

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA E TURISMO: UMA RELAÇÃO MAL RESOLVIDA?

PUBLIC POLICIES OF CULTURE AND TOURISM: AN BADLY-RESOLVED RELATIONSHIP?

MARCELO A. G. DE LIMA ¹
MARTA DE AZEVEDO IRVING ²
MANUELA MUZZI DE ABREU ³

Recebido em 08.12.2016

Aprovado em 21.02.2017

Resumo

O turismo vem sendo discutido, nos últimos anos, no plano das políticas públicas, como uma importante alternativa para a inclusão social e valorização da cultura local, principalmente nos países em desenvolvimento. E embora esse debate seja ainda recente e sujeito a inúmeras controvérsias, no caso brasileiro diversos estudos vem sendo desenvolvidos no sentido de mapear e avaliar as possíveis interfaces entre as atuais políticas públicas setoriais do país com este enfoque. Com base nesse contexto, o objetivo do artigo é interpretar as interfaces potenciais entre turismo e cultura no discurso oficial de políticas públicas setoriais, a partir de 1966, ano de criação da *Embratur* e do *Conselho Federal de Cultura*, marcos institucionais significativos para os dois setores. No plano metodológico, se partiu de pesquisa bibliográfica e documental e análise dos dados obtidos por meio do *software* Atlas.TI. Pela investigação realizada é possível afirmar que, de acordo com o discurso oficial, tanto o *Plano Nacional de Turismo 2013-2016* como o *Plano Nacional de Cultura 2010-2020*, dispositivos mais recentes de políticas públicas setoriais de turismo e cultura, respectivamente, reafirmam a necessidade de integração entre as ações governamentais, pelo menos nas intencionalidades. Mas não se pode negligenciar, em uma análise de conjuntura que, apesar deste reconhecimento, as políticas públicas de cultura e turismo pouco têm dialogado, embora alguns avanços possam ser reconhecidos nos últimos anos no discurso oficial com este objetivo.

Palavras-chave: Políticas públicas; Cultura; Turismo.

¹ Doutorando em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social e Mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (UFRJ), Brasil. marceloaglima@gmail.com

² Professora Titular e Pesquisadora do Programa EICOS/IP e do PPED/IE/UFRJ e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/CNPq, Brasil. marta.irving@mls.com.br

³ Mestre pelo Programa de Pós-graduação EICOS/IP/UFRJ. Turismóloga. manuelamuzzi@gmail.com

Abstract

In recent years in public policy terms, tourism has been discussed as an important alternative to encourage social inclusion and appreciation of local culture, especially in developing countries. While this debate is still new and subject to numerous controversies, in Brazil several studies with this approach have been developed to map and assess possible interfaces among the country's current sectorial public policies. Given this context, this article aims to interpret the potential interfaces between tourism and culture in official discourse on sectorial public policies. We started our observations in 1966 when *Embratur* and the *Federal Culture Council* were created, significant institutional frameworks for both sectors. At the methodological level, we started with bibliographic and documentary research and the analysis of data obtained using ATLAS.ti software. Our research indicates that according to the official discourse, both the *National Tourism Plan 2013-2016* and the *National Culture Plan 2010-2020*, the latest sectorial tourism and culture public policy mechanisms, reaffirm the need to integrate government actions, or at least its intentions. Nonetheless, in a scenario analysis we cannot overlook the fact that, despite their recognition, public culture and tourism policies have dialogued little, although some progress in recent years in official discourse has been made in this way.

Keywords: Public policies; Culture; Tourism.

1. CONTEXTUALIZANDO A TEMÁTICA PROPOSTA PARA INICIAR A REFLEXÃO

Em razão das tendências de expansão no plano global e de sua potencialidade para o desenvolvimento do país, o setor turístico vem sendo, cada vez mais, reconhecido pelo poder público como uma via possível para a inclusão social e para o desenvolvimento econômico. Por esta razão, o governo brasileiro vem buscando a formulação de políticas públicas para regulamentar e incentivar o segmento nas últimas décadas. E, em função desta tendência, o compromisso na promoção, e consolidação das ações de planejamento turístico vem sendo, progressivamente, internalizado no discurso oficial. Neste caso, diversas ações vêm sendo delineadas para que se possa também obter os benefícios esperados com relação aos compromissos de preservação histórica, cultural e natural das localidades turísticas e para que sejam geradas condições para a melhoria dos serviços e equipamentos para o desenvolvimento do setor e para o bem-estar das populações locais e visitantes nos lugares turísticos.

