dito isto, quais foram as medidas tomadas pelo governo para executar os Planos, e teriam sido estas suficientemente efetivas para alcançar estes objetivos deficientes? Começando pelos resultados, tem-se uma resposta evidente. É fato incontestável que, apesar das ações realizadas e dos benefícios que foram obtidos durante a execução dos Planos, a maior parte das Metas desenvolvidas por ambos Planos não foram atingidas dentro do prazo estabelecido, sendo que algumas delas permanecem fora de alcance até mesmo nos dias atuais, como por exemplo as metas 2 e 1 dos Planos 1 e 2, respetivamente; as duas almejam o mesmo objetivo (alcançar certo número de turistas estrangeiros no país), mas há uma queda quase que mínima no valor desejado neste intervalo de 10 anos, mesmo após considerar as vantagens que o Plano 2 poderia obter.

A expectativa de 8 milhões almejada pelo Plano 1, desenvolvida sob uma base de 3,8 milhões do ano de 2002, teve como resultado um crescimento para 5,0 milhões ao final do Plano, um crescimento de apenas 1,2 milhões, menos de 1/4 do valor necessário para a alcançar a meta.

Similarmente, o Plano 2 almejava alcançar 7,9 milhões de estrangeiros ao final de 2016, fundamentado no valor de 5,8 milhões ao final de 2012. Como resultado, atingiu um valor recorde para a história do país: 6,5 milhões de turistas, um fato que a primeiro olhar pode parecer extremamente positivo, mas que ainda representa apenas 1/3 do crescimento necessário para alcançar a Meta estabelecida. O questionamento sobre a eficiência da gestão é impulsionada ainda mais pelo fato de que este

crescimento ínfimo de 0,7 milhões ocorreu em um espaço de tempo onde o país foi sede de dois grandes eventos de escala e participação global.

Em relação às ações, o Plano 1 tomou uma aproximação sintética e sistemática, desenvolvendo 7 Macro Programas (MP) que, através de desdobramentos temáticos, deveriam contribuir para atingir os objetivos e metas do Plano. Cada MP apresenta uma pequena descrição sobre a importância e a necessidade de trabalhar seu tema, e são estruturados por um conjunto de programas menores que, por meio da colaboração entre eles, realizaram ações voltadas à alcançar certos objetivos específicos desenvolvidos para cada MP. Tem-se como Macro Programas:

- 1. GESTÃO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS**
- 2. FOMENTO**
- 3. INFRAESTRUTURA**
- 4. ESTRUTURAÇÃO E DIVERSIFICAÇÃO DA OFERTA TURÍSTICA**
- 5. QUALIDADE DO PRODUTO TURÍSTICO**
- 6. PROMOÇÃO E APOIO À COMERCIALIZAÇÃO**
- 7. INFORMAÇÕES TURÍSTICAS**

Embora não seja possível confirmar precisamente o quanto destes Programas foram realmente executados (e se foram, se sua execução foi apropriada ou não), mesmo que a eficiência da gestão seja desconsiderada para fins de argumentação teórica, é inegável que a implementação apropriada destes programas ofereceria grande contribuição para o desenvolvimento do turismo como um todo (referindo-se à visão pública das massas sobre o turismo; mesmo que haja algum benefício para a classe dominante, , mesmo que isto não seja exatamente suficiente ou até mesmo diretamente relevante para alcançar os objetivos estabelecidos no mesmo.

Neste sentido, é possível teorizar que estas ações possam ter sido influenciadas pela ausência de um direcionamento imediato para o interesse coletivo turístico, principalmente quando se compara com o efeito que o mesmo exerceu no desenvolvimento do Plano 2, ou que talvez tenha sido o resultado de pequenas flutuações dentro da luta de classes.

