

# Política de Turismo no Brasil

Keila Brandão Cavalcanti<sup>1</sup>  
Alberto Segundo Spínola da Hora<sup>2</sup>

**RESUMO:** Reflete sobre os aspectos da política de turismo no Brasil, bem como as articulações entre o poder público e a iniciativa privada. Analisa a ação do Estado no turismo, partindo do pressuposto de que, no Brasil, entre 1930 e 1964, em qualquer dos níveis governamentais, não havia preocupação sistemática com o turismo, o que só vem a ocorrer após a criação da Embratur, em 1966. Também faz uma análise do período da intervenção planejada, que compreende desde a Nova República até os dias atuais.

**PALAVRAS-CHAVE:** turismo, Estado e sociedade, política de turismo.

**ABSTRACT:** *This paper presents reflections about the aspects of the Tourism Policy in Brazil, as well as the articulations between the public power and the private initiative. It analyses the action of Government on tourism, starting from the assumption that, in Brazil, between 1930 and 1964, in all governmental levels, there was not a systematic preoccupation about tourism, that came to occur just after the creation of Embratur, in 1966 is analyzed from the New Republic until nowadays.*

**KEYWORDS:** *tourism, government and society, tourism policy.*

## Antecedentes (1930 a 1964)

A preocupação governamental com o turismo no Brasil é bastante recente, data da década de 1950. O modelo de desenvolvimento de substituição de importações, adotado pelo Brasil a partir de 1930 e articulado em escala mundial, pôs em marcha a industrialização da economia com intensa participação estatal. Abriu as portas à produção fordista e à troca de bens e serviços em nível mundial e fez surgir embrionariamente a indústria de lazer como consequência das condições geradas por esse desenvolvimento.

Diante da concentração dos meios de produção e da força de trabalho no espaço urbano, são necessárias certas condições gerais para a reprodução do capital (construção de rodovias, incremento dos setores de energia e comunicações, saneamento, além da instalação de bancos, escritórios e serviços de apoio à produção, distribuição e circulação de mercadorias, etc.), bem como para a reprodução da força de trabalho (habitação, alimentação, transporte, assistência à saúde, lazer, etc.).

O processo de expansão da economia e de crescimento urbano vai avançando, e com ele o turismo foi se constituindo num dos aspectos mais expressivos do lazer pela sua particularidade de gerador de emprego e renda.

Nesse período do entreguerras, o mundo desenvolvido se beneficiava das vantagens do automóvel, das férias remuneradas, o que permitia que as classes trabalhadoras comesçassem a viajar.

Todos esses fatos contribuíram para que o turismo no Brasil fosse avançando como um movimento extremamente reduzido, com fluxos que se encaminhavam em direção ao Rio de Janeiro. Naquela época, o Rio de Janeiro concentrava os reflexos de uma cidade portuária, centro administrativo nacional e ainda notabilizada como centro cultural do país, possuidora de atrativos turísticos, como estâncias climáticas, hidrominerais, cidades litorâneas associadas à presença de cassinos e equipamentos de lazer em geral (Becker, 1995).

Embora não existisse, nesse período, em qualquer dos níveis governamentais, preocupação sistemática com o turismo, perceberam-se ações isoladas do Estado deitio do interesse de formalizar, em novos padrões, atividades tipicamente capitalistas. Como exemplo, o Decreto n. 3.616 de 23/3/32, fixando a temporada de turismo no Distrito Federal; a Lei n. 25, promulgada em 30/11/37, definindo proteção aos monumentos de interesse histórico e artístico nacionais; e o Decreto n. 2.240 de 23/7/40, regulando as atividades de agências de viagem e turismo. Os dois últimos dispositivos inauguraram a interferência do Estado nas atividades econômicas do setor de turismo. Um defendia que a venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou terrestres só poderia ser efetuada pelas companhias, armadores, agentes, consignatários e pelas agências autorizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na forma de lei. O outro tratou, de forma exclusiva, das empresas e agências de viagens e turismo, conceituando-as genericamente como estabelecimentos de assistência remunerada aos viajantes e classificando-as em três

1. Socióloga. Mestre em Administração, especialista em Planejamento Turístico. Docente do curso de Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

E-mail: Kcavalcanti@uol.com.br

2. Graduado em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

E-mail: albspinola@yahoo.com.br

categorias: agências de viagens e turismo, agências de turismo e companhias e agências de navegação e de passagens (Ferraz, 1992).

Nessa época, no Brasil, a forma dominante de turismo era o marítimo. O aéreo era incipiente e o rodoviário quase impossível pelas condições das estradas.

Segundo Ferraz (1992), esse regime fiscalizador apenas para as agências de viagens e turismo vigorou até o Decreto-lei n. 7.582 de 25/5/45, quando foi extinto o Departamento de Imprensa e Propaganda<sup>3</sup> e criando o Departamento Nacional de Informações, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Em 1946, o Departamento Nacional de Informações foi extinto com a queda do Estado Novo, ficando as agências de venda de passagens sem um órgão fiscalizador até 1951, quando o Departamento Nacional de imigração assume essa função, transferindo-a, posteriormente, para o Instituto Nacional de Imigração e Colonização e, depois, para a Superintendência da Política Agrária, em 1962.

A década de 1950 foi o período mais propício para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, comandado pela indústria com repercussão nos demais setores e na produção das cidades. Isto se atribuiu, em grande parte, ao Plano de Metas 1956-1961, um programa governamental de desenvolvimento, apoiado em investimentos públicos e privados nas áreas de infra-estrutura, indústrias básicas e de bens de consumo duráveis, recursos humanos, e à construção da nova capital brasileira, que criou a malha rodoviária de integração das regiões periféricas às regiões centrais, formadas pelo triângulo Rio de Janeiro – São Paulo – Belo Horizonte.

Desse modo, as rodovias, a indústria de automóveis e a emergência das classes médias deram novas feições ao Brasil. Nesse contexto, o turismo começou, efetivamente, a surgir com os primeiros sinais de uma ação mais ampla e sistemática. A intervenção estatal se fez sentir tanto na criação de órgãos e instituições normativas e executivas, quanto na produção do espaço. Em 1953, as prefeituras de Belo Horizonte, Recife e Salvador criaram seus órgãos municipais de turismo e o Decreto n. 44.863 de 21/11/58 instituiu no governo de Juscelino Kubitschek a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), subordinada à Presidência da República. Pela primeira vez um órgão surge e tenta imprimir a ação de planejamento no turismo, conforme ficou estabelecido pelo Decreto-lei n. 48.126 de 19/4/60:

A COMBRATUR terá por finalidade coordenar, planejar e supervisionar a execução da Política Nacional de Turismo, com o objetivo de facilitar o crescente aproveitamento das possibilidades do país, no que respeita ao turismo interno e internacional. (Ferraz, 1992:33).

