

POLÍTICA PATRIMONIAL, UMA POLÍTICA PARTICIPATIVA?

SÍLVIA ZANIRATO, EDEGAR LUIS TOMAZONI

INTRODUÇÃO

Assiste-se hoje em dia a uma ampliação significativa do que podemos chamar de participação política, ou seja, uma ação que “tenta influenciar a distribuição dos bens públicos” (BOOT e SELIGSON, 1976, p. 6). A participação é um meio pelo qual “os cidadãos transmitem a seus governos as informações sobre seus interesses e preferências, pressionando-os a atenderem suas demandas” (VERBA, SCHLOZMAN e BRADY, 1995).

Tomando como referência essas definições, o objetivo do texto é o de discutir a política de proteção do patrimônio cultural como uma política pública que pressupõe a participação da sociedade civil para que seja democrática e que contemple os usos sociais dos bens culturais. Ao mesmo tempo, busca-se estabelecer os vínculos entre essa política e a política do turismo, compreendida como a forma mais usual de justificativa para a proteção dos bens herdados do passado. Com essa finalidade, o texto está organizado em seis partes. Na primeira é discutida a política cultural, como política pública. Na segunda, nos detemos na normativa que gere a política patrimonial como política pública, que é seguida pelas considerações acerca dos desafios para que, de fato, essa política seja participativa. Na sequência, são estabelecidas as relações entre a política de conservação e difusão do patrimônio cultural e as políticas de promoção do turismo, assim como as possibilidades e riscos que essa aproximação comporta. Nas considerações finais são apontados alguns caminhos para o avanço da participação nas políticas do patrimônio cultural e do turismo.

AS POLÍTICAS CULTURAIS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS

O patrimônio cultural é o legado que outros povos e civilizações deixaram em nossas terras e que contribui para perpetuar a memória dos caminhos percorridos. É constituído pela “acumulação contínua de uma diversidade de objetos que se congregam por seu passado comum: obras e obras-primas das belas-artes e das artes aplicadas, trabalhos e produtos de todos os saberes e savoir-faire dos seres humanos” (CHOAY, 2001, p.11).

Nele estão os bens culturais visíveis e tangíveis e os invisíveis, dentre estes, os artesanatos, línguas, conhecimentos e a comunicação.

A salvaguarda, difusão, conservação e gestão desses bens são procedimentos necessários para preservar as histórias e as identidades que o patrimônio expressa e impedir sua destruição ou descaracterização. Essa salvaguarda ocorre por meio de políticas públicas.

As políticas públicas constituem o conjunto de atividades materiais ou simbólicas geridas por autoridades públicas (BOLÁN, 2006, p. 60). São o conjunto de ações realizadas pelo Estado para atender às necessidades da sociedade, direcionadas ao bem comum e que são implementadas segundo decisão do governo. São portanto, políticas resultantes de decisões e atos de governantes, destinadas à resolução de determinados problemas coletivos para os quais são necessárias a distribuição de bens e recursos (Idem, p. 60). O Estado é quem estabelece quais fins públicos são possíveis de serem realizados, assim como os instrumentos e as opções de ação.

A política pública pressupõe a participação pública ou seja,

o procedimento que permite a uma sociedade implicar-se na tomada de decisões sobre políticas que lhe concernem: no caso da planificação, compreende os processos que tornam possível a indivíduos ou grupos incidir sobre os resultados dos planos que lhes afetam (FERNÁNDEZ, 2006).

Entre as política públicas encontra-se a política cultural, que não se resume em ações do Estado, mas que abarca o vasto conjunto de instâncias, agentes, instituições e organizações com vistas ao financiamento, desenvolvimento e acesso equitativo das pessoas aos espaços de criatividade e difusão

artística, ao patrimônio cultural, às indústrias culturais (livro, audiovisual, música, etc.) e à comunicação.

Com esses propósitos essa política cultural compreende um

programa de intervenções realizadas pelo Estado, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas (COELHO, 1997, p. 293).

Para que seja efetivada, essa política requer um “conjunto de iniciativas, tomadas por esses agentes, visando promover a produção, distribuição e o uso da cultura, a preservação e a divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável” (Idem).

Não se trata, reafirmamos, de uma tarefa meramente administrativa, pois envolve “conflito de ideias, disputas institucionais e relações de poder na produção e circulação de significados simbólicos” (MCGUIGAN, 1996, p. 01).

Para que essa política seja compreendida é imprescindível a clareza do que seja cultura.

Por cultura entendem-se os valores, práticas e representações que compreendem toda atividade humana. Nela se expressa a totalidade da experiência apreendida nas relações sociais, as convenções, os valores.

a cultura pode ser considerada [...] como o conjunto dos aspectos distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social. Ela engloba ademais das artes e as letras, os modos de vida, os direitos fundamentais ao ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças (CORTÉS, 2006, p. 25).

A cultura é então “o conjunto de traços distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social” (UNESCO, 1982). É ela que proporciona ao indivíduo a capacidade de refletir sobre si mesmo e discernir os valores e efetuar escolhas. A cultura se expressa nas criações artísticas, ou seja, nos processos de produção dos

bens criativos, na difusão dessa criação e no consumo dos frutos da criatividade humana (BOLÁN, 2006).