O Plano 2, por sua vez, utilizou uma aproximação simplificada e objetiva, designando 7 ações estratégicas, subdivididas em diversos subtópicos que funcionam como orientações estratégicas, apresentando uma medida e uma finalidade específica para cada sub-tópico. São estas ações:

- 1) **CONHECER O TURISTA, O MERCADO E O TERRITÓRIO**
- 2) **ESTRUTURAR OS DESTINOS TURÍSTICOS**
- 3) **FOMENTAR, REGULAR E QUALIFICAR OS SERVIÇOS TURÍSTICOS**
- 4) **PROMOVER OS PRODUTOS TURÍSTICOS**
- 5) **ESTIMULAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ATIVIDADE TURÍSTICA**
- 6) **FORTALECER A GESTÃO DESCENTRALIZADA, AS PARCERIAS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**
- 7) **PROMOVER A MELHORIA DE AMBIENTE JURÍDICO FAVORÁVEL**

Ao contrário do Plano A, as ações planejadas pelo Plano B confirmam a presença de uma dissonância existente não apenas entre propósito e objetivos, mas em praticamente todas as etapas do Plano B, desde sua fundamentação teórica e desenvolvimento até sua aplicação prática e conclusão. Apesar de haver ações que certamente representam o interesse central do Plano - as ações intencionadas à preparação e manutenção do turismo local e regional para a Copa - até mesmo estas apresentam alguma incongruência funcional.

Para exemplificação, considere a ação **4.1: “Realizar campanhas de promoção do turismo interno”**, sob a diretriz do tópico **4: PROMOVER OS PRODUTOS TURÍSTICOS**. Esta estabelece a “realização de campanhas publicitárias para a promoção do turismo interno, as quais possam incentivar os brasileiros a viajarem mais pelo país, colocando a cultura de viajar na cesta de consumo da população do país e privilegiando períodos de baixa ocupação hoteleira, feriados [...]”. (PNT 2013-2017, p. 93).

A promoção do turismo interno voltado para a baixa sazonalidade, apesar de uma medida extremamente importante para alavancar o fluxo turístico nacional e também

para o desenvolvimento das regiões turísticas, é neste caso uma medida quase que invalidada pelo contexto no qual foi empregada, sendo este não somente um obstáculo para sua execução prática, mas que também constitui um esforço fútil, uma vez que sua consolidação entra em conflito tanto com as demais políticas em desenvolvimento quanto com *o próprio direcionamento de mercado, já que este está ignorando as transições de oferta e demanda que ditam os valores do capital*, que foi causado pela contemplação do sedimento de eventos de escala e interesse globais.

Por outro lado, a formatação da ação **2.3: “Melhorar a infraestrutura”** introduz muito mais do que uma dissonância entre ação e realidade; enquanto esta expressa o interesse e a metodologia utilizada pela classe dominante, este não apenas se opõe a algumas das problemáticas apresentadas durante o diagnóstico introduzido como base de elaboração do documento, mas também resultará em seu agravamento.

Enquanto este afirma “dar apoio aos investimentos de infraestrutura turística para permitir [...] *nas diversas regiões do país*”, este possui como finalidade “desenvolver o turismo nas regiões *onde exista oferta e demanda, provendo os destinos de infraestrutura turística adequada para a expansão da atividade* e melhoria dos produtos e serviços ofertados”. (PNT 2013-2017, p. 85)

Naturalmente, trata-se da inflação de uma atividade turística que já está concentrada em algumas poucas localidades específicas, possuindo reconhecimento no cenário mundial como fortes destinos turísticos, e também dos diversos problemas observados previamente: impactos ambientais, danificação de patrimônio, redução da competitividade turística nacional, pouca diversidade de oferta turística, geração de monopólios, etc. Como um *link* adicional, é válido notar que o Plano utiliza paisagens de certas localidades para ilustração. Dentre as mesmas encontram-se alguns destinos conhecidos, como *Rio de Janeiro, Curitiba, Paraíba*; cidades estas que possuem certo renome entre o turismo internacional, seja por seus aspectos naturais ou históricos, mas que certamente se aplicam às condições mencionadas anteriormente.