Há claros sinais, pelo elenco de atribuições da Combratur, das diretrizes de uma política nacional de turismo. Não há nenhuma menção à ação fiscalizadora ou

3. Criado através do Decreto-lei n. 1.915 de 27/12/1939, comportando em sua estrutura a Divisão de Turismo, com atribuições de fiscalizar as agências de turismo e de vendas de passagens.

controladora das empresas de turismo. É o início de uma nova etapa para o turismo, com a concepção de uma ação mais ordenada para a atividade.

Em 1961, por meio da Lei n. 4.408, foi criada a Divisão de Turismo e Certames dentro do processo de reorganização do Ministério da Indústria e do Comércio e, posteriormente, foi extinta a Combratur (Decreto-lei 572 de 2/2/62) sem nenhuma alusão à definição de uma política nacional de turismo.

Para Becker (1995), essas medidas foram facilitadas por dois fatores que contribuíram para o crescimento do turismo no país:

- a) o reforço da condição de grande centro de atração turística e cultural da cidade do Rio de Janeiro, consolidando sua função de principal portão de entrada do turismo externo do país;
- b) o aparecimento do fenômeno da segunda residência, que atribui valor social ao veraneio e ao descanso de fins de semana, tornando acessíveis regiões com atributos ambientais valorizados (zonas costeiras e serranas).

Assim, fica evidente, pela análise realizada do período 1930/1964, que a ação do Estado no turismo não ocorreu dentro dos padrões de uma política pública ampla e sistemática. Excluindo os dois atos referentes à Combratur, os demais dispositivos não podem ser entendidos como instrumentos de uma ação planejada no turismo. A ação governamental no turismo, apesar de ter o foco mais voltado para a fiscalização, criou bases físicas e institucionais para que o potencial do turismo no Brasil pudesse se expandir como uma atividade econômica tipicamente capitalista.

## No Brasil Pós-1964

Passados esses anos, caminhou-se para uma nova etapa, na qual as contradições socioeconômicas deixadas pelos governos desenvolvimentistas, principalmente o de JK, denunciaram as disparidades regionais do desenvolvimento brasileiro. Ao mesmo tempo, essas contradições intensificaram a necessidade de resolver essas questões.

Com o golpe de 1964, as relações entre Estado e sociedade passaram por profundas transformações. A dinâmica dessas alterações resultou na modernização e expansão do aparelho administrativo do Estado e sua correspondência pelos diversos níveis da Federação, com a marca da hierarquização/centralização dessa estrutura.

O novo regime foi consolidado sob o domínio econômico do grande capital e sob a orientação político-ideológica da corporação militar, tendo como estratégia de acumulação a liderança da indústria automobilística e da indústria da construção civil, até o final do período do milagre econômico.

É claro, portanto, que, a partir desse momento, as práticas do Estado tomaram um novo direcionamento na concepção e na implementação das políticas públicas,

refletindo, por conseguinte, na conjuntura vigente. Do ponto de vista do turismo, o Estado, endossando as propostas de modernização do país, começou a esboçar uma preocupação mais intensa com a atividade, exercendo sobre ela um controle mais rígido. Reflexo dessa política foi o Decreto n. 56.303 de 20/5/65, determinando a obrigatoriedade de registro na Divisão de Turismo e Certames do Ministério da Indústria e Comércio para o funcionamento das agências de viagens e turismo, o Decreto n. 58.483 de 23/5/65, dispondo sobre empresas de turismo, e ainda o Decreto n. 59.193 de 6/9/66, que deu nova redação ao anterior sobre os serviços das agências de viagens (Embratur, 1987).

Mas o marco da política de turismo no Brasil foi a criação da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) e do Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) pelo Decreto n. 55 de 18/11/66. Ficou extinta, assim, a Divisão de Turismo e Certames.

A lei que cria a Embratur também definiu a política nacional de turismo como:

a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento do país (Embratur, 1987).

Ainda foram criados os primeiros mecanismos de fomento ao turismo na forma de concessão de estímulos fiscais e financeiros às iniciativas, planos, programas e projetos de empreendimentos, obras e serviços turísticos, aprovados pela Embratur e pelo CNTUR. Diz a legislação:

o poder público atuará através de financiamentos e incentivos fiscais no sentido de canalizar para as diferentes regiões do país as iniciativas que tragam condições favoráveis ao desenvolvimento desse empreendimento (Embratur, 1987).

Regulamentando o Decreto-lei n. 55/66, o Decreto-lei n. 60.224 de 16/1/67 ampliou a concepção legal da política nacional de turismo, instituindo a sistemática de funcionamento do Sistema Nacional de Turismo, indicando a responsabilidade de cada participante (órgãos federais, estaduais, municipais e iniciativa privada).

Esses instrumentos legais de delineamento da política de turismo promoveram efetivamente a decolagem do turismo no território nacional. Equiparado a uma indústria e adaptado às reais necessidades da expansão capitalista no Brasil, o turismo passou a desfrutar dos mesmos incentivos concedidos à atividade industrial.

Nos termos em que se colocaram as diretrizes da política de turismo, a ação estatal no turismo foi beneficiada pela criação de condições infra-estruturais urbanas inseridas no quadro modernizador implantado no Brasil pelo regime militar, objeto de políticas urbanas (sistema viário, comunicação, saneamento, equipamentos

públicos, especialmente de lazer, condições de segurança, etc.).

Esse esforço do poder público na melhoria dos meios de acesso, assim como em equipamentos públicos destinados a recepção de fluxos, como os terminais, teve fundamental importância para a atividade turística, uma vez que esta se processa com o deslocamento e estadia. Nesse sentido, a melhoria na infra-estrutura urbana se constituiu em oferta turística, repercutindo, provavelmente, sobre a demanda, com forte poder de atração, tanto para o turista como para o investidor.

O conjunto de programas de investimentos públicos empreendido pelo regime militar deve ser compreendido como uma forma de facilitar a expansão de capital no território nacional. A instituição do Plano Nacional de Habitação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, juntamente com a criação do Banco Nacional de Habitação, em 1964, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, em 1966, respondia a essa necessidade.

Em 1971, o poder público revigorou os benefícios do Decreto-lei n. 55/66, criando o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), através do Decreto-lei n. 1.191 de 27/10/71, que visava fomentar e prover recursos para o financiamento de empreendimentos, obras e serviços de finalidade e interesse turísticos. Em 1973, o Decreto-lei n. 71.791 dispõe sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo.

É oportuno ressaltar que esse empenho, na maioria das vezes, agravou mais do que resolveu o problema para o qual foi criado. A ação do Estado aprofundou ainda mais as desigualdades regionais, decorrentes da concentração da população, das atividades econômicas e, conseqüentemente, dos equipamentos públicos que correspondem à manifestação espacial do processo de diferenciação gerado pelo modelo concentrador e excludente adotado no Brasil pelo regime militar.