Em face da amplitude conceitual da cultura, a política cultural se caracteriza por uma gama muito ampla de possibilidades que estão mais além das políticas setoriais relacionadas com a arte e a educação artística e nelas se incluem o fomento à criatividade, à proteção do patrimônio, o apoio às criações e à recepção artística e o consumo cultural, a interlocução com diferentes agentes culturais, a geração de um marco normativos no qual a cultura se desenvolve (BOLÁN, 2006, p. 63).

É uma política na qual se vê a soma total dos usos, ações ou ausência de ações de uma sociedade, dirigidas à satisfação de certas necessidades culturais através da ótima utilização de todos os recursos materiais e humanos disponíveis a uma sociedade determinada em um dado momento (UNESCO, 1976).

Essa política tem por objetivo a gestão da atividade criativa da sociedade, tanto a erudita como a que se denomina popular e que consiste em ordenar, hierarquizar ou integrar um conjunto heterogêneo de atores, discursos, orçamentos e práticas administrativas (BOLÁN, 2006).

Por isso mesmo, ela envolve diversos agentes que participam do campo cultural e que tratam tanto de seu sentido simbólico quanto dos fins práticos e imediatos como o desenvolvimento urbano e a promoção turística.

A POLÍTICA DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

A gestão do patrimônio cultural tem como finalidade a conservação de determinados elementos, produzidos pela atividade humana em um passado remoto e que perduraram até o presente. A preocupação da gestão é a de preservar, para a posteridade, os bens patrimoniais. Essa proteção se inclui entre as ações da política cultural.

A UNESCO é a entidade responsável pela proteção jurídica internacional do patrimônio cultural. Sua ação se faz por meio da administração de acordos entre os Estados membro da organização, entre os quais as diversas convenções e recomendações destinadas a proteger os bens culturais.

Cada Estado membro, por sua vez, normatiza como deve ser a gestão nacional. No Brasil, a participação na política de proteção do patrimônio en-

contra amparo na Constituição Federal de 1988, que em seu Artigo 216 define:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I) as formas de expressão; II) os modos de criar, fazer e viver; III) as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV) as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações culturais; V) os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 1988).

Essa mesma Constituição dispõe que: “§1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (Idem).

No Artigo 30 fica explícito que “compete aos municípios promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora Federal e Estadual”.

Com base nesse artigo, o município é o executante da política patrimonial, tendo como parceiros representantes do setor público e privado na elaboração, discussão e decisão com relação ao que deve ser patrimonializado.

Esses representantes se organizam em forma de conselhos, instrumentos de gestão democrática previstos na Constituição de 1988, uma forma de participação que inclui representações estatais e das entidades da sociedade civil, que decidem a respeito da elaboração e implementação das políticas patrimoniais.

Os conselhos de políticas públicas possibilitam um maior controle social das políticas produzidas e articulam representantes da Sociedade Civil e do Estado, em composição paritária, eleita (GOHN, 2003). Os conselhos podem ser de caráter consultivo, como mero instrumento de consulta estatal, ou deliberativo, como instrumento de determinação e decisão das políticas.

A partir do estabelecido no Artigo 30 da Constituição Federal, os municípios criaram conselhos de cultura e/ou de preservação do patrimônio.

Os conselhos da política patrimonial são instrumentos de gestão democrática, no qual os representantes da comunidade atuam como conselheiros, numa interface entre o Estado e a sociedade. A gestão ocorre por meio de instrumentos de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação de bens.

Com a emenda constitucional de 1996 foi ampliado ainda mais a possibilidade de efetiva gestão uma vez que favoreceu a todos os conselhos de patrimônio a terem composição paritária e atuação propositiva e decisória a respeito dos meios de proteção dos bens móveis e imóveis.

No entanto, isso não significou a democratização do acesso para uma gestão mais participativa pois as escolhas do que proteger são sempre atos políticos que implicam em negociações, razão pela qual está sempre posta a possibilidade de um conflito. A definição do que deve ser considerado patrimônio cultural, como deve ser sua conservação, para quem e que usos dar aos bens considerados patrimônio são decisões que ocorrem em um campo de negociações, não raras vezes, conflitivo.

Soma-se a isso o fato de que a criação dos conselhos gestores depende de leis ordinárias estaduais ou municipais. Não é incomum a criação de conselhos meramente consultivos, que “restringem suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação”, sendo muitas vezes conselhos opinativos, que se tornam um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e da elite” (GOHN, 2003, p. 8).

Dai resulta que grande parte dos conselhos de patrimônio se configuram como estruturas corporativistas e com funções meramente consultivas.

Tudo isso explica porque as ações para a divulgação do patrimônio, a manutenção e a revitalização de áreas históricas tenham sido implementadas em poucos municípios (CALABRE, 2009)

Também não se pode ignorar que:

no país, durante muito tempo predominou a ideia de cultura associada à ilustração, ou seja, ter cultura ou promover a cultura seria sinônimo de levar a educação e a arte erudita para o conjunto da população. Era a ideia de que o Estado deveria levar cultura para o povo ou elevar a cultura do povo, buscando alcançar padrões culturais de matriz europeia, preservando algumas manifestações folclóricas em

seu estado “original”. Entendimento que “ainda resiste enraizada no imaginário de parte significativa da sociedade” (CALABRE, 2009, p. 90).