A listagem de ações que são claramente incompatíveis com os interesses apresentados pelo Plano e pela gestão política, mesmo que colaborem de certa forma para o desenvolvimento (do ponto de vista social) do turismo no país, estas ainda demonstram uma mistura de objetivos e opiniões conflitantes que vai muito além de uma simples miscigenação política, resultando em algo que pode ser descrito como

uma compilação de ideias diversificadas e exemplos de metodologias socialmente receptíveis para promover o desenvolvimento do turismo nacional, listando alguns objetivos e metas turísticas que, apesar de não serem exatamente utópicas, aparentam estar completamente fora do alcance do modelo de gestão turística atual.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença de semelhanças tão fortes entre os objetivos e interesses analisados na formulação e execução dos Planos 1 e 2, mesmo após a utilização de estudos e diagnósticos sobre o estado atual do turismo no Brasil, como o Documento Referencial que foi utilizado na criação do Plano 2, por exemplo, aponta uma indeneável presença do poder de classe nas diretrizes da gestão política e do turismo.

A força e imperatividade de seu interesse representa uma problemática cujo intermédio possui raízes muito mais profundas do que as áreas de turismo e política normalmente abrangem. Ao vincular o desenvolvimento da política à grupos que representam diretamente os interesses do capital, cria-se vertentes que terão maior ou menor aceitação com base nos possíveis retornos que estes possam gerar, o que causa uma limitação drástica das diversas formas e capacidades que o desenvolvimento turístico pode oferecer, já que o retorno oferecido pelas mesmas não condiz com os interesses dos quais estes grupos representam.

Como resultado, observa-se o inflacionamento dos setores do turismo cujo crescimento são os mais desejados pelo capital: as áreas com relação direta ao *trade* turístico, tanto em escala nacional (monopólio e exploração de mão-de-obra barata para atender à demanda elevada) quanto internacional (promoção do destino Brasil - representado quase que exclusivamente pelas “localidades estratégicas” e atrativos interconectados com a imagem dos mesmos).

Com isto, é possível perceber de forma clara que quaisquer proposições que conflitam com a dinâmica do capital, dentro ou mesmo fora do campo do turismo, são facilmente desarticuladas ou sofrem resistências a partir da própria estrutura do Estado..

Este trabalho, ao apresentar uma análise da formação contextual do Estado moderno em sua forma política Neoliberal, busca demonstrar enfaticamente a imperatividade do mesmo em direcionar e ordenar diferentes governos (mesmo os denominados trabalhistas e referenciados à esquerda no espectro político) em prol da manutenção do capital, evidenciado através da comparação dos objetivos e diretrizes apresentados nos Planos Nacional de Turismo de 2003-2007 e 2013-2016. Uma vez

percebido a forma com que o interesse do Estado encontra-se profundamente impregnado nas bases da sociedade, torna-se claro que até mesmo as políticas pertinentes à área com um potencial de desenvolvimento social gigantesco acabam desarticuladas conforme os interesses da classe dominante e de suas frações na estrutura do Estado.

No turismo, os PNTs constituem a principal ferramenta política utilizada para direcionar o desenvolvimento do turismo do país e, portanto, são a maior evidência das formas de manipulação e controle do crescimento turístico para além do nível partidário, havendo uma dominação completa dos interesses comuns apresentados no cenário político pelos representantes do capital. A crítica ao caráter político predominante na sociedade moderna nos oferece um *insight* sobre sua natureza e os valores que o regem, possibilitando levantar indagações e opiniões sobre o que está além da camada superficial e visível da problemática política do turismo no Brasil, que permanece imutável mesmo após diversas mudanças de governos e contextos sociais, sendo o propósito deste trabalho não solucionar tais questões (ou oferecer soluções para os mesmos), mas trazer à luz uma abordagem diferenciada sobre o presente estado da política nacional de turismo: enquanto a forma de produção material e imaterial da vida social for regida pelo capital, sua estrutura operacional principal, o Estado burguês, permanecerá como o organismo essencial para a dinamização do capital em termos gerais e conjunturais. As ações estatais no campo do turismo seguem essa lógica, caracterizada atualmente por sua forma política mais desenvolvida, a Neoliberal.