Assim, a partir de 1973, o crescimento econômico acelerado da fase chamada “milagre brasileiro” passou a ser uma preocupação. Uma parcela substancial da população foi excluída dos frutos desse crescimento. Em decorrência disso, a qualidade de vida decresceu e as tensões sociais ampliaram-se.

Para evitar o aguçamento dessas tensões e pressões sociais de ordem política e econômica, o governo Geisel (1974-1979) procurou imprimir caminhos alternativos à sociedade brasileira, cujo fio condutor se baseava numa estratégia de transição gradual e pactuada. Com isso, as relações Estado/sociedade tiveram que passar por um processo de redefinição, cuja dinâmica se fez acompanhar de um inequívoco redirecionamento da forma e do conteúdo das políticas públicas.

Segundo Melo (1989: 171):

Importava neste momento realizar reformas para imprimir novos rumos ao processo de crescimento econômico no sentido da incorporação controlada de grupos sociais até então excluídos da arena política da economia de mercado.

Nesse contexto, a prioridade do Governo deslocou-se em duas direções: uma estratégia privilegiando a adoção de políticas voltadas para a desconcentração de

renda e outra que informava sobre uma mudança no padrão de acumulação que se deslocava para setor de bens de produção. Isso respondia a interesses setoriais que vinham sendo afetados negativamente ao longo do regime autoritário.

Todas essas questões foram incorporadas ao II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Com o II PND, o Brasil formulou uma política específica de desenvolvimento urbano, tendo em suas proposições a preocupação com a ocupação da zona costeira.

A partir desse momento, o Estado brasileiro passou a incluir de forma mais ampla e sistemática, na sua agenda, ações voltadas para o turismo. Em resposta, vários projetos urbanísticos de ocupação do espaço costeiro surgiram no Brasil: o Projeto Turis — Desenvolvimento Turístico de Litoral Rio-Santos, em 1975, que se baseava em experiências realizadas no Litoral Francês (Côte d'Azur e Côte Aquitaine); o Plano Diretor da Orla Marítima - Porto Seguro, Santa Cruz de Cabralia, Porto da Barra e Açú da Torre; além do Plano de Turismo do Recôncavo — ambos na Bahia.

O II PND formulou uma política específica de desenvolvimento urbano em nível nacional. Tratamento especial para as áreas de tensões, reconhecidas como “foco de pobreza absoluta”, foi fixado e também foram instituídas medidas e mecanismos visando conferir novo estímulo às políticas públicas de forma setorializada e regionalizada. Desse modo, o turismo começa a emergir com os primeiros sinais de uma ação mais planejada e com uma concepção espacial mais ampla.

Em 1977, foram sancionadas as Leis n. 6.505 e n. 6.513 de interesse da Embratur. A primeira dispõe sobre as atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para o seu funcionamento e fiscalização. A segunda trata da criação de áreas especiais e locais de interesse turístico e sobre o inventário dos bens de valor cultural e natural com finalidade turística (Cavalcanti, 1993; Ferraz, 1992).

É também deste ano a publicação da *Política Nacional de Turismo*, lançada na II Reunião do Sistema Nacional de Turismo, onze anos depois da criação da Embratur. Estabelece o documento as seguintes políticas: proteção ao patrimônio natural, divulgação e promoção dos valores culturais, incentivo ao turismo interno (para construção de meios de hospedagem e na redução do custo de viagens internas), estímulo ao turismo do exterior para o Brasil, promoção turística, recursos humanos, apoio à entrada de divisas, apoio à hotelaria e apoio às agências de viagem. (Barreto, 1991).

Refletindo as orientações do II PND sobre a desconcentração da atividade econômica, em 1979, a Embratur lança a idéia dos “portões de entrada” em Manaus, Recife, Fortaleza, Belém e Salvador, estimula pacotes para o Norte e o Nordeste e cria Pró-Estâncias para a classe média.

A atuação da Embratur até o advento da Nova República foi marcada pelo excessivo controle da atividade turística. A legislação restritiva dava à Empresa o poder de controle sobre todos os agentes econômicos do setor (meios de hospedagem, agências de viagem, transportadoras turísticas, restaurantes de turismo, acampamentos turísticos, empresas que prestam serviços aos turistas e viajantes, etc.) e, assim, do controle da expansão do turismo nas regiões do país. A Embratur fruía de

poderes excepcionais: legislava e executava ao mesmo tempo.

A Embratur, de acordo com dados do Ministério do Meio Ambiente, foi responsável por notável crescimento do turismo no Brasil. De 16.313 aposentos em 1967, o país passou a ter 120 mil aposentos. No mesmo período, o número de hotéis classificados saltou de 164 para 1.980. Destaca-se o fato de que, entre 1967 e 1987, 70% dos hotéis foram construídos mediante concessão de incentivos fiscais e/ou financeiros (Becker, 1995).

Não obstante a concepção reformista do II PND e de outras medidas governamentais visarem conferir contornos mais distributivos, estas não lograram êxito. Ao contrário, refletiram novos interesses econômicos e funcionais ao processo de acumulação, favorecendo a concentração de atividades e serviços turísticos nos grandes centros urbanos hegemônicos, particularmente o Rio de Janeiro e São Paulo, onde estavam as grandes operadoras. A título de exemplo, a região Sudeste movimentou, em 1980, cerca de 80% do mercado interno de viagens.

No fim da década de 1970, a economia brasileira apresentava claros sinais de debilidade: exacerbada concentração econômica e de renda, acentuado desequilíbrio no balanço de pagamentos, elevada dívida externa, crescimento dependente ao ingresso de capital externo, inflação elevada e ascensão dos conflitos trabalhistas (Brum, 1997). Diante dessa situação, o governo brasileiro passou a administrar a crise e o regime militar perde rapidamente a sua legitimidade.

Em meio à crise, o Brasil avançou no processo de redemocratização. A necessidade de superar o autoritarismo articulou a eleição do primeiro presidente civil, após vinte e um anos de Ditadura.

Influenciada por esse clima de redemocratização vigente no início da década de 1980, a Embratur, em 1982, homologou convênios para implementação de terminais de turismo social e assinou um acordo com o Ministério do Trabalho com a finalidade de estimular os sindicatos a organizarem viagens turísticas na baixa temporada. Também procurou, em 1983, criar outra imagem do Brasil no exterior para um público de maior poder de compra. Para atender a essa promoção, implantou-se a tarifa ponto-a-ponto, que incluía onze cidades européias com um desconto de 40% nas tarifas. São Paulo, sintonizada com a promoção, instituiu o “passaporte turístico” para estrangeiros, oferecendo descontos em lojas e assistência médico-hospitalar.

A qualificação profissional nunca apareceu nas prioridades da empresa de turismo. Há apenas uma orientação do seu presidente, em 1984, para que o treinamento de mão-de-obra fosse incluído entre as preocupações de infra-estrutura.