Mas no caso brasileiro, especificamente, o compromisso de preservação do patrimônio (neste considerados natureza e cultura) tende a exigir um esforço considerável da gestão pública, em virtude da dimensão continental do país, de sua condição de mega diversidade biológica e sócio diversidade e também de sua importante riqueza cultural. No entanto, o país é também associado a significativos níveis de desigualdades sociais e passivos importantes em termos de concentração de renda, quadro este que se expressa como um dos maiores desafios para a formulação e/ou implementação de políticas públicas setoriais. Neste contexto, o setor turístico vem sendo reconhecido como uma prioridade governamental, pelo menos no plano do discurso oficial.

Considerando os antecedentes apresentados, este artigo procura interpretar, preliminarmente, as interfaces entre turismo e cultura no discurso oficial das políticas públicas dirigidas aos dois setores no Brasil. Para tal, a análise pretendida se construiu a partir de uma retrospectiva histórica para interpretar como estas políticas vem sendo delineadas no Brasil e de que maneira estes temas se articulam no plano do discurso oficial.

A linha de base para a análise proposta parte do ano de 1966 quando ocorreu a criação da EMBRATUR, então *Empresa Brasileira de Turismo* e do *Conselho Federal de Cultura*, marcos institucionais significativos para os dois setores, respectivamente, no plano nacional. Para responder ao objetivo proposto neste artigo foi realizado, em um primeiro momento, o levantamento da produção acadêmica e documental para se mapear as interfaces entre as políticas públicas de turismo e cultura no Brasil. Para tal, considerou-se como fonte de consulta o *Banco de Teses da Capes/MEC* e os anais dos principais eventos de referência sobre os temas *turismo* e *cultura*, em conexão com *políticas públicas*: o *Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social* (SAPIS); o *Encontro Interdisciplinar de Ecoturismo em Unidades de Conservação* (ECOUC); o *Congresso Nacional de Ecoturismo* (CONECOTUR); o *Encontro Nacional de Turismo de Base Local* (ENTBL); o *Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura* (ENECULT); o *Encontro Nacional da ANPPAS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em*

Ambiente e Sociedade e, o *Seminário Internacional de Políticas Culturais*⁴, no período de período de 2002 a 2013.

A partir da linha de base proposta, os documentos de políticas públicas pesquisados em uma perspectiva cronológica foram: o *Plano Nacional de Cultura* (BRASIL, 1975); o *Plano Nacional de Turismo 1992/1994* (BRASIL, 1992); o *Plano Nacional de Turismo 2003/2007* (BRASIL, 2003); o *Plano Nacional de Turismo 2007/2010* (BRASIL, 2007); o *Plano Nacional de Cultura 2010/2020* (BRASIL, 2010); e, o atual *Plano Nacional de Turismo 2013/2016* (BRASIL, 2013), principais referências de políticas públicas dirigidas aos setores em análise. O *software* Atlas.TI foi utilizado para a análise qualitativa dos documentos mencionados e possibilitou a projeção de novas perspectivas interpretativas, em conjunto com a adaptação da técnica de *Análise de Conteúdo* (BARDIN, 2009). Neste processo foi realizada a leitura abrangente dos instrumentos de políticas públicas, e, em seguida, uma interpretação orientada simultaneamente pela menção às terminologias *turismo* e *cultura* nos textos pesquisados, conforme descrito e analisado a seguir.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E CULTURA NO BRASIL: MAPEANDO E DESCREVENDO RETROSPECTIVAMENTE O PROCESSO