Em nota adicional, como sugestão de tema para futuras pesquisas, gostaria de apontar uma possível abordagem da análise do efeito das políticas de turismo nas “localidades estratégicas”, dando enfoque principal aos aspectos sociais e culturais que estas políticas possam ter afetado na região. É possível que uma análise nesta linha de pensamento possa revelar com clareza o nível e a intensidade do domínio que o Estado Neoliberal possui sobre a articulação das políticas de caráter social direcionadas às principais “ferramentas” de sua dinâmica dentro do campo do Turismo.

5. REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). **A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/digitalizacao/politica-social-brasileira-1930-%2064/politica-social-brasileira-1930-64-texto.pdf>>

CASTRO, Celso Antônio P. de ; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência política: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 2004.

CHAUÍ, Marilena; **Neoliberalismo: a nova forma do totalitarismo**. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/neoliberalismo-a-nova-forma-do-totalitarismo/>>

CODATO, Adriano Nervo; PERISSINOTTO, Renato Monseff. O Estado como instituição: uma leitura das obras históricas de Marx. *Crítica Marxista*, Campinas, n°13, p. 09-28, out. 2001

CRUZ, Rita de Cássia Cruz. **Política de Turismo e território**. 3.ed. São Paulo: Contexto, 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. **A Reforma dos Programas Sociais Brasileiros: panoramas e trajetórias**. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT12: Política e Economia. Petrópolis, 2000.

DUGUIT, Léon. **Traité de droit constitutionnel**. 3. ed. Paris, Boccard, 1930. t. III. p. 611.

EMBRATUR: INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO. **EMBRATUR 40 anos: uma trajetória do turismo no Brasil**. Brasília: Máquina Comunicação, 2006.

ERICKSON, Kenneth Paul. **Sindicalismo no processo político no Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 1979. 240p.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Estado de Direito e Estado Legal**. Rio de Janeiro. 1984. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44119/43013>>

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2005 (Coleção Geografia e Adjacências).

KOTLER, P. **Administração de marketing: a edição do novo milênio**. São Paulo: Prentice Hall, p. 10, 2000.

Livro Turismo 10 Anos. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/livro_10_anos_.pdf>

Luciano Zanetti Pessoa Candiotta y Lucas Araújo Bonetti (2015): **“Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil”**, Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 19 (December 2015). Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/turydes/19/politicas.html>>

MARTONI, Rodrigo Meira. **Capital, capitalismo e turismo: as contradições do trabalho na indústria da hospitalidade.**

MASCARO, Alysso Leandro. **UMA CRÍTICA MARXISTA.** São Paulo: SP. 2013.

MÉSZAROS, István. **Para além do capital.** Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa). São Paulo: Boitempo, 2006.

MORAES, Ana Luísa Zago de. "**Os modelos de estado e as características da jurisdição.**" Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. Disponível em: <<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/viewFile/6828/4144>>

MARX, Karl. **As lutas de classes na França de 1848 a 1850.** In: _____. Obras escolhidas: Karl Marx – Friedrich Engels. Vol. 2. São Paulo: Alfa-Omega, s/data.

_____. **O Capital.** Livro 3. Vol. 6. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira: 1980.

_____. **O capital:** crítica da economia política, livro I, volume I. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 26.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto do partido comunista.** In: COGGIOLA, Osvaldo. (org.). Manifesto do partido comunista – Karl Marx e Friedrich Engels. São Paulo: Boitempo, 1998.

_____. **A Ideologia Alemã:** crítica da novíssima filosofia alemã... Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica.** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Programa de Governo Dilma 2014. Disponível em: <<https://pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>>

SANSOLO, D. G.; CRUZ, R. C. A. **Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica.** Caderno Virtual de Turismo, v. 3, n. 4, p. 1-6, 2003. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/texto-5363c74540fdc.pdf>>

SILVA, Ricardo Gonçalves da. "**Do welfare ao workfare ou da política social keynesiana / fordista à política social schumpeteriana / pós – fordista**". Brasília, p. 1-222, 2011. Disponível em: <<http://www.neppos.unb.br/publicacoes/DoWelfareaoWorkfare.pdf>>

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho. **A Transposição de Teorias sobre a Institucionalização do Welfare State para o Caso dos Países Subdesenvolvidos.** Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão n.695).