Até 1985, a política de turismo no Brasil comandada pelo órgão oficial expressou o padrão de acumulação vigente do desenvolvimento capitalista no Brasil. O setor de turismo, embora não prioritário na política governamental, se expandiu, ainda que timidamente. A expansão numérica da classe média e a sua rápida integração aos novos padrões de consumo contribuíram para impulsionar a indústria turística e fizeram surgir novos produtos turísticos a partir de projetos urbanísticos na zona costeira, possíveis graças à formulação de uma política urbana que beneficiou o setor. Obviamente, repetiu-se no turismo as mesmas consequências do

modelo econômico brasileiro: a concentração empresarial e espacial das atividades turísticas em favor do Sudeste, deixando as demais regiões em segundo plano, à espera de mudanças na divisão de trabalho entre as regiões, o que veio acontecer somente no final da década de 1980.

Coincidentemente, foram as grandes empresas as maiores beneficiárias da orientação que se imprimiu no setor de turismo, bem como dos investimentos públicos na infra-estrutura e em equipamentos de consumo coletivo. Em estudo realizado em 1985, constatou-se que na política voltada para hotelaria de 1980 até 1983, os hotéis de quatro estrelas cresceram 63%, enquanto os de uma, duas e três estrelas mantiveram-se em torno de 30%, quando a intenção expressa era beneficiar as pequenas empresas. Outro dado que reforça a observação acima foi a área de destinação dos recursos do Fungetur, no mesmo período: centro de convenções 63%, rede hoteleira 10%, turismo social 4% (Barreto, 1991).

Quanto aos beneficiários do Fungetur, Barreto (1991) informa que, de agosto de 1979 até outubro de 1984, houve algumas liberações de recursos e as companhias destinatárias foram: Etasa, Mikkey Palace, Hotisa, Poços do Fervedouro e Neiland.

### Período Recente

A Nova República, nos seus primeiros momentos, procurou legitimar-se com propostas que respondiam ao dramático quadro produzido pelo ciclo militar. Afirmando compromissos com a democracia e com a justiça social, o novo governo apresentou uma agenda política com complexas e numerosas tarefas a serem executadas num curto espaço de tempo. Todo esse quadro de euforia política, no entanto, não foi capaz de evitar que a crise econômica se alastrasse por todos os setores e regiões.

No turismo, o governo Sarney, em 21/11/86, através do Decreto-lei n. 93.607, retraindo os incentivos à atividade, limitando em 50% os fundos de investimento para implantação de novos projetos e em 40% para a ampliação de projetos já incentivados.

Lastreado pelo novo projeto político-ideológico e econômico, o governo, com a instituição dos Decretos-lei n. 70.347 de 24/07/85 e n. 2.294 de 21/11/86, liberou o mercado para o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos. O mercado turístico, até então controlado pela Embratur, dava margem à clandestinidade e a verdadeiras guerras judiciais. O resultado foi um notável crescimento do número de agências de viagens em todo o país. Em Natal, por exemplo, até 1986, eram registradas somente 22 agências de viagem, passando, em 1990, para 67 (Cavalcanti, 1993).

Simultaneamente à liberalização do mercado, a Embratur lançou o Passaporte Brasil, destinado a promover o turismo interno, e estimulou a criação de Albergues da Juventude como estratégia para atrair um novo segmento à prática do turismo.

Também marcaram essa década o início das preocupações com o meio

ambiente. No primeiro mundo as idéias acerca do desenvolvimento associado às dimensões sociais, políticas, espaciais e ambientais, além das econômicas que já estavam em pauta desde 1972 com a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo. O Brasil, por pressão internacional, também descobre as questões ambientais e passa a ter como referência nas formulações das políticas públicas o conceito de desenvolvimento sustentável. Em meio a essa conjuntura favorável o país lança, em 1981, a Política Nacional de Meio Ambiente, através da Lei n. 6.938. A partir desse ordenamento, toda a atividade passou a ser pensada em consonância com o ambientalismo mundial. O resultado dessa relação no turismo, a exemplo de conseqüências em outros países foi, primeiro, a Lei n. 7.347 de 24/7/85, disciplinando a ação civil pública de responsabilidade por danos causados, dentre outros, ao meio ambiente. Posteriormente veio o lançamento pela Embratur, em 1987, de um novo produto turístico no mercado: o turismo ecológico, depois denominado ecoturismo. Este programa não conseguiu, num primeiro momento, a adesão de simpatizantes. Somente após a ECO-92 é que começou a se difundir no Brasil essa nova modalidade de turismo.

A par desses avanços, havia a necessidade de superar o autoritarismo e implantar instituições democráticas. O processo de democratização foi progredindo com a restauração de várias instituições democráticas, culminando com a eleição, em 1986, e a instalação, em 1987, da Assembléia Nacional Constituinte.

A Constituição de 1988 consubstancia a idealização de um projeto histórico de sociedade. Na expectativa de incluir todas as aspirações da sociedade, a Lei Maior, em alguns aspectos, ficou incompleta. Para o turismo a Carta Magna dedicou um parágrafo, que reconhece a atividade como fator de desenvolvimento. O artigo 180 dispõe o seguinte:

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento econômico.

O texto constitucional estabelece para todas as instâncias governamentais as mesmas atribuições de promoção e de incentivo. Não fica clara a atuação de cada nível de governo, o que só veio acontecer com o Programa Nacional de Municipalização do turismo, em 1994. Apesar disso, o texto evidencia o turismo como um setor relevante da atividade econômica do país.

Mesmo em meio a um clima de restituição das liberdades, a Embratur não consegue separar o “velho” do “novo”. Ao mesmo tempo em que reafirma seu controle sobre as empresas turísticas, garante, em 1987, direitos de cidadania aos portadores de deficiências físicas, regulamentando as condições e facilidades de que os meios de hospedagem devem dispor para assegurar aos deficientes um tratamento adequado.

No final da década de 1980 e início de 1990, o Brasil viveu o pior período da crise, decorrente da conjugação de vários fatores e diversas circunstâncias desfavoráveis, internas e externas, que vinham se acumulando desde o final da

década de 1970. A crise não era só econômica. Era também social, política, moral, ética e psicológica. Esgotaram-se todas as possibilidades do modelo de desenvolvimento centrado na substituição de importações. O Estado, indutor e financiador desse desenvolvimento, estava também em crise, não desempenhava mais o seu papel. A dívida externa obrigava o país a realizar programas de ajustes internos, em função dos credores internacionais. Completou esse quadro o redirecionamento do capital internacional, que passou a orientar-se maciçamente em direção aos países ricos.

A situação do Brasil espelhava o processo de reconcentração do capital, que se dava em escala mundial, para fazer frente à crise do capitalismo. Nesta nova etapa da economia mundial, gerida pelo capital, a tendência dominante é a de que o homem vai deixando de ser olhado como trabalhador ou produtor, passando a ser visto sob uma nova ótica - principalmente como consumidor. E os consumidores mais eficientes estão no mundo rico. É por isso que o capital se movimenta nessa direção.