Para a análise pretendida é necessário em primeiro lugar que se busque um balizamento sobre os caminhos através dos quais foram delineados os primeiros sinais de intervenção do Estado em relação às temáticas de turismo e cultura no país. E para tal, se optou, como ponto de partida da análise, pelo final da década de 1930, mais precisamente o ano de 1938, quando foi promulgado e regulamentado o *Decreto-Lei nº 406*⁵ (BRASIL, 1938), o primeiro diploma legal que incidiu, oficialmente, sobre o turismo no Brasil. Esse decreto e os instrumentos legais publicados até 1966 teceram o eixo das diretrizes

⁴ A análise destas bases foi realizada considerando as edições dos eventos com anais acessíveis em ambiente *web*. Desta maneira, as edições pesquisadas foram as seguintes: ENTBL: 2010 e 2012; SAPIS: 2005, 2006, 2007, 2009, 2011 e 2013; ECOUC: 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013; CONECOTUR: 2007, 2009, 2011 e 2013; ENECULT: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013; ANPPAS: 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 e 2012; SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: 2010, 2011, 2012 e 2013.

⁵ Este decreto dispôs sobre o funcionamento das agências de turismo, além de abordar temas referentes à entrada e à saída de estrangeiros, bem como à sua classificação, à concessão de vistos consulares, aos serviços de hospedagem, às licenças de imigração, entre outros tópicos (DIAS, 2008, p. 128).

governamentais para o setor. No entanto, estes não representaram efetivamente o que poderia ser interpretado como uma estratégia de ação pública (DIAS, 2008). Isto porque, entre os anos de 1940 e os primeiros anos da década de 1960, para alguns autores como Dias (2008) e Rubim (2007), apenas algumas ações públicas pontuais foram observadas, em particular, no campo de debate sobre patrimônio.

No âmbito da cultura, foi também a partir da década de 1930 que se começou a pensar na elaboração de políticas específicas para o setor. E o primeiro sinal de intervenção do Estado foi marcado pela criação do *Ministério da Educação e Saúde*⁶, em 1930. E, ironicamente, com a implantação deste Ministério, a sociedade brasileira presenciou as primeiras tentativas de formulação e implantação de uma política cultural no país, mesmo com a esperada resistência da ditadura Vargas, em função do contexto político à época⁷.

No entanto, por mais que a década de 1930 possa estar associada aos primeiros indícios relacionados ao delineamento destas políticas setoriais foi somente a partir da década de 1960 que se pode afirmar que estas políticas passaram, efetivamente, a mobilizar a agenda governamental. Assim, entre as décadas de 1930 a 1950, alguns autores destacam apenas ações públicas pontuais, em particular, na área de patrimônio, mas “nada que possa ser tomado como uma efetiva política cultural”, conforme explica Rubim (2007, p.103).

Partindo-se destes antecedentes, para uma melhor compreensão da discussão aqui proposta, a análise da relação entre as políticas públicas de cultura e turismo no Brasil se constrói, a seguir, a partir do ano de 1966, de acordo com o recorte anteriormente descrito e justificado, até os dias atuais. Com este direcionamento, se pretende a partir daqui, identificar preliminarmente possíveis pontos de convergência entre as políticas setoriais, sem pretender, no entanto, um aprofundamento de cada uma das etapas descritas mas buscando uma retrospectiva crítica das políticas setoriais em foco.

Mas previamente a este exercício, é pertinente destacar um importante antecedente em políticas públicas que esteve na origem dos importantes desdobramentos observados a

⁶ O então Chefe do Governo Provisório, Gustavo Capanema (1934-1945), deixou a cultura sob a chancela do *Ministério da Educação e Saúde*, criado em 1930.