Disso decorre que a promoção de cultura é muitas vezes considerada

sinônimo de realização de atividades de entretenimento e lazer, ou seja, para ter uma política de cultura, basta que haja a realização de espetáculos e eventos. Uma hipótese bastante provável é a de que, ao responder que o principal objetivo da política cultural do município era a dinamização das atividades culturais, o gestor estivesse se referindo à realização de eventos isolados (Idem).

Tem-se, então, a possibilidade efetiva da participação da sociedade civil na política patrimonial; no entanto, os entraves para a gestão democrática dessa política ainda são muito presentes. Os conselhos tanto podem ser meios de se alcançar a democracia participativa e melhoria da gestão pública, como podem se converter em mecanismos reprodutores de práticas patrimonialistas e clientelistas.

A participação que objetiva a democratização da política nos conselhos, para ser efetiva, precisa ser qualificada (GOHN, 2003). Superar essa situação requer investir na formação de pessoal, educar para a política pública de cultura.

DESAFIOS PARA A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO

A política de proteção do patrimônio, nos dizeres de Canclini (1999), se faz num campo de disputa econômica, política e simbólica, e é permeado pela ação de três tipos de agentes: o setor privado, o Estado e os movimentos sociais.

O setor privado expressa seus interesses no assunto pois essa política implica em regulação do solo urbano e pode ser um fator limitante para a mercantilização e especulação imobiliária. O Estado, por sua vez, tende a converter o patrimônio em abstrações político-culturais, símbolos de uma identidade nacional na qual se diluem as particularidades e os conflitos.

Em relação aos movimentos sociais, considera o autor citado, faz pouco tempo que a defesa e o uso do patrimônio se converteu em objeto de interesse dos movimentos sociais. Segundo ele, isso se explica pois o patrimônio foi durante muito tempo entendido como um assunto de especialistas do passado: restauradores, arqueólogos, historiadores, às vezes antropólogos. Só recentemente esse entendimento foi modificado em face da constatação de que o patrimônio é muito mais do que isso, é um processo social que se acumula, se renova, gera renda e é apropriado de forma desigual por diversos setores (CANCLINI, 1999).

Em seu entendimento, a pouca preocupação dos movimentos sociais também se explica pois,

por décadas, la izquierda cometió el grave error de juzgar, por ejemplo, a la lucha por preservar monumentos coloniales como tarea del guardarropa evocativo de la derecha, quizás algo plausible, pero de ningún modo tarea prioritaria. En su preocupación por adueñarse del sentido del porvenir, la izquierda le “regaló” el pasado a la derecha, reservándose sólo la cláusula de la interpretación correcta y científica (CANCLINI, 1999, p. 21).

Recentemente, novos movimentos sociais, desde os populares urbanos até os ecologistas, mudaram, ainda que lentamente, essa forma de ver e começaram a se interessar pelo tema da conservação. Para tanto, argumentam que a questão do patrimônio não é responsabilidade exclusiva do governo; reconhecem que sem mobilização social será muito difícil que o governo o vincule com as necessidades atuais e cotidianas da população, como no caso de habitar os edifícios históricos e que o efetivo resgate do patrimônio inclui sua apropriação coletiva e democrática. Para tanto, é imprescindível “crear condiciones materiales y simbólicas para que todas las clases puedan compartirlo y encontrarlo significativo” (Idem).

Segundo Canclini, não é possível uma política efetiva de preservação e desenvolvimento do patrimônio se este não for valorado adequadamente pelo público dos museus e sítios arqueológicos, os habitantes dos centros históricos, os receptores de programas educativos e de difusão (Idem, p. 25).

A política patrimonial inclui não somente ações para a conservação do bem, como para sua valorização e seus usos sociais e turísticos. É assim

uma ação complexa, que implica na necessidade de “fortalecer a função primordial das políticas públicas, em parceria com o setor privado e a sociedade civil” (UNESCO, 2005, p. 211). Algumas dessas ações se fazem no entrelaçamento e em interfaces com a política do turismo.

O PATRIMÔNIO CULTURAL EM APROXIMAÇÃO COM A POLÍTICA DO TURISMO.

A defesa do patrimônio comporta uma pluralidade de discursos e práticas. Os grupos que atuam em defesa do patrimônio em boa parte das vezes o fazem em resposta a problemas apresentados pelas profundas transformações e pelas incertezas em face aos projetos de globalização (ZANIRATO, 2011).

Se esse é o ponto que os une, há diferenças na condução de suas demandas que explicam propostas diferenciadas e respostas igualmente diferenciadas. Essas diferenças se expressam no âmbito territorial de atuação, no caráter de institucionalização de cada um, na concepção de patrimônio e nas atividades que protagonizam (HERNÁNDEZ, 2008, p. 47).

Alguns grupos atuam em âmbitos territoriais muito amplos, como a rede iberoamericana SOS Monuments, outras, pelo contrário, centram sua ação em bairros; uns são ligados a instituições, outros são independentes e fundamentam grande parte de suas ações na confrontação com as instituições públicas.

