

O PLANO NACIONAL DE TURISMO DO BRASIL NA PERSPECTIVA DA INCLUSÃO*

Jennifer Caroline Soares¹; Cristiane Alcântara de Jesus Santos²

¹ Professora do Curso de Turismo - Universidade Federal de Sergipe; Grupo de Pesquisa Gestão do Turismo e Hospitalidade (CNPQ/UFS) - Doutora em Turismo - Universidad de Alicante, Espanha (jennifercaroline.soares@gmail.com); ² Professora do Curso de Turismo - Universidade Federal de Sergipe; Grupo de Pesquisa Gestão do Turismo e Hospitalidade (CNPQ/UFS) - Doutoranda em Geografia - Universidad de Barcelona, Espanha (cristie09@uol.com.br)

Resumo – O turismo vem sendo entendido como uma importante estratégia de desenvolvimento, uma vez que pode atuar como dinamizador socioeconômico para as áreas receptoras. Desta forma, vários países têm inserido e discutido a prática turística como uma alternativa de desenvolvimento, considerando o seu potencial para atenuar as desigualdades e promover a inclusão social. Partindo desse pressuposto, este artigo tem por objetivo realizar uma análise dos Planos Nacionais do Turismo do Brasil a partir da perspectiva da inclusão. Para atingir o objetivo proposto foram adotados como procedimentos metodológicos o levantamento bibliográfico e realizado um estudo descritivo e exploratório, com uma abordagem qualitativa realizada mediante análise documental. Desta forma, foram analisados os Planos Nacionais de Turismo do Brasil dos anos de 2003-2007; 2007-2010 e 2013-2016. Com a análise foi possível identificar que os citados planos consideram o turismo como uma atividade capaz de diminuir as desigualdades territoriais e sociais e promover a inclusão. Destaca-se também a preocupação com a inclusão dos agentes no processo de planejamento, porém é importante considerar que cabe refletir acerca das ações e estratégias de planejamento que ainda são incipientes para atender a perspectiva da inclusão social.

Palavras-Chave: Políticas públicas. Turismo. Desenvolvimento Turístico.

INTRODUÇÃO

O turismo tem sido analisado como um dos fenômenos econômicos, sociais, culturais e políticos de maior relevância do século XX e início do século XXI, uma vez que se trata de um conjunto de atividades, bens e serviços que são utilizados pelos visitantes durante sua permanência no destino turístico, capaz de atrair ingressos internacionais e gerar empregos. Partindo dessa perspectiva, a atividade turística é entendida como um importante fator de desenvolvimento, ademais de dinamizador socioeconômico para as áreas receptoras, sobretudo, nos países que apresentam alguns problemas que dificultam ou impossibilitam o desenvolvimento de outras atividades econômicas, como por exemplo, a atividade industrial.

Assim sendo, no ano de 2003, a OMT (Organização Mundial do Turismo) lançou um documento que versa sobre o turismo e redução da pobreza com o objetivo de propor o uso do turismo, sobretudo enquanto atividade econômica, como uma estratégia de desenvolvimento local com base na inclusão social através de ações que estivessem pautadas no desenvolvimento sustentável. Em este documento, a OMT afirma que “por ser o turismo uma

* Agradecimento: à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de Pós-Doutorado concedida a JC Soares. O presente trabalho foi elaborado utilizando parte dos dados da pesquisa de Pós-doutorado de JC Soares realizada no IUIT/ Universidad de Alicante (Espanha).

das atividades econômicas mais dinâmicas dos nossos tempos, é possível aproveitar melhor seu potencial para abordar os problemas da pobreza mais diretamente” (OMT, 2003, p.17).

No entanto, vale ressaltar que a atividade turística surgiu como um fenômeno de massas na década de 1960, como resultado da industrialização do setor (Turner e Ash, 1991). A maior parte do planejamento e das estruturas organizacionais começa a surgir nesse contexto, ainda que com um enfoque tradicional com ações centradas no marketing e na criação de infraestruturas (Costa et al., 2013). Considerando o objetivo central de atrair ingressos internacionais, as ações centravam-se em atrair um número cada vez maior de turistas. Partindo da perspectiva econômica, a industrialização do setor e a tendência ao domínio de algumas corporações fizeram com que grande parte dos rendimentos gerados fosse concentrada por empresas transnacionais (Fúster, 1999) diminuindo o potencial da atividade em gerar melhoras socioeconômicas em determinadas localidades.