⁷ Naquele momento, Capanema obteve apoios importantes para tal como o de Candido Portinari, Carlos Drummond de Andrade e Oscar Niemeyer, entre outros importantes expoentes das artes brasileiras (RUBIM, 2007).

partir de 1966, no plano da normatização para o setor turístico no país. Isto porque ainda no Estado Novo, em 1958, foi instituída a *Comissão Brasileira de Turismo* (COMBRATUR). Consolidada pelo Decreto nº 44.863/58 (BRASIL, 1958) e vinculada diretamente à Presidência da República como um órgão consultivo para o setor, a *COMBRATUR* teve a função de coordenar as atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e ao afluxo de estrangeiros, além de pesquisar e supervisionar as medidas relacionadas com a movimentação dos turistas no país. Tomando-se por base estas funções, parece possível afirmar que, pela primeira vez no país, as atividades outorgadas a um órgão do turismo passaram a transcender as funções meramente dirigidas à regulação e fiscalização de agências de viagem e turismo passando também a orientar as estratégias e ações públicas para o desenvolvimento e melhoria da infraestrutura turística do país. E assim, o processo de planejamento turístico, anteriormente difuso e pontual passou a ser gradualmente estabelecido no âmbito da ação governamental.

Para que se possa compreender com mais clareza o contexto nacional das políticas públicas de turismo e cultura, a análise proposta será dividida em três fases históricas, de acordo com alguns dos principais marcos relacionados ao turismo e à cultura no país. Por esta abordagem, a primeira fase de análise se inicia em 1966, ano de criação do *Conselho Nacional de Turismo*, da Embratur e do *Conselho Federal de Cultura* e termina com a promulgação da Constituição Federal, em 1988. A segunda envolve o período pós-constituição e se encerra em 2006, período marcado pelos avanços e retrocessos na cultura e pelo avanço do setor turístico no país; e, a terceira fase que incidiu sobre o período pós 2007 até os dias atuais, período recente marcado pelo discurso progressivamente intersetorial em políticas públicas.

3. O PERÍODO DE 1966 À CONSTITUIÇÃO DE 1988: PARA INICIAR A ANÁLISE

Neste período, dois importantes avanços foram observados para o setor turístico em 1966, relacionados aos desdobramentos do Decreto-Lei 55⁸ (BRASIL, 1966). O primeiro foi a criação em 1966 do *Conselho Nacional de Turismo* (CNTur), órgão colegiado formado por organizações públicas e privadas, com a função de organizar o setor turístico no país. A criação destes dois órgãos marcou o período de regulamentação jurídica do turismo no Brasil, de acordo com Cruz (2002).

O segundo avanço no período se referiu à criação da *Empresa Brasileira de Turismo*, EMBRATUR. Vinculada ao então *Ministério da Indústria e do Comércio*, a EMBRATUR foi criada com a natureza de empresa pública e com a “finalidade de incrementar o desenvolvimento da indústria de turismo e executar no âmbito nacional as diretrizes que lhes forem traçadas pelo governo” (BRASIL, 1966). Por meio deste Decreto-Lei foi reafirmada a noção de valor atribuída à dimensão cultural como essencial para a formulação do que viria a se tornar, no futuro, uma política nacional do turismo. E foi a partir deste momento que a abordagem sobre cultura passou a estar inserida, efetivamente, no contexto da promoção turística do país (LIMA, 2014).

Ainda em 1966, no plano da cultura, ocorreu a criação do *Conselho Federal de Cultura*⁹ (CFC), um órgão colegiado. Este marco tem um significado importante, uma vez que o CFC foi estabelecido com a atribuição de institucionalizar a área da cultura no campo da administração pública. Com este dispositivo, passou a ser fundamental a criação de secretarias e conselhos de cultura em todo o país. E com esse objetivo, o papel do CFC passou a transcender a mera função de um órgão de aconselhamento do *Ministério da Educação e Cultura*¹⁰. A ideia, neste caso seria que, com a formação deste Conselho,

⁸ O Decreto-lei 55/66 implantou o Sistema Nacional de Turismo, criou CNTur e a EMBRATUR, com a função de organizar e estimular o turismo brasileiro, seguindo as diretrizes traçadas pelo CNTur; esse estímulo ao turismo foi otimizado com a criação de fundos para o financiamento de projetos de desenvolvimento turístico como o FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo, implantado em 1971 e o Fiset – Fundo de Investimento Setorial de Turismo, criado em 1974.

⁹ Através do Decreto-Lei 74/66 e do Decreto nº. 60.237, de 17 de fevereiro de 1967.