No que diz respeito às ações, há os que defendem o patrimônio cultural aspirando sua restauração e conservação, já outros tem uma visão integral do patrimônio e aspiram aos usos sociais e à ativação de novos referentes. Uns veem o patrimônio desde o terreno turístico com argumentos em favor do desenvolvimento local e ecologicamente sustentável.

Os que assim agem, argumentam que os locais detentores de atributos culturais e naturais expressivos devem investir na divulgação de suas qualidades, como um meio de atrair visitantes que gerem renda ao local. A atividade turística converte-se assim numa oportunidade de divulgar o patrimônio, atrair visitantes, gerar empregos, incrementar rendimentos econômicos, favorecer a comercialização de produtos locais e o intercâmbio de ideias, costumes e estilos de vida.

É inegável que o turismo está adquirindo cada vez mais espaço na economia mundial, tornando-se uma das principais atividades econômicas,

chegando a representar 10% do PIB mundial. A força do empreendimento turístico é tamanha que analistas desse setor insistem em afirmar que o turismo pode ser “um fator de esperança para o desenvolvimento dos povos, em particular dos países do Terceiro Mundo” (BALLART, 2005, p. 17).

De fato, o turismo pode contribuir para isso, mas não se pode ignorar que a atividade turística não é inócua. Ela pode produzir efeitos negativos na localidade que o adota em face do incremento do consumo do solo, de água e energia, da modificação da paisagem, do aumento da produção de resíduos, da perda de valores tradicionais e do aumento dos preços que afeta a população local (SANTAMARTA, 1998).

Por isso mesmo, a Organização Mundial do Turismo enfatiza a importância da prática de um turismo de bases sustentáveis, ou seja, um turismo “que satisfaz as necessidades dos turistas e das regiões anfitriãs, ao mesmo tempo em que protege e melhora as oportunidades do futuro”. Para que esse tipo possa ser aplicado é necessário que a gestão de seus recursos “satisfaça as necessidades econômicas, sociais e estéticas ao mesmo tempo em que respeite a integridade cultural, os processos ecológicos essenciais, a diversidade biológica e os sistemas de apoio à vida” (FULLANA e AYUSO, 2002, p. 30).

Para que isso efetivamente ocorra é preciso que haja:

- a) a compatibilidade com a capacidade de carga do sistema natural, econômico e social, ou seja, a adaptação do processo de desenvolvimento das necessidades do mercado, prevenindo os riscos e preservando os recursos naturais, além de favorecer a evolução da estrutura econômica local;
- b) a integração com o desenvolvimento econômico local a partir da renovação de setores tradicionais da economia e estimulando a criação de novos setores;
- c) a inserção no sistema de planificação estratégica centrada no desenvolvimento local;
- d) a gestão integrada e participativa do desenvolvimento turístico local, calcado na ampla e rigorosa participação dos agentes sociais e da própria população local (PRATS, 2005, p. 19).

O turismo sustentável que conta com o patrimônio cultural como atrativo o vê como um produto capaz de gerar riqueza e emprego, dá especial atenção a sua conservação e garante o desfrute do mesmo pela população do local onde o bem patrimonial se encontra. Para isso, é fundamental a convergência entre as políticas culturais e turísticas, e se torna necessário estabelecer um nexos que reforce as complementaridades postas.

INTERAÇÕES ENTRE A POLÍTICA PATRIMONIAL E A POLÍTICA DO TURISMO

As políticas e a gestão pública são fundamentais para o desenvolvimento do turismo. No campo do turismo cultural, a conservação do patrimônio material e imaterial circunscreve-se nos limites de mudanças aceitáveis para o conjunto das populações envolvidas e legitimamente representadas pelos gestores públicos e pelas instituições democráticas.

No estudo das relações entre turismo e cultura, além dos equipamentos da estrutura de mobilidade e hospedagem, que são de natureza tangível, identifica-se uma série de aspectos intangíveis do campo de circulação dos atores na produção e no consumo do produto turístico. Com essa identificação, tornam-se mais viáveis o planejamento, a implementação e o controle de estratégias de gestão do turismo cultural. Além disso, ao mesmo tempo em que o turismo cultural constitui-se em um sistema de comunicação, a sua gestão organizacional contempla a articulação de diversas formas de intercâmbio em sistema de governança, visando ao efetivo desenvolvimento socioeconômico. (TOMAZZONI, 2009).

O turismo e o lazer originam-se e constroem-se em um amplo e complexo processo de difusões e de interações culturais. As identidades e diversidades culturais, transformadas em produtos de consumo, têm contribuído significativamente para o desenvolvimento do turismo como atividade social e econômica. (PIRES, 2001). Por meio dos patrimônios culturais, em suas mais diversas formas e manifestações, o turismo tem conquistado visibilidade e valorização no mercado cada vez mais competitivo e globalizado.

A dimensão cultural do turismo abrange a valorização e o fortalecimento das identidades e manifestações da cultura regional. Por meio das manifestações e expressões culturais (costumes, tradições, hábitos, arte, arquitetura) potencializam-se os atrativos turísticos. Cria-se um ambiente mais favorável ao desenvolvimento do turismo em razão da

maior satisfação e fidelização dos clientes, proporcionando-se mais retornos para as empresas e organizações que se beneficiam com o fluxo de turistas apreciadores da oferta de atividades culturais. (ARANTES, 1995, HALL, 2003).