Por outro lado, o modelo de crescimento sem limites é questionado do ponto de vista ambiental. Em 1987, a partir da publicação do Relatório Nosso Futuro Comum, ou Relatório Brundtland, se discute o conceito de desenvolvimento sustentável partindo-se do princípio de que “a humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável, ou seja, de garantir que ele atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas” (Comissão Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, 1991). Esta discussão teve uma grande repercussão mundial no momento de realização da Conferência da ONU no Rio de Janeiro em 1992 que gerou o documento intitulado Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Este documento apontou a necessidade de se estabelecer uma nova e equitativa parceria global, mediante a criação de novos níveis de cooperação entre estados, setores sociais estratégicos e populações.

A Agenda 21 para o setor de viagens e turismo publicada em setembro de 1995 pela OMT (Organização Mundial do Turismo) define o turismo sustentável como aquele que satisfaça às necessidades dos turistas e das populações receptoras atreladas à conservação do patrimônio. O conceito foi rapidamente assumido na teoria e ao longo tempo foi sendo complementado a partir do ponto de vista institucional e acadêmico. Vera Reboloto et. al (2001) definem o desenvolvimento sustentável como:

Um processo de mudança qualitativa resultante da vontade política que, com a participação imprescindível da população local, adota o marco institucional e legal, assim como os instrumentos de planejamento e gestão, a um desenvolvimento turístico baseado em um equilíbrio entre a preservação do patrimônio natural e cultural, a viabilidade econômica do turismo e a equidade social do desenvolvimento.

O conceito sintetiza os diversos aspectos relacionados à sustentabilidade, incluindo o planejamento e gestão da atividade, a participação da população local, e os aspectos relacionados à preservação, rentabilidade econômica e equidade social. A evolução da perspectiva da sustentabilidade chama atenção para questões relacionadas aos impactos socioeconômicos do turismo e o planejamento é assumido como um importante instrumento capaz de direcionar os esforços em busca de um objetivo futuro, superando os problemas que podem ser gerados pela atividade.

Desta forma, o enfoque do planejamento sofreu mudanças ao longo tempo, desde o enfoque clássico do início do século XX ao planejamento tecnocrático racional e científico, até chegar ao enfoque atual que considera a importância do desenvolvimento do território e de sua governança. (Costa et. al., 2013). Hall (2004) ressalta que o foco atual do planejamento considera a importância do turismo como ferramenta para o desenvolvimento regional e atribui especial importância às iniciativas pro-poor tourism nos países em desenvolvimento.

Apesar de o turismo ser pensado como uma estratégia de desenvolvimento torna-se importante ressaltar que nem sempre encontramos práticas que partam de ações que possam conduzir ao desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural, levando-se em consideração as diversidades regionais que encontramos em um país com a dimensão territorial do Brasil.

O Brasil é um país emergente no cenário turístico internacional. Recebe aproximadamente 6,4 milhões de turistas (Brasil, 2014), o que representa apenas 0,56% do movimento de turistas internacionais. O planejamento da atividade turística no país é recente, apesar das primeiras estruturas organizativas terem surgido na década de 1960, o primeiro Plano Nacional de Turismo foi lançado no ano de 2003, a partir da criação do Ministério do Turismo no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No entanto, para o desenvolvimento das práticas turísticas é de fundamental importância que se produza a intervenção conjunta do Estado, poder privado e da sociedade civil, para a elaboração de estratégias e diretrizes que alcancem objetivos positivos no âmbito econômico, cultural e, sobretudo, social (Santos, 2014).

É certo que o Brasil é um país rico em recursos naturais e com uma grande diversidade cultural, mas que possui uma trajetória marcada pela desigualdade social e regional. A partir de 2003, começa a ser desenvolvida no país uma política de desenvolvimento econômico, social e de infraestruturas com ações importantes do ponto de vista da inclusão social e de diminuição das desigualdades.

Assim sendo, considerando os esforços que vem sendo realizados no país e a importância que se atribui ao turismo como ferramenta capaz de diminuir as desigualdades, este trabalho tem como objetivo realizar uma análise dos Planos Nacionais do Turismo do Brasil a partir da perspectiva da inclusão.