O mundo mudou profundamente nas últimas décadas. Com o fim do socialismo soviético, consolidou-se o triunfo do capitalismo. Ocorre a reorganização do mundo. É a globalização, na sua fase atual. Está se implementando no mundo todo um outro projeto de desenvolvimento capitalista transnacionalizado, globalizado, definido em termos de mercados mais amplos. Na atual etapa, as grandes questões - econômicas, financeiras, políticas, sociais, científicas, tecnológicas, culturais, ambientais, sanitárias, etc. - ultrapassam as fronteiras nacionais. Passam a ser vistas sob uma nova dimensão, planetária, mundializada. Os Estados nacionais perdem parcelas de poder, tanto para os organismos internacionais como para as organizações transnacionais. Antes os governos conseguiam tomar decisões sobre o conteúdo das políticas públicas. Agora são os organismos internacionais ou as grandes corporações que orientam a formulação das políticas.

Mas há outra face da globalização que merece destaque: é a afirmação e o fortalecimento da localidade. Isto significa que o local e o regional passam a ter importância expressiva como instâncias que se abrem para a compreensão da realidade, inclusive da escala individual. É principalmente no local e no regional onde se constrói e se realiza a vida, a interação e as convivências das pessoas (Brum, 1997). E todos esses aspectos da globalização trazem desafios para todos os países. Impõem-se a revisão e atualização de políticas, programas e ações para adequá-los à realidade e dinâmica do mundo moderno, e a criação de mecanismos novos, particularmente para sintonizar com os desejos do capital, que possuem total liberdade. Nesse desafio, os países e os diversos setores da economia buscam formas de se inserir no processo, uma vez que isolar-se seria uma opção na contramão da história.

No Brasil, o setor de turismo, embalado pela crise e pelas tendências dominantes neoliberais, começou a discutir possibilidades de participação competitiva na economia internacional. Tanto o governo como a Embratur, empresas turísticas, diversas instituições e pessoas intensificam sua preparação para atuar no processo, inclusive influenciando, é claro, o conteúdo e o direcionamento da política de turismo. Ao final da década de 1980, o turismo receptivo brasileiro apresentava

resultados baixíssimos, perdendo espaço para os países vizinhos Argentina e Uruguai. Em apenas cinco anos, de 1986 a 1990, o Brasil perdeu quase um milhão de visitantes estrangeiros, enquanto o número de turistas brasileiros em viagem ao exterior quase duplicou. O marco inicial desta nova etapa ocorreu no governo Fernando Collor de Mello, quando o Brasil aderiu aos postulados neoliberais recém-consolidados no consenso de Washington. A ação governamental no turismo consubstancia-se em dois dispositivos legais, lançados em momentos sucessivos: o primeiro, no bojo da reforma administrativa instituída pelo plano Collor, foi a Lei n. 8.181 de 28/3/91, que alterou a denominação da Embratur estabelecendo outras providências. O texto da Lei altera a personalidade jurídica da Embratur, transformando-a de empresa pública em autarquia especial vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, o que alterou, também, parte de sua denominação, que passa a ser Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo. A sede foi transferida para Brasília, sendo atribuído ao órgão a responsabilidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo (PNT). Em decorrência, é extinto o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), sendo seu acervo, atribuições e competências transferidos para Embratur (Ferraz, 1992; Becker, 1995). Revitalizou o Fungetur, criado em 1971 e alterado em 1975 através do Decreto-Lei n. 1.493 de 30/12/75, bem como os incentivos fiscais do setor. A Lei estabeleceu as seguintes competências para a Embratur:

- a) normativa e executiva, visando estabelecer normas, medidas e critérios; inventariar, hierarquizar e ordenar o uso e a ocupação de áreas e locais de interesse turístico; cadastrar empresas e empreendimentos do setor, bem como executar decisões e fiscalizá-las;
- b) fomentadora e promocional de políticas públicas e privadas do turismo, da infraestrutura, de eventos, bem como de estudos (mediante contratos e convênios);
- c) financiadora direta ou indireta de iniciativas, planos, programas e projetos (Becker, 1995:12).

As novas competências estabelecidas para a Embratur revelam um projeto ambicioso do governo que consistia na reorientação do desenvolvimento do turismo no Brasil e na redefinição do papel do Estado no setor. A expectativa era de que o órgão indutor das ações no setor fosse promover a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e competitividade. O momento exigia um órgão coordenador das diversas ações, cabendo ao setor privado a função de motor central das atividades econômicas.

Observa Ferraz (1992) que a Lei disciplina a intervenção do Estado no domínio econômico e turístico e, ao entrar nesse campo, não traz alterações significativas em relação ao sistema anterior, pois incorpora todas as leis então em vigor e, deste modo, perde a oportunidade de assumir a função de instrumentalizar um processo de planejamento setorial. Destaca ainda o autor que a Lei "embola" as funções intervencionistas indutora e controladora nela previstas, dificultando, ou mesmo impedindo, a sua imediata aplicação.

O segundo dispositivo legal é o Decreto n. 448 de 14/2/92 que regulamentou a Lei n. 8.181 de 1991 e estabeleceu a Política Nacional de Turismo. Pela primeira vez o turismo é visto como fator de desenvolvimento, como fonte de renda e geração de empregos, ordenando as ações do setor público e uso dos seus recursos. Definiu meios de planejar e executar as ações governamentais nos estados e municípios, orientando também o setor privado. No discurso oficial incorporado no texto do documento, percebe-se que a orientação das ações do setor público mudou significativamente. A PNT alicerça-se no ideário da descentralização. Em suas diretrizes a PNT estabelece:

- a) democratização e acesso ao turismo nacional;
- b) redução das disparidades sociais e econômicas regionais pelo crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda;
- c) aumento dos fluxos turísticos, da taxa de permanência e do gasto médio de turistas estrangeiros no país, além da diversificação de fluxos domésticos;
- d) ampliação e diversificação de equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às características regionais, bem como o estímulo à criação e implantação de equipamentos destinados a atividades de expressão cultural, serviços de animação com capacidade de retenção e prolongamento da permanência dos turistas (Ministério do Meio Ambiente, 1993).

É nessa linha que se elabora o Plano Nacional de Turismo (Plantur) julho de 1992. O Plantur é o principal instrumento da PNT, direcionando as ações para os setores público e privado. Nele estão previstos o desenvolvimento de pólos turísticos, o fortalecimento do turismo interno, o programa de qualidade e produtividade do setor, a formação de recursos humanos para o turismo, o ecoturismo, o Mercosul e todo um programa de marketing segmentado. Merece destaque especial a estratégia de articulação institucional no âmbito governamental e privado.