A hospitalidade é um dos traços marcantes da cultura como diferencial dos serviços de uma comunidade turística. É por meio do significado, socialmente assimilado do turismo, que se produz a oferta turística de serviços e produtos turísticos. Essa oferta, entretanto, não é necessariamente material, mas cultural. A linguagem da oferta turística reúne relatos da história e de aspectos intangíveis e abstratos das manifestações culturais, sintetizados pelos conceitos de cultura e de cultura popular.

Entender o sentido e as implicações sociais e econômicas da cultura é fundamental para analisar a sua relação com o turismo e para construir novas teorias que possibilitem conhecer e conceituar o próprio turismo, validando conhecimentos ou elaborando novos conhecimentos sobre o turismo cultural. Sem cultura não há turismo, e os elementos da dimensão cultural são fundamentais para o planejamento e gestão do desenvolvimento sustentável do turismo. (BARRETTO, 2000; BENI, 1997).

O planejamento e a gestão sustentáveis do patrimônio e do turismo culturais são, portanto, fundamentais para controlar os impactos negativos do crescimento da atividade turística, tanto sobre o meio ambiente quanto sobre as identidades e as manifestações das comunidades locais. (BONIFACE, 1996) O turismo deve constituir-se em meio virtuoso de conservação da memória histórica, com base na humanização das relações de produção e de mercado, em cujo processo deve prevalecer o empreendedorismo, a criatividade e a inovação dos atores nativos ou autóctones das comunidades locais. Nesse sentido, são vários os exemplos de estudos que contribuem significativamente para o conhecimento das políticas e da gestão pública do desenvolvimento do turismo do Brasil.

POLÍTICAS E GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO CULTURAL

O conhecimento da história das políticas de turismo do Brasil ainda é limitado. Maior valorização da história das políticas públicas de turismo contribuiria para destacar as experiências de desenvolvimento dos diversos destinos (estados, município, regiões) do país.

O advento das políticas públicas de turismo no Brasil foi no primeiro governo Vargas, no Estado Novo, ao final década de 1930. O turismo foi controlado ideologicamente pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e o Serviço de Inquéritos Políticos e Sociais (SIPS). (SOARES, 1995). Como estratégia de marketing internacional do Brasil, o governo Juscelino Kubitschek de Oliveira criou, em 1968, a Companhia Brasileira de Turismo (Combratur). No regime militar, a criação do CNTur e da Embratur, na década de 1960, representaram esforços de institucionalização das políticas federais do setor. Na década de 1970, o turismo foi relegado a segundo plano, mantendo-se nessa condição na década perdida de 1980. A transformação da Embratur em Instituto Brasileiro de Turismo e o Plantur, do Governo Collor, foram indicadores de destaque à política nacional do setor na década de 1990.

A estratégia, para o setor, do governo Fernando Henrique Cardoso foi a descentralização dos investimentos, por meio do Prodetur-NE, do Prodetur-Amazônia Legal e da criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994-2002).

Com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, pelo governo Luis Inácio Lula da Silva, fortaleceu-se a institucionalização do setor. Os Planos Nacionais de Turismo (2003 - 2007 e 2007 - 2010) representam iniciativas consistentes de planejamento estratégico setorial. O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT (2007), “Uma Viagem de Inclusão”, e o Projeto dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional, são considerados incoerentes por diversos autores. Sua implementação foi exógena, e ter-se-iam desconsiderado as próprias identidades e participações democráticas regionais.

O Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) poderia ter sido mantido, concomitantemente ao Programa de Regionalização do Turismo (PRT), com base no sistema político-administrativo constitucional brasileiro. (RODRIGUES, 2012).

O desafio das políticas públicas de turismo é a inovação, apesar dos empecilhos burocráticos. Para a gestão pública de qualidade, aplicam-se as mesmas estratégias inovadoras das empresas privadas. O conceito de inovação das políticas públicas é fundamental para a competitividade do turismo municipal, regional e nacional. Entre as várias áreas do sistema interdisciplinar do turismo, os estudos da geografia são fundamentais para as políticas públicas do turismo do Brasil.

Região é um dos conceitos mais importantes da geografia, além de ser de amplo domínio acadêmico e social. O conceito tornou-se reconhecido desde os estudos de Vidal de La Blache (1845 – 1918), um dos pioneiros da teoria geográfica. (LENCIONI, 2008). Esse conceito é aprofundado pela ideia de território-rede ou por territórios zonais. Região é conceito em elaboração, ainda não plenamente definido, mas que motivou muitos estudos e publicações e que tem proporcionado relevantes contribuições em diversos campos, como na economia, administração, sociologia, antropologia, além da própria geografia, bem como do turismo, agregando-lhe produtivas visões e análises.

A estruturação de regiões turísticas surgiu com o PNMT, cujo objetivo era a descentralização da gestão do turismo em âmbito municipal. Com o PRT, cuja diretriz é a gestão do turismo em escalas regionais, fortaleceu-se a ideia de gestão na escala dos municípios. As diretrizes políticas do turismo brasileiro, portanto, tornaram-se dialéticas. (FRATUCCI, 2013). As políticas de desenvolvimento do turismo contextualizam-se na abrangência espacial, cuja configuração pode ser local ou regional. Essa visão aplica-se às políticas públicas de turismo das três instâncias federativas, nação, estados e municípios. As secretarias estaduais e municipais têm políticas próprias e adequadas às realidades locais. Na maioria dos casos, o turismo tem-se desenvolvido pela descentralização e fortalecimento das secretarias municipais.