MATERIAL E MÉTODOS

Foi realizado um estudo descritivo e exploratório, com uma abordagem qualitativa realizada mediante análise documental. Foram analisados os Planos Nacionais de Turismo do Brasil dos anos de 2003-2007; 2007-2010 e 2013- 2016. É importante ressaltar que em 2011 não foi publicado o Plano Nacional de Turismo, uma vez que em seu lugar apenas foi publicado um documento intitulado Turismo no Brasil e este não foi incluído na análise.

A análise foi realizada a partir da leitura dos documentos. Foram selecionados os principais programas estruturantes do turismo (Programa de Regionalização do Turismo e PRODETUR) e as principais ações e diretrizes relacionadas com a inclusão nas seguintes variáveis: agentes a serem incluídos; perspectiva territorial; perspectiva de integração entre setores econômicos; perspectiva de desenvolvimento (centralizada e descentralizada).

Por se tratar de um estudo teórico, baseado nos objetivos e nas diretrizes definidas nos planos, apresenta a limitação de que a inserção teórica de objetivos e diretrizes não repercute necessariamente na realização de ações vinculadas. De qualquer forma, a mencionada limitação não diminui a importância do estudo, pois o Plano Nacional de Turismo é principal documento norteador das estratégias que serão desenvolvidas por municípios, estados e regiões.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O surgimento dos primeiros organismos relacionados à gestão e planejamento do

turismo a nível nacional surgem na década de 1960, com a promulgação do Decreto Lei nº. 55, de 18 de novembro de 1966 que criou a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) (Cruz, 2002). Nesse período, a EMBRATUR assume a execução da política pública de turismo e cria uma estrutura organizacional para gerir as ações na política de turismo, a partir das seguintes atribuições e competências: estudo sistemático do mercado turístico, fomento e financiamento de planos, programas e projetos voltados ao desenvolvimento da indústria do turismo, promoção das atividades turísticas e o registro e fiscalização das empresas de turismo. Nos anos anteriores, a atividade foi regulada por instrumentos normativos e transitórios, a exemplo de decretos e leis (Cerqueira et. al., 2009). Apesar de estarmos aqui fazendo uma análise a partir do âmbito federal, “essa inconsistência de vínculo dos órgãos oficiais de turismo também se reproduziu, em maior ou menor escala, nos estados e municípios, que, igualmente, vivenciaram numerosas concepções, extinções e recriações de organismos direcionados à atividade turística” (Beni, 2006, p. 21).

O início das políticas públicas do turismo no Brasil foi marcado pela elaboração da primeira política nacional de turismo e pela política de incentivos fiscais. É importante ressaltar que esta política de incentivos fiscais está relacionada com a crise econômica que o país estava passando nesse momento. Por isso, o governo brasileiro, pela primeira vez, elaborou algumas atribuições que seriam muito distintas das que já haviam sido desenvolvidas pelos governos anteriores, como por exemplo, favorecer os estabelecimentos de pequeno e médio porte, ademais de promover a implantação de infraestrutura de ócio e hospedagem para a população de menor poder aquisitivo.

Na década de 1990 são efetivamente implementados os primeiros programas de turismo no Brasil e pela primeira vez, o turismo é visto como um dos fatores que pode contribuir para a atenuação dos desequilíbrios regionais. Em 1996, a política de turismo foi englobada no conjunto de programas e projetos prioritários do governo federal denominado “Brasil em Ação”, passando a orientar o desenvolvimento do turismo no país. De fato, este programa político tem como objetivo melhorar a infraestrutura turística e a qualidade dos serviços prestados, a fim de fomentar o crescimento da atividade turística no país. Para alcançar este objetivo tão amplo, e devido a descentralização das ações de fomento para o setor, foram elaborados distintos programas, de forma destacada para o Programa de Apoio ao Ecoturismo; o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) em escala regional que compreende as regiões Nordeste, Amazônia Legal / centro-Oeste, Sul e Sudeste. Gomes (2013) ao abordar os dois últimos programas afirma que “o primeiro deles tratava-se da primeira política pública do país voltada ao planejamento territorial do turismo; já o segundo possibilitava o desenvolvimento do turismo no Brasil através da implantação de infraestrutura básica e turística nos destinos” (Gomes, 2013, p. 23). De fato, estes programas foram elaborados com base nos “eixos nacionais de integração e desenvolvimento” que segundo Almeida (2005) representam uma nova concepção de planejamento territorial na tentativa de traçar uma estratégia de desenvolvimento para o país, a fim de reduzir os desequilíbrios regionais e sociais. Assim, os programas atuavam também como uma estratégia para minimizar ou combater os problemas regionais ou, até mesmo, os inter-regionais.