Os objetivos do Plantur, seguindo visível tendência neoliberal, foram voltados para reestruturar o turismo a partir da parceria entre o setor público e privado. A ênfase da parceria se estende também aos bancos e organismos internacionais, por meio de atividades de fomento e de apoio pelo Governo Federal. Como avanço, e influenciado pela onda ecológica e das agências internacionais, preocupa-se com a proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural.

É oportuno destacar que o Plantur, ao delinear a política de turismo, reflete todas as questões recentes que envolvem a crise do Estado e a reatualização do sistema capitalista. Mas não consegue dar aderência aos seus programas e sub-programas. Há nítida falta de articulação, tanto intra como intersetorial, além do descaso com o planejamento territorial. As propostas ignoravam as especificidades regionais, desconheciam o lugar, que expressam o desenrolar solidário da vida cotidiana e que, por si só, é um recurso turístico de primeira grandeza.

Estudiosos de áreas afins, ao analisarem o Plantur, chamam atenção para a desarticulação interna, existente entre os programas do Plano, e a intersetorial, entre programas de outras áreas. Citam a falta de articulação entre o Plantur, que expressa

preocupações desenvolvimentistas na zona costeira, e o Gerco (Gerenciamento Costeiro), claramente voltado para as questões ambientalistas.

Entre os programas governamentais de infra-estrutura básica e turística desse período, que visam desenvolver pólos turísticos, o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Nordeste (Prodetur/NE) foi o principal instrumento de desenvolvimento regional orientado para mapear e organizar o espaço físico do litoral nordestino.

O Prodetur, apesar de ter sido concebido e formulado em meio aos novos ordenamentos do setor no início dos anos 90, não se encontra vinculado ao Plantur. Foi concebido pelo Governo Federal para atender aos governos estaduais do Nordeste, na tentativa de dinamizar sua economia regional. O Programa foi criado pela Sudene com o apoio da Embratur através da Portaria conjunta n. 01 de 29/11/91, coordenado por um Comitê Consultivo formado por representantes de cada um dos órgãos federais e estaduais envolvidos, sendo estes últimos representados pela Comissão de Turismo Integrado do Nordeste (CTI/NE). O Prodetur também envolvia quatro ministérios e a Presidência da República.

O objetivo geral do Projeto é fortalecer o turismo no Nordeste, consolidando a região como importante destinação turística nacional e internacional. Como objetivo específico, o Prodetur visa aumentar o turismo receptivo e a permanência do turista na região, induzir novos investimentos em infra-estrutura e gerar emprego e renda (Becker, 1995:23).

Vale ressaltar que o Prodetur, criado em abril de 1992, passou dois anos para entrar em operação. Concebido no governo Collor de Mello, somente veio a ser implantado no governo Itamar Franco, através da Portaria Conjunta n. 002 de 16/4/93, com a assinatura dos ministros da Fazenda, da Indústria, Comércio e Turismo, da Aeronáutica, do Planejamento e da Integração Regional.

Nos dois anos de Collor de Mello, as ações no setor de turismo ficaram apenas nas intenções. Nada de muito significativo ocorreu, a não ser a formulação da PNT e do Plantur, mas sua execução só veio mesmo a ocorrer com seu sucessor.

O ano de 1992 foi marcado por profundas crises no Brasil. Para tentar recuperar o turismo nacional e imprimir novas bases para o setor, o governo Itamar Franco criou, em novembro de 1992, a Secretaria Nacional de Turismo e Serviços, vinculada ao recém-criado Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, além de realocar e reativar a Câmara Setorial de Turismo<sup>4</sup>, que antes funcionava na Secretaria de Política Industrial.

Entendia o novo governo que a criação do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços elevaria o turismo à mesma posição hierárquica de outras políticas. Também facilitaria permitindo que as ações interministeriais de interesse do setor fluíssem com maior objetividade e ainda tornaria visível a importância do setor para a comunidade internacional.

4. Constituída por entidades representativas da área, tinha o objetivo de discutir e aprovar propostas inovadoras e elaborar diagnósticos visando o reaquecimento do mercado.

Com relação à estratégia de atuação, o governo optou por não formular um novo plano e seguiu o que estava em pauta, elegendo cinco pontos como aspectos fundamentais para desenvolver o turismo:

- a) parceria entre o governo e o setor privado (Câmara Setorial de Turismo);
- b) municipalização do turismo (parceria com a OMT, BBTUR, Banco do Brasil, SEBRAE, AMPTUR, SENAC, ABOMTUR e Embratur);
- c) fortalecimento das Comissões de Turismo Integrado (ação em parceria com os estados/segmentação da ação de marketing);
- d) ações interministeriais e intersetoriais;
- e) conscientização da classe política para a importância do turismo como catalisador do desenvolvimento da economia nacional.

O turismo como força econômica começou a ter visibilidade e ser apontado como uma saída para a crise que o Brasil atravessava. Era um caminho que não só contava com a aprovação do BID e BIRD, mas também com recursos para financiar uma política. Tudo que vinha sendo colocado na agenda governamental pode-se resumir, basicamente, nos seguintes pontos de tendência visivelmente neoliberal: a descentralização, no sentido de dividir “responsabilidades” com outras esferas do setor público e com o setor privado, e a reconcentração dos investimentos, de interesse do capital internacional, com o apoio e financiamento dos organismos internacionais, para produzir novos lugares turísticos, que se apresentavam mais adequados para um turismo alternativo, em contraposição ao turismo de massa.

No final do governo Itamar Franco (1994), foram lançados dois programas que fornecem significativos ordenamentos para a política de turismo. Um, intitulado de Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, resultado de um trabalho conjunto do grupo interministerial composto pelos Ministérios da Indústria, Comércio e Turismo, do Meio Ambiente e Amazônia Legal, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis (Ibama), e pelo Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur). Contou, ainda, com a participação de diversas organizações não-governamentais.

As proposições contidas no documento objetivam ordenar o ecoturismo, harmonizando a atividade com a conservação do meio ambiente, de forma que possa resultar em benefícios regionais. Valoriza o expressivo potencial natural e cultural existente no Brasil, mostrando as possibilidades de aproveitamento como fonte alternativa de desenvolvimento econômico e social. Estabelece a necessidade de participação de diversos atores, setor público, privado e organizações não-governamentais.

É oportuno ressaltar que o conteúdo do programa revela um avanço significativo na tentativa de ordenar a atividade ecoturística no Brasil, incorporando as reflexões já em curso nos meios acadêmicos, institucionais e não-governamentais sobre o turismo e suas relações com a cultura e o meio ambiente.

Entretanto, apesar da abrangência do trabalho, na prática, é impossível negar o desvirtuamento das proposições pelo interesse econômico de mercantilização da natureza e da cultura.

O outro documento, Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), fundamenta-se numa nova postura do Governo Federal em relação às políticas públicas, sintonizada com o ideário da descentralização. As estratégias do programa supõem que as formas descentralizadas de planejamento turístico e de gestão seriam mais democráticas e consolidariam a participação da comunidade na definição e na condução das políticas, dos programas e das ações locais voltadas para o desenvolvimento do turismo.