Uma das funções desses órgãos é a realização do inventário da oferta turística, presente em praticamente todas as políticas públicas nacionais promulgadas (incluindo a atual Lei Geral do Turismo). Para a gestão competente do turismo, é necessário conhecimento de sua realidade, por meio indicadores confiáveis, pois não se pode administrar o que não se conhece. A ideia de que os indicadores turísticos são complexos dificulta sua sistematização. Os indicadores devem ser simples e objetivos. (SCHUCH, 2001).

Os inventários são os instrumentos aplicados para coleta de informações e de oferta e desempenho do setor. Na era da tecnologia da informação e da comunicação, na grande maioria dos municípios, não há sistemas de indicadores básicos dos serviços, produtos, atrativos e infraestrutura turísticos.

Por um lado, a elaboração de políticas públicas depende de indicadores consistentes, por outro, são as políticas públicas que definem os métodos de identificação e sistematização de indicadores do turismo. Na cidade de São Paulo, o Observatório de Turismo, da São Paulo Turismo (SPTuris), or-

ganismo municipal, sistematiza e disponibiliza indicadores dos segmentos do oferta e do desempenho do turismo em portal eletrônico.

Outra premissa das políticas públicas de turismo é a formação de redes, com base nas visões de lugar, território, espaço e região. De acordo com o Ministério do Turismo (2007), o embrião da rede nasce quando dois ou mais atores têm objetivos comuns. Nesse contexto, têm-se diversos exemplos, tanto em âmbito de municipalização quanto em âmbito de regionalização. A inovação em turismo contempla a criação de roteiros regionais. Entre os exemplos de roteirização, os Circuitos Turísticos de Minas Gerais mostram avanços e desafios da iniciativa de regionalização do turismo em contexto de território-rede. Suas experiências de articulação de diversas realidades socioeconômicas e suas estratégias de planejamento, gestão e desenvolvimento do turismo pode ser modelo para novos roteiros. (EM-MENDOERFER ET. AL., 2001; SOARES, 2012).

Outro exemplo de iniciativa que preserva a identidade cultural por meio do turismo é a Rede Brasilidade Solidária, que foi concebida para promover o desenvolvimento local por meio do turismo e de contribuir para minimizar os problemas socioambientais, com base na cooperação e na solidariedade. As diretrizes teóricas e metodológicas atuação fundamentam-se na atuação política dos atores para atuação no campo do turismo. Uma das realizações da Rede Brasilidade Solidária é o programa Retrato Brasil, que mostra os modos de implantação e de organização de turismo solidário. Para os gestores da rede, “apesar das oportunidades do cenário turístico, existe grande quantidade de grupos e de pessoas que têm dificuldade em empreender um novo negócio nesse segmento contribuam para o desenvolvimento local”.

Em Santa Catarina, várias são as políticas e ações. O mapeamento do estado em zonas e a instigante criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) motivam análises sobre as vantagens e desvantagens do sistema político-administrativo do Brasil, que se concentra na delimitação dos três entes federativos – união, estados e municípios. As características, os problemas e as dificuldades da regionalização e do desenvolvimento integrado do turismo do Vale Europeu suscitam reflexões sobre as realidades de todas as regiões turísticas do Brasil. A falta de espaços de debate seria o maior problema da integração e não a falta de interesse dos atores. (BOR-TOLOSSI ET. AL., 2013).

Na Rota da Amizade, uma das principais iniciativas de roteirização de turismo no estado de Santa Catarina, a questão central é a estruturação da rede

que integre o trade e o poder público e as instituições de ensino e pesquisa, por meio da governança, no sentido de planejamento e gestão democráticos e participativos do turismo. Alguns organismos públicos de turismo não têm atuado no exercício de seu papel de governança. Infere-se que a maior dificuldade é a criação de instâncias, organizações ou lideranças, que coordenem o processo de formação da rede, motivando os atores, que devem se comprometer com as propostas. Os atores reconhecem a importância da Rota da Amizade, e a rede municipal deve fortalecer as relações de parceria e de cooperação com a rede da rota regional. Os empresários que compõem o trade turístico local são céticos quanto à cooperação, mas o que faltaria não seria interesse deles e sim a coordenação do processo de formação da rede de turismo, com base na governança. (CONTE et. al. 2013).

No mesmo estado, o projeto Viva Ciranda é realizado em Joinville (SC), no turismo rural, um dos segmentos de maior potencial no Brasil. A iniciativa mostra a importante e exitosa estratégia de articulação entre os atores do desenvolvimento do setor, destacando a demanda turística, constituída por alunos e professores. (KLEIN E SOUZA, 2013). Os educadores são também atores da realização do projeto, representando a fundamental participação e atuação das instituições de ensino. Neste sentido, o grande diferencial do projeto, que é a integração entre os campos do turismo, da educação e da cultura, por meio de dinâmica pedagógica prática e interativa. A articulação desses campos constitui ciclo virtuoso de ensino, aprendizagem, incentivo à preservação das manifestações da identidade da cultura local e ao rural como atividade de desenvolvimento humano e socioeconômico. O turismo rural pedagógico tornou-se uma prática economicamente rentável para os proprietários rurais.