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) estava focado na descentralização, na capacitação de recursos humanos, associação entre atores, na sustentabilidade e na equidade social. O mencionado programa deu início ao processo de descentralização do planejamento e da gestão da atividade turística no Brasil. O PNMT não teve êxito

devido a questões relacionadas ao planejamento e pela dificuldade de interação e cooperação entre os representantes das grandes cidades (Silveira e Medaglia, 2006). Assim sendo, no ano de 2004, o PNMT é substituído pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT), tendo em vista que as ações e estratégias para o desenvolvimento do turismo foram (re) direcionadas para o âmbito regional, conforme abordaremos posteriormente..

Também na década de 1990 é criado o PRODETUR (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo), iniciativa governamental que conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e é iniciado na região nordeste do Brasil. Com a primeira fase do Programa (1995-1999) foram realizadas algumas intervenções que visaram a melhoria e modernização de aeroportos, obras de saneamento básico, construção, ampliação e melhoria do sistema viário, recuperação/preservação do patrimônio histórico-cultural, a partir da revitalização de centros históricos, implementadas medidas de proteção ambiental, entre outros (Santos, 2005). O programa foi concebido em uma perspectiva macro regional com o desenvolvimento de regiões prioritárias e atualmente é operacionalizado a nível estadual.

Em 2003 foi criado um Ministério exclusivo para o turismo e começa a ser implementado o primeiro Plano Nacional do Turismo do Brasil. A partir deste momento, o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) passa a executar as atividades relacionadas com a promoção, o marketing e o apoio a comercialização do destino turístico Brasil por todo o mundo. De acordo com Dias (2003, p. 138), “a criação do Ministério foi saudado por todas as organizações ligadas ao turismo como medida que demonstra a valorização da atividade pelo novo governo”.

Neste mesmo período também foi implantado o primeiro Plano Nacional de Turismo “Diretrizes, Metas e Programas”, no qual já se observavam os objetivos de inclusão social através do turismo ainda que com o plano de 2007/2010 intitulado “uma viagem de inclusão”, se enfatiza o potencial do turismo como atividade capaz de diminuir as desigualdades e promover a inclusão. Conforme o objetivo da pesquisa, destacamos os principais elementos relacionados a inclusão em cada Plano Nacional de Turismo que serão debatidos a continuação. (QUADRO 1)

Quadro 1. Brasil - Principais elementos relacionados a inclusão nos Planos Nacionais de Turismo

2003-2007	2007-2010	2013-2016
	-Inclusão de consumidores nacionais	
	-Participação de agentes locais (setor público, privado e terceiro setor)	
	-Desenvolvimento Regional (PRODETUR e PRT)	
	-Preservar e propor as características de cada região	
	-Integração da produção local associada	-Fomento ao turismo de base comunitária - o combate a exploração sexual de crianças e adolescentes
		-Inclusão de turistas com necessidades especiais e/ou mobilidade reduzida (acessibilidade e sinalização)

Fonte: Elaboração própria em base a Brasil (2003); Brasil (2007a) e Brasil (2013).

A partir da implantação do primeiro Plano Nacional do Turismo, o Ministério firmou o compromisso em alterá-lo a cada quatro anos baseando-se nas seguintes premissas: a) parceria e gestão descentralizada; b) desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística; c) diversificação dos mercados, produtos e destinos; d) inovação na forma e no conteúdo das relações e interações dos arranjos

produtivos; e) adoção de pensamento estratégico, exigindo planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes; f) incremento do turismo interno; e, g) o turismo como fator de construção da cidadania e de integração social (Brasil, 2003, p. 19).

A perspectiva da inclusão se observa desde o enfoque da inclusão social através de emprego e renda, como também da inclusão de consumidores até então excluídos do consumo turístico, uma vez que no plano observa-se a preocupação em promover a qualificação da mão de obra, acréscimo no tempo de permanência e, conseqüentemente, no gasto médio do turista assim como a ampliação do mercado turístico nacional. Segundo estudo dos Hábitos de Consumo do Turismo Brasileiro, realizado pelo Ministério do Turismo no ano de 2007, 32% dos entrevistados declarou não ter realizado uma viagem nos últimos dois anos e não ter a intenção de fazê-la nos próximos dois, devido principalmente a falta de condições financeiras (66%) (Brasil, 2007c). Ao repetir o estudo no ano de 2009 o percentual de brasileiros que não viajou nos últimos dois anos, ou que não pretende viajar diminuiu para 7,6% (Brasil, 2009) apontando para a ampliação do mercado doméstico nacional.