Dentro dessa nova concepção, há a necessidade de promover a capacitação das secretarias e órgãos estaduais e municipais de turismo, bem como das pessoas envolvidas com o setor turístico do município para assumirem novas funções. A coordenação geral do programa é exercida pela Embratur, que repassará através de “oficinas de capacitação” a metodologia a ser aplicada na operacionalização do PNMT.

O que se observa no PNMT é que esse programa tem a concepção correta quanto ao planejamento e à gestão das políticas no âmbito municipal. Apesar desse propósito, muitos estudiosos têm alertado para o caráter mecânico e aleatório da descentralização, que desconsidera as condições específicas de cada realidade. Outra crítica é sobre a efetivação de políticas territoriais sem a contrapartida institucional de autonomia de poder ou mesmo de recursos financeiros.

É curioso observar que, apesar do Brasil viver num clima de reforma do Estado e do abandono das práticas autoritárias, característica do regime pós-64, a condução do PNMT tem se revelado extremamente centralizada e autoritária que inibe qualquer iniciativa criativa por parte dos estados e municípios.

Avançando nessa perspectiva de orientar o incremento do turismo, o governo Fernando Henrique Cardoso instituiu uma nova Política Nacional de Turismo (PNT), para o período 1996-1999. Elaborado na esfera da Embratur/MICT o referido plano reforça os argumentos da promoção e do incremento do turismo como fonte de renda, de geração de empregos e de preservação do meio ambiente. Salienta a necessidade de tornar o produto turístico brasileiro competitivo em nível internacional, através da busca de qualidade na prestação dos serviços e no correto gerenciamento dos recursos naturais e culturais, por todos os atores envolvidos neste processo, quer sejam públicos quer apenas privados. A política incorpora novas idéias relativas ao desenvolvimento sustentado, qualidade de vida, formação de mão-de-obra e satisfação do cliente como pressupostos para o desenvolvimento da atividade turística.

As ações da PNT estão orientadas para dez objetivos estratégicos:

- a) fomento: centrado no desenvolvimento da infra-estrutura básica e turística e na capacitação profissional;
- b) defesa do consumidor: visa a satisfação das expectativas do cliente garantindo a lucratividade dos investimentos;
- c) desenvolvimento estratégico: possibilita o acesso às formas mais avançadas do conhecimento;

- d) busca da qualidade dos serviços: estimula a instituição de programas de qualidade setoriais que promovam a melhoria dos diversos serviços que são utilizados pelo turista;
- e) descentralização: transferência de responsabilidades de gestão das atividades turísticas do Governo Federal para os estados e municípios;
- f) conscientização da Sociedade Brasileira para a Importância do Turismo: desenvolvimento de um pensamento comum favorável ao turismo;
- g) articulação intra e extragovernamental: favorece a permanente articulação entre os diversos setores públicos e privados, no sentido da participação de todos os envolvidos no processo do turismo no país;
- h) democratização do turismo interno: possibilita a incorporação de novos contingentes no mercado turístico;
- i) promoção externa: estabelece estratégias de marketing calcadas em parâmetros de qualidade, especificidade e continuidade, dirigidas inicialmente aos mercados prioritários (América do Sul, Estados Unidos, os cinco principais emissores europeus e o Japão);
- j) inserção internacional do turismo brasileiro: visa obter maior colaboração dos organismos e agências de fomento internacionais para financiamento de infraestrutura básica nos pólos turísticos e para a captação de investimentos privados e institucionais estrangeiros.

Dentro da política federal, verificam-se avanços importantes na idéia de desenvolvimento e de planejamento estratégico. Apesar da ótica desenvolvimentista do plano, que objetiva a diversificação do produto turístico através da criação e/ou ampliação de pólos turísticos, existe a preocupação ambientalista bastante forte, além de uma relação entre o incremento desse pólos com o conceito de desenvolvimento sustentado.

Há também um esforço do Estado em operacionalizar o Programa Nacional de Municipalização do Turismo. A Deliberação Normativa n. 385 de 28/11/1997 do MICT/Embratur, por exemplo, reconhece como prioritários para o desenvolvimento do turismo no país uma lista de 1.635 municípios, além de tornar anual a reavaliação e atualização da listagem. Alguns resultados são contabilizados, demonstrados através do pleno engajamento de cerca de 1.213 municípios ao PNMT.

No tocante à qualidade dos serviços, a Embratur definiu a nova regulamentação, a Deliberação Normativa n. 367 de 26/11/96 do MICT/Embratur, visando o acesso de categoria dos meios de hospedagem, não mais com ênfase nos equipamentos (Resolução Normativa CNTUR n. 09), e sim nos serviços. A avaliação que possibilita a classificação é realizada, conforme a matriz de classificação, por Organismos Certificadores Credenciados pela Embratur. Além disso, através da Deliberação Normativa n. 390 de 28/5/98, o MICT/Embratur passa a incentivar a entrada de egressos de cursos superiores de bacharel em Turismo no mercado de trabalho, restringindo o apoio e incentivo a projetos turísticos, quer seja por parte do Estado (através do Fungetur), quer seja por parte dos municípios turísticos ou de potencial turísticos, àqueles que tenham o parecer técnico de um profissional

bacharel em Turismo. Recomenda ainda às prefeituras municipais que indiquem, para ocupar cargos em comissão das áreas de turismo, profissionais egressos de cursos superiores em bacharel de Turismo.

Apesar de o turismo no Brasil se constituir, atualmente, numa força econômica de peso e dinamismo, além de possuir visibilidade de política pública, as várias interfaces para o desenvolvimento do turismo, que necessitam de permanente articulação entre diversos setores públicos e privados, não têm sido fáceis. A desarticulação, além de ser interna, é intersetorial.

Um outro aspecto importante da PNT, revelador de um padrão que ganha expressão como consolidado, é o estreito vínculo entre o turismo e a natureza, afirmado inclusive como vetor de desenvolvimento sustentável. Apesar dessa valorização, sabe-se que, na prática, as diretrizes acabam desvirtuadas, em decorrência da mentalidade de políticos e empresários, além da própria lógica do capitalismo.

Na área de promoção externa, a preocupação está voltada para mercados emissores considerados prioritários para incrementar o fluxo turístico internacional para o país, cuja participação tem sido pouco expressiva. Com participação em feiras internacionais, instalação de comitês *Visit Brazil* junto às representações diplomáticas, elaboração de planos de marketing, lançamento do programa "Brasil Turístico" via internet e a promoção da pesca esportiva e do ecoturismo, entre outros, a Embratur espera aumentar a participação do Brasil no turismo receptivo.

Entende, atualmente, o presidente da Embratur que para consolidar o país como destino internacional, o caminho é a partir do desenvolvimento do turismo interno e do turismo intra-regional, estratégia que ele defende para transformar o Brasil em destino prioritário da América do Sul.