Além do potencial turístico-cultural do Brasil e das oportunidades de implementação de políticas e de gestão pública do turismo em âmbitos municipal e regional, por meio de roteiros, diversas realizações também podem ser destacadas na área de eventos. As festas temático-culturais, como o Carnaval do Rio de Janeiro, a Festa da Uva de Caxias do Sul, a Oktoberfest de Blumenau e o Natal Luz de Gramado são exemplos de realizações planejadas e coordenadas pelo setor público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É impossível pensar em políticas públicas e em planejamento e gestão do patrimônio e do turismo sem contemplar a cultura como essência da oferta

turística. Se as políticas culturais podem ser implementadas sem contemplar o turismo, a recíproca não é verdadeira. As políticas de turismo dependem atavicamente do patrimônio cultural, em suas diversas modalidades e manifestações. Uma vez que se priorizem os interesses das comunidades locais no próprio bem estar e no desenvolvimento socioeconômico, o turismo pode ser justificativa importante das políticas de preservação da memória e do patrimônio culturais.

Para isso há que se ter clareza da necessidade de participação cidadã na regulamentação dos usos sociais do patrimônio cultural, entre os quais os usos turísticos. A simples exposição do patrimônio sem a devida regulação pode acarretar processos negativos, entre os quais a destruição dos bens e de seu entorno, assim como o deterioro social, justamente pelo fato de patrimônio ser considerado prioritariamente como uma mercadoria capaz de gerar lucros.

Por essa razão, há que se fortalecer a integração entre as políticas públicas de cultura e as políticas públicas de turismo. A prioridade deve ser o desenvolvimento local ou endógeno, com base no respeito aos interesses das comunidades em sua participação nas formulações das diretrizes de planejamento e de gestão. O que está em jogo é a capacidade de se efetivarem políticas públicas que propiciem a mais ampla e democrática participação social.

Segmentos da cultura popular e do patrimônio cultural marginalizados podem ser protegidos, conservados e valorizados pelas políticas de turismo cultural. É fundamental que os gestores do turismo conheçam e apliquem os conceitos de cultura e de cultura popular. As políticas públicas devem abranger a educação e a qualificação, por meio de programas de ensino, de estudos, pesquisas e cursos para valorizar, conservar e desenvolver a cultura popular como fonte de sabedoria, conhecimento e atratividade turística.

Os inventários das tipologias de manifestações e produções culturais (artesanato, música, construções históricas, biografias, crenças, lendas, rituais, receitas, jogos) deveriam ser mais articulados e integrados pelas organizações públicas setoriais da cultura e do turismo. O incentivo à conservação e à produção culturais proporciona trabalho e renda aos produtores, em contexto de socialização de oportunidades e benefícios. A implementação de políticas de turismo cultural justifica-se, sobretudo, em razão do desenvolvimento socioeconômico local, cujo conceito transcende a visão reducionista dos retornos materiais.

O desenvolvimento socioeconômico é processo político-participativo, que envolve os atores, desde a definição das diretrizes das políticas públicas, até a produção dos bens e serviços culturais, bem como a apropriação dos retornos e benefícios gerados pelo mercado turístico. O reconhecimento dos valores imateriais, espirituais e culturais dos destinos pelos turistas é a essência do fortalecimento da autoestima e da motivação das populações autóctones ou locais. Essa dimensão interativa entre visitantes e visitados constitui a hospitalidade como fundamento das políticas pública do patrimônio cultural e do turismo.

A oferta turística transcende as fronteiras geográficas, configurando-se regionalmente. Ainda que a gestão pública restrinja-se aos limites político-administrativos constitucionais, o mercado da demanda não se circunscreve às delimitações municipais. A articulação entre as políticas públicas nas várias instâncias (federal, estadual e municipal) é complexa. A regionalização do turismo não é administrativamente institucionalizada e depende de acordos de cooperação entre os atores públicos e privados do setor. As prefeituras e secretarias municipais são obrigadas a cumprir as determinações constitucionais da administração públicas, mas diversas ações podem ser realizadas pelo conjunto de municípios do território regional. Exemplos de políticas e de gestão pública do turismo de base local e de conservação das identidades culturais são diversos no Brasil. Os casos inovadores, de sucesso, como roteiros e festas temáticas, são referências para novas iniciativas de regionalização e de roteirização do turismo.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Antonio Augusto. O que é cultura popular. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

BALLART, Josep Hernández. Patrimonio Cultural y Turismo Sostenible en el espacio Iberoamericano: retos y oportunidades del presente. Revista Diálogos. Vol. 9, Nº 1, 2005.

BARRETTO, Margarita. Turismo e legado cultural. Campinas – SP: Papyrus, 2000.

BENI, Mário Carlos. Análise estrutural do turismo. São Paulo: Editora Senac, 1997.