Um dos eixos centrais do Plano Nacional de Turismo é o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, lançado em 2004. Tal programa tem por objetivo desenvolver regiões turísticas para fins de planejamento e gestão e busca ampliar e diversificar a oferta turística do país. Trata-se de um modelo de gestão pública coordenada e integrada, administração esta compartilhada de forma hierarquizada desde o nível federal ao municipal, enfatizando a descentralização das ações.

Desta forma, o programa busca auxiliar na diminuição das desigualdades regionais do país, fomentando a diversificação e a integração da oferta turística promovendo as diversidades regionais. Partindo-se da perspectiva territorial, este programa objetiva a interiorização da atividade turística, como também o desenvolvimento de regiões através da estruturação de roteiros turísticos. Observa-se, desta forma, a perspectiva de inclusão de novos territórios no cenário turístico. A perspectiva da regionalização se associa ao objetivo da descentralização e da participação no processo de planejamento da atividade turística. A descentralização se alcançaria através da estruturação dos organismos de gestão do turismo no nível de estado e município, de forma associada à formação de organismos colegiados a nível municipal, estadual e regional que garantiriam um processo de planejamento participativo e auxiliariam na consolidação das rotas regionais. Para o Ministério do Turismo (Brasil, 2007b, p. 8),

regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade.

Assim sendo, de acordo com o Brasil (2010), as regiões instituídas através do processo de regionalização poderão atingir alguns benefícios, a exemplo de a) aumento da visitação, da permanência e dos gastos provenientes dos turistas;

b) aumento do consumo; e, c) investimentos na região. Tais benefícios foram levantados a partir da visão e objetivos do programa de promover a reestruturação espacial através das transformações regionais pelo/para o turismo visando à ampliação/diversificação e qualificação dos produtos turísticos associados ao aumento da competitividade entre destinos.

Outro eixo central é o PRODETUR (mencionado anteriormente), que apesar de haver sido criado antes do Plano Nacional do Turismo foi integrado por este. O programa segue lineamentos e recebe empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Da

mesma forma que o Programa de Regionalização, o PRODETUR também prevê a formação de instancias de governança regional para fomentar o processo de participação. Apesar de avanços que foram atingidos com o programa, são criticados certos aspectos do modelo, como o surgimento de grandes resorts na região nordeste do país, e a busca de um turismo massivo e internacionalizado (Cruz, 1995).

No segundo Plano Nacional de Turismo do Brasil intitulado uma viagem de inclusão observa-se que o turismo continua sendo apresentado como indutor do desenvolvimento e da geração de emprego e renda no país. Para isso, é inserida a perspectiva da inclusão da produção associada ao turismo entendida pelo Ministério do Turismo (2011, p.13) como,

qualquer produção artesanal, industrial ou agropecuária que tenha atributos naturais e/ou culturais de uma determinada localidade ou região, capazes de agregar valor ao produto turístico. São as riquezas, os valores e os sabores brasileiros. É o designer, o estilismo, a tecnologia: o moderno e o tradicional. É ressaltar o diferencial do produto turístico para incrementar a sua competitividade.

A perspectiva é baseada na idéia de que a mesma contribui para o desenvolvimento regional e para a diminuição das desigualdades, pois ajuda na integração dos setores produtivos, fomentando o efeito multiplicador do turismo e, ao mesmo tempo, contribui para a valorização cultural e na inserção de atividades e produtos desenvolvidos pela comunidade local contribuindo para o aumento da competitividade da oferta.

No entanto, torna-se relevante fazer uma análise dos discursos dos programas políticos do Ministério, uma vez que apesar de propor uma descentralização no processo de decisão e o favorecimento do desenvolvimento endógeno baseado nos agentes locais ainda encontramos exemplos incipientes no território brasileiro de comunidades que tenham sido envolvidas no planejamento da atividade turística como um todo. Hall (2004, p.248) nos chama para a reflexão ao afirmar que

As comunidades são a personificação da inocência, elas são entidades complexas e preocupadas apenas com seus próprios interesses, tão orientadas por ressentimentos, preconceitos, injustiças e lutas pelo poder quanto são unidas por afinidade, reciprocidade e interdependência. A tomada de decisões no âmbito local pode ser extraordinariamente corrompida, pessoal e nem sempre limitada por restrições legais.