Importantes medidas foram instituídas em relação à flexibilização da legislação e tiveram repercussão imediata no turismo internacional. A dilatação de até cinco anos do prazo de validade para vistos de entrada de estrangeiros no país, atendendo, sobretudo, a antiga solicitação dos Estados Unidos. Através da Portaria n. 363 de 23/6/94 do Ministério dos Transportes<sup>5</sup>, foi retirada a restrição de bandeira estrangeira para a realização de cruzeiros marítimos e fluviais na costa e águas interiores brasileiras. A desregulamentação do setor aéreo, em dezembro de 1997, promovida pelo Departamento de Aviação Comercial (DAC), controlado pelo Ministério da Aeronáutica, que revogou o atual sistema de bandas tarifárias, liberando as companhias para dar descontos de até 65% nas tarifas domésticas, sem comunicação prévia e também acabando com as restrições para o aumento de tarifas.

Com isso, impera a livre concorrência dos preços das tarifas aéreas nacionais, que até então figuravam como as mais caras do mundo. O resultado foi a queda nos preços dos bilhetes em até 50% e o aumento do número de passagens nacionais expedidas (O Globo, 1998).

Em que pesem as ambigüidades da ação governamental que vislumbra a democratização do turismo interno, são evidentes, na atual conjuntura, os reflexos

5. A Portaria resolve temporariamente a questão, enquanto o artigo 178 da Constituição Federal não for alterado.

das diretrizes da PNT, traduzidos na expansão da atividade no território nacional e na incorporação das novas regras do capitalismo quanto à diversificação do produto turístico.

Em síntese, é interessante salientar que, desde a criação da Embratur, em 1966, nada de muito significativo ocorreu em termos de estruturação, sistematização e implantação da Política Nacional de Turismo, que somente aconteceu em março de 1996, com a reformulação dos antigos ordenamentos. Os primeiros passos começaram a ser dados a partir da Nova República, com iniciativas isoladas, como o Programa de Ecoturismo, em 1987.

O marco da nova política, conhecido como período de transição, é a partir do governo Collor, já sob visível tendência neoliberal, quando a Embratur muda de natureza jurídica, assume a tarefa de comandar a PNT e elabora o Plantur. O Prodetur/NE é concebido e gerado nesse momento, ficando explícita a intenção do Governo Federal em privilegiar o Nordeste.

Em 1994 há o lançamento de dois programas, o de ecoturismo e o PNMT, que indicam nova postura da política de turismo no Brasil.

Por fim, sabe-se que a PNT 1996-1999, apesar dos avanços alcançados em relação aos anos anteriores, possui algumas diretrizes que ferem os princípios do desenvolvimento sustentável, trazendo sérios prejuízos para as populações nativas.

Por outro lado, Provinciali (1998:24) mostra que,

se por um lado o órgão oficial de turismo possui o "direito" e dever de controlar, fiscalizar, estabelecer parâmetros e limitações, acompanhar e orientar as ações decorrentes da exploração da atividade, por outro lado estão despojados e carentes de elementos básicos necessários a um bom desempenho. Comparativamente à iniciativa privada, encontra-se em geral defasado e desatualizado.

Em janeiro de 1999, o governo federal procedeu a alteração, retirando o turismo da estrutura administrativa do Ministério da Indústria e Turismo e criando nova pasta para congregar esportes e turismo – o Ministério dos Esportes e Turismo. A idéia inicial do governo FHC, logo após a confirmação da reeleição, era a criação de um ministério que congregasse turismo e cultura. Os argumentos favoráveis à idéia mostravam que o país só teria a ganhar se o espírito empresarial que marca o turismo dialogasse e influenciasse a área cultural, ainda muito voltada para o subsídio. Assim, o novo Ministério ajudaria a internacionalizar sem desnacionalizar e globalizar sem depender (Correio Braziliense, 1998).

Ao que tudo indica, essa mudança não vai alterar o desenvolvimento institucional do órgão gestor de turismo. Para responder as necessidades do setor, Provinciali (1998:35) afirma que a Embratur precisa de capacidade técnica e política para efetivamente exercer seu poder regulador, fiscalizador e mobilizador, sendo indispensável, ainda, que sua atuação garanta a característica social do turismo.

O momento atual exige, além de políticas voltadas à promoção, coordenação

e controle do desenvolvimento turístico, novas formas de planejamento e de gestão e um aporte institucional, por meio do qual este planejamento e sua gestão possam ocorrer.

O turismo no Brasil precisa ser pensado em termos de resgate de cidadania e da solidariedade, não somente entre os iguais, mas sobretudo entre os diferentes.

## Referências

- BARRETO, Margarita. 1991. *Planejamento e organização do turismo*. Campinas: Papyrus.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Manual de iniciação do turismo*. Campinas: Papyrus.
- BECKER, Bertha Hoffmann. 1995. *Levantamento e avaliação de política federal costeira*. Brasília: MMA.
- BRUM, Argemiro J. 1997. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Ijuí: UNIJUI.
- CAVALCANTI, Keila Brandão. 1993. *Estado e política: o caso da via costeira da cidade de Natal*. Tese (Mestrado), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- CORREIO BRAZILIENSE. 1998. Brasília, 6 de out.
- EMPRESA BRASILEIRA DE TURISMO, EMBRATUR. 1987. *Tur Lex. Legislação Brasileira de Turismo*. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Brasília: Embratur.
- FERRAZ, Joandre Antonio. 1992. *Regime jurídico do turismo*. Campinas: Papyrus.
- O GLOBO. 1998. Rio de Janeiro, 12 de abr.
- IANNI, Octávio. 1996. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LOJKINE, Jean. 1981. *O Estado Capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes.
- MELO, Marcus André B. C. 1989. Políticas públicas e transição democrática. In: MOURA, Alexandrina Sobreira (coord.) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice.
- MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E TURISMO E INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO. 1996. *Política Nacional de Turismo: Diretrizes e Programas 1996/1999*. Brasília: Embratur.
- MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E TURISMO et alii. 1994. *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*. Brasília: Embratur. Grupo de trabalho interministerial MICT/MMA.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 1993. *Programa Nacional de meio ambiente*. Brasília.
- PROVINCIALI, Vera Lucia Novaes. 1998. Desenvolvimento institucional: estratégia para elevação da competência do órgão oficial de turismo. *Turismo em Análise*. São Paulo: ECA/USP, v. 9, n. 1, maio.
- SALLUN, J. R. Basílio. 1998. Porque não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: SOLA, Lourdes (coord.) *O Estado da Transição Política e Econômica na Nova República*. São Paulo: Vértice.
- TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. 1998. *Turismo e tendências contemporâneas*. Campinas: Papyrus.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Viagem na memória: guia histórico das viagens e do turismo no Brasil*. São Paulo: SENAC.

Recebido em 18/2/02

Aprovado em 21/3/02