- BOLÁN, Eduardo Nivón. La política cultural. Temas, problemas y oportunidades. Cidade do México: Conselho Nacional para a Cultura e as Artes, 2006.
- BONIFACE, Priscila. Managing quality cultural tourism. London and New York: Routledge, 1996.
- BOOTH, J.; SELISON, M. A. Political participation in Latin America. Vol. 1: Citizen and State. Holmes & Meyer Publishers, 1978.
- BORTOLOSSI, S.; MANTOVANELLI, Oklinger Júnior; SAMPAIO, Carlos A, GUZZATTI, Thaise C. O programa de regionalização do turismo em SC: estudo de caso sobre o Vale Europeu. Gestão pública do turismo no Brasil. In: PIMENTEL, Thiago, EMMENDOERFER, Magnus, TOMAZZONI, Edegar L. Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações. Caxias do Sul: EDUCS, 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://migre.me/9QzCa>. Acesso em 17 de agosto de 2013.
- BRASILIDADE SOLIDÁRIA. Disponível em <<http://www.brasilidadesolidaria.com/>>. Acesso em: 10. 09. 2013.
- CALABRE, Lia. Gestão cultural municipal na contemporaneidade. Políticas culturais : reflexões e ações / organização de Lia Calabre. –São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.
- CANCLINI, Néstor G. “Los usos sociales del Patrimonio Cultural” En Aguilar Criado, Encarnación Cuadernos Patrimonio Etnológico. Nuevas perspectivas de estudio, Consejería de Cultura. Junta de Andalucía, 1999, Páginas: 16-33.
- CHOAY, Françoise. A alegoria do patrimônio. São Paulo: Estação Liberdade: Unesp, 2001.
- COELHO, Teixeira. Dicionário crítico de política cultural. Cultura e imaginário. São Paulo, Iluminuras, 1997.
- CONTE et al. In: PIMENTEL, Thiago, EMMENDOERFER, Magnus, TOMAZZONI, Edegar L. Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações. Caxias do Sul: EDUCS, 2013.2013.
- CORTÉS, Guillermo. Tan cerca y tan lejos: los vaivenes de las políticas culturales. In: CORTÉS, Guillermo; VICH, Victos (Org.). Políticas culturales. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Nacional de Cultura, 2006, p. 19-43.

EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, F. C. da; LIMA, A. . Evidências de inovação social na gestão Pública do turismo em Minas Gerais – Brasil: O modelo de Circuitos Turísticos em análise. PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. v. 9, n. 2, p. 397-410. abr. 2011.

FRATUCCI Aguinaldo C. A dimensão espacial das políticas públicas de turismo no Brasil. In: PIMENTEL, Thiago, EMMENDOERFER, Magnus, TOMAZZONI, Edegar L. Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações. Caxias do Sul: EDUCS, 2013.

FULLANA, Pere e AYUSO, Sylvia. Turismo sostenible. Barcelona: Rubes, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2003.

HALL, Stuart. Da diáspora: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

HERNANDEZ-RAMIREZ, Javier. Movimiento patrimonialista y construcción de la ciudad. In: FERNANDEZ, José A. de Rota y Monte (coord). Ciudad e historia: la temporalidad de un espacio construido y vivido. Madrid: Universidad Internacional de Andalucía/Ediciones Akal, 2008.

KLEIN, Angela; SOUZA, Marcelino. Planejamento e gestão do turismo rural pedagógico: o caso do projeto Viva Ciranda, Joinville/SC. In: PIMENTEL, Thiago, EMMENDOERFER, Magnus, TOMAZZONI, Edegar L. Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações. Caxias do Sul: EDUCS, 2013.

LENCIONI, Sandra. Região e geografia. São Paulo: EDUSP, 2008.

MCGUIGAN, Jim. Culture and the public sphere. London and New York: Routledge, 1996.

PRATS Lorenço. “Concepto y gestión del patrimonio local”. Cuadernos de Antropología Social n. 21, 2005, pp. 17-35.

PIRES, Mário Jorge. Lazer e turismo cultural. São Paulo: Manole, 2001.

RODRIGUES, Adyr. Apresentação. In: BENI, Mario C. Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão. São Paulo: Manole, 2012.

SANTAMARTA, José. Turismo y médio ambiente. GAIA: ecología y desarrollo. n. 14. P. Imprenta: 1998, pp. 48-51.

SCHUCH, Carlos H. Desempenho da cadeia produtiva da indústria do Turismo. In: Barretto Margarita e REJOWSKI, Mirian (Org.). Turismo: interfaces, desafios e incertezas. Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

SOARES, Leda (Ed.). Getúlio Vargas: Diário. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995..

SOARES, Erica. Planejamento público estadual e desenvolvimento turístico de destinos indutores em minas gerais (2007-2010). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa (UFV), 2012.

TOMAZZONI, Edegar L. Turismo e desenvolvimento regional dimensões, elementos e indicadores. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

UNESCO - Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais - MONDIA-CULT, México, 1982. disponível em <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=255>. Acesso em 23 de ago. 2013.

UNESCO. Declaração universal sobre a diversidade cultural. 2005. Disponível em http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf. Acesso em 23 de ago. 2013.

VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay; BRADY, Henry. Voice and equality: civic voluntarism in American politics. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

ZANIRATO, Silvia Helena. São Paulo: exercícios de esquecimento do passado. Estudos Avançados, 2011, vol.25, n.71, pp. 189-204.