Assim, para se pensar no turismo e no desenvolvimento local a partir da perspectiva da inclusão da produção associada ao turismo é necessário garantir a identificação de produtos diversificados – oferta diferenciada e que proporcione a dinamização da economia local – através da integração de todos os agentes que devem se envolver no processo de planejamento turístico sustentável.

No último e atual PNT intitulado “O turismo fazendo muito pelo Brasil” foi elaborado a partir de diretrizes que visam atingir os seguintes objetivos: a) incentivar o brasileiro a viajar pelo país; b) incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; c) melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro; e, d) preparar o turismo brasileiro para os megaeventos. É importante frisar que este documento apresenta as ações e estratégias de turismo para país no período de 2013 e 2016, período este que compreende dois megaeventos realizados no Brasil – Copa do Mundo de Futebol no ano de 2014 e Jogos Olímpicos no ano de 2016.

Neste plano é estruturado um programa específico intitulado “sustentabilidade” citado no documento como um conceito que até então ocupava uma posição periférica na estratégia de turismo no Brasil (Brasil, 2013) e que inclui a perspectiva de inclusão da produção associada, além do enfoque do turismo de base comunitária (TBC) e o combate a

exploração sexual de crianças e adolescentes. O turismo de base comunitária é entendido por Maldonado (2009, p. 31) como, toda forma de organização empresarial sustentada na propriedade e na autogestão sustentável dos recursos patrimoniais comunitários, de acordo com as práticas de cooperação e equidade no trabalho e na distribuição dos benefícios gerados pela prestação dos serviços turísticos. A característica distinta do turismo comunitário é sua dimensão humana e cultural, vale dizer antropológica, com objetivo de incentivar o diálogo entre iguais e encontros interculturais de qualidade com nossos visitantes, na perspectiva de conhecer e aprender com seus respectivos modos de vida.

Ambas as ações mencionadas no programa de “sustentabilidade” são de grande importância sob a perspectiva social. O combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, apesar de não configurar-se como um problema gerado unicamente pelo turismo, é de grande relevância considerando que tal prática pode ser fomentada nos destinos turísticos. Assim, torna-se necessário o engajamento das comunidades e empresários para conter práticas associadas. A inclusão da produção associada ao turismo já estava presente no Plano Nacional de Turismo de 2007. No entanto, a perspectiva do Turismo de Base Comunitária vem a complementar e ampliar a perspectiva de inclusão através do fomento do desenvolvimento regional endógeno, onde as comunidades não apenas integrariam a sua produção ao processo, mas sim estariam a frente do processo decisório e manteriam o controle das propriedades e da cadeia produtiva, ampliando os benefícios na vertente socioeconômica.

CONCLUSÕES

Com a análise realizada é possível afirmar que na década de 1990 começa-se a pensar um novo enfoque para o turismo no país. Inicia-se o processo de descentralização e da perspectiva do turismo como um instrumento para diminuir as desigualdades regionais. Por outro lado, a criação do Ministério do Turismo e a implementação dos Planos Nacionais de Turismo consistem em um grande marco e um grande avanço para as políticas públicas do turismo nacional.

Analisando os três Planos Nacionais de Turismo é possível afirmar que não se observam rupturas nos objetivos e lineamentos dos três planos desenvolvidos, ainda que ao longo do tempo são realizadas algumas adaptações e são inseridas novas perspectivas para consolidar objetivos.

Com a análise realizada foi possível verificar que, ao menos na teoria, os Planos Nacionais de Turismo do Brasil possuem uma importante inclinação a considerar o turismo como um elemento capaz de diminuir as desigualdades e promover a inclusão. A mencionada perspectiva abarca tanto os grupos sociais como os aspectos territoriais. Se considerarmos os pilares da sustentabilidade, verifica-se que os aspectos sociais e econômicos são priorizados.

Os planos integram uma perspectiva interessante do ponto de vista da inclusão social e ao longo dos anos a perspectiva foi sendo ampliada. As ações de integração da produção associada, e fomento ao turismo de base comunitária surgem como ferramentas importantes para potencializar a inclusão e diminuir as desigualdades. Por um lado a integração da produção associada contribui para o estímulo aos demais setores produtivos fomentando o efeito multiplicador do turismo na economia. Já a integração da perspectiva do turismo de base comunitária pode ser considerada um importante precedente, sendo um modelo oposto ao que vem sendo desenvolvido, como o modelo de grandes resorts em algumas localidades no âmbito do PRODETUR.

Apesar de considerar-se um importante precedente a inclusão de um modelo de

desenvolvimento alternativo, cabe refletir que ainda são incipientes as ações nesse sentido. O modelo de participação dos agentes locais previsto nos programas de Regionalização e no PRODETUR se baseia na perspectiva da participação institucionalizada através de organismos colegiados que contribuiriam para um maior controle e participação social. No entanto, a efetiva participação dos agentes nestes espaços pode ser restrita devido a pouca atuação destes organismos, como também, devido aos interesses dos grupos dominantes. Já o modelo de Turismo de Base Comunitária permitiria o efetivo controle e participação das comunidades, ainda que a efetivação deste modelo possa ser restrita devido à insuficiência de capital e dificuldades organização dos agentes locais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. G. “Fragmentações” do espaço brasileiro e as políticas de turismo. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, São Paulo, USP, 2005.
- BENI, M. C. Política e Planejamento de Turismo no Brasil. São Paulo: Aleph, 2006. BRASIL. Estudo da demanda turística internacional. Brasília: Ministério do Turismo, 2014. BRASIL. Plano Nacional de Turismo 2013-2016. Brasília: Ministério do Turismo, 2013.
- BRASIL. Ministério do Turismo. Manual para o desenvolvimento e integração de atividades turísticas com foco na produção associada. Brasília: Ministério do Turismo, 2011.
- BRASIL. Ministério do Turismo. Avaliação do Programa Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Brasília, 2010
- BRASIL. Hábitos de consumo do turismo Brasileiro. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.
- BRASIL. Plano nacional de turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão. Brasília: Ministério do Turismo, 2007a.
- BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: módulo operacional 8 – Promoção e Apoio à Comercialização. Brasília: Ministério do Turismo, 2007b.
- BRASIL. Hábitos de consumo do turismo Brasileiro. Brasília: Ministério do Turismo, 2007c.
- BRASIL. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007: diretrizes, metas e programas. Brasília, 2003. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE. Nosso Futuro Comum. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.
- COSTA,C.; PANYIK, E.;BUHALIS, D. (ed.). European Tourism Planning and Organization Systems. Butterworth- Heinemann: Practice, 2013
- CERQUEIRA, L. R.; FURTADO, E.M.; MAZARO, R.M. Políticas Públicas em Turismo no Brasil: cronologia dos 70 anos da legislação turística e das instituições oficiais de turismo. VI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo. São Paulo: UAM, 2009
- CRUZ, Rita de Cássia. Política de turismo e território. São Paulo: Contexto, 2002.
- DIAS, Reinaldo. Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003. FÜSTER, F. Historia general del turismo de masas. Madrid: Alianza, 1999
- HALL, C.M. Planejamento turístico: política, processos e planejamentos. São Paulo: Contexto, 2004.
- MALDONADO, Carlos. O Turismo Rural Comunitário na América Latina. In: BARTHOLO, R.; SANZOLO, D; BURSZTYN, I. Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Turismo y Atenuación de la pobreza. Madrid: OMT, 2003.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Agenda 21 para el sector de viajes y turismo. Madrid: OMT, 1995.
- SANTOS, C. A. J. Planejamento Territorial E Sig: Ferramentas Para Elaboração De Roteiros Turísticos Culturais Autoguiados Na Cidade De São Cristóvão - SERGIPE. In: VI Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales, 2014, São Paulo. Anais do VI Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. São Paulo: USP, 2014. p. 3355-3371.

SANTOS, Cristiane Alcântara De Jesus. Políticas de Turismo en el Nordeste de Brasil. Potencialidades Y Perspectivas De Desarrollo. (Programa de Doctorado). Universidad de Barcelona, Barcelona: 2005.

SILVEIRA, C. E.; MEDAGLIA, J. A influência da ideologia do capitalismo industrial no desenvolvimento do turismo de massa europeu e suas consequências na política nacional de turismo brasileira. IV Seminário em Turismo do Mercosul. Caxias do Sul: UCS, 2006.

TURNER, L.; ASH, J. La horda dorada. Madrid: Endymion, 1991.

VERA REBOLO ET. AL. Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible: propuestas para la creación de un sistema de indicadores. Proyecto METASIG. Referencia IFD97-0403. Alicante: Instituto Universitario de Geografía, 2001.