¹⁰ Importante mencionar que o CFC foi criado em substituição ao antigo Conselho Nacional de Cultura (CNC) estabelecido em 1938, através do Decreto-Lei nº 526, que tinha apenas a função de aconselhamento. Para Rubim (2007) e Calabre (2008), este movimento representou um importante avanço no que diz respeito ao setor da cultura no país.

projetos próprios da área cultural passassem a ser executados para além da função do órgão governamental de elaborar e aprovar a futura política nacional de cultura para o Brasil (CALABRE, 2008, p. 04). Desta maneira, o CFC pode ser entendido como um antecedente importante para o posterior surgimento do *Ministério da Cultura*, em 1985, um marco na gestão pública na década de 1980.

No entanto, e ironicamente, o país começava a viver à época, uma fase que ficou conhecida como a mais brutal para o setor da cultura, a ditadura militar, principalmente entre 1968 e 1974. Durante este período uma forte censura incidiu nos meios de comunicação e inúmeras prisões, casos de exílio e desaparecimentos de cidadãos em circunstâncias diversas foram recorrentes no país. Este contexto teve, evidentemente, um impacto marcante sobre o delineamento e a implementação das políticas públicas dirigidas ao setor de cultura. Este período foi descrito por Rubim (2007) como:

Época de vazio cultural, apenas contrariado por projetos culturais e estéticas marginais, marcado pela imposição crescente de uma cultura midiática controlada e reprodutora da ideologia oficial, mas tecnicamente sofisticada, em especial em seu olhar televisivo (RUBIM, 2007, p.106).

Esse “vazio cultural”, comentado pelo autor, foi, no entanto, gradualmente, sendo modificado em função do contexto de elaboração da *Política Nacional de Cultura de 1975* ou *PNC 1975* (BRASIL, 1975). Na verdade esta foi, talvez, a primeira iniciativa para a implementação de uma política para o setor no país. No texto introdutório do *PNC 1975*, já se afirmava a necessidade de apoio e incentivo às “iniciativas culturais de indivíduos e grupos sociais e a necessidade de se zelar pelo patrimônio cultural da Nação, sem intervenção do Estado, para dirigir a cultura” (BRASIL, 1975, p. 04). Além disso, o referido documento concebia a cultura nacional, a partir de suas peculiaridades, “notadamente as que decorrem do sincretismo alcançado no Brasil a partir das fontes principais de nossa civilização - a indígena, a europeia e a negra” (BRASIL, 1975, p. 04). Assim, através deste dispositivo de políticas públicas se buscou expressar o reconhecimento e a promoção da história e da valorização da diversidade cultural do país.

Nesta direção, em 1977, foi aprovada a *Lei 6.513* (BRASIL, 1977), que dispõe sobre a criação de *Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico*, dos bens de valor cultural e

natural e estabelece outros encaminhamentos. Essa lei pode ser considerada como um dos primeiros marcos legais das políticas públicas nacionais a esboçar a tentativa de integração entre as ações dirigidas aos setores de turismo e cultura. Nesse dispositivo há quinze menções diretas ao termo *cultura*, este associado às noções de “patrimônio cultural”, “bem cultural”, “valor cultural”, “manifestação cultural” e “sentido cultural”. Através deste dispositivo legal, pretendia-se assim promover a elaboração e execução de programas que gerassem o desenvolvimento das áreas com elevado potencial turístico, tendo como premissas a preservação e a valorização do patrimônio cultural do país, através de condutas responsáveis de uso e ocupação do solo.

No referido texto há ainda alusões claras ao que se denominou de “interesse turístico” relativo às manifestações culturais e bens culturais do país. Além disso, nesta lei está claramente expressa a preocupação com os impactos negativos que a atividade turística pode causar aos bens culturais considerados como de relevante interesse nacional. Sendo assim, esta pode ser considerada como uma iniciativa de políticas públicas que buscou delinear uma possível conexão entre turismo e cultura, além de ter reafirmado a necessidade de preservação dos bens culturais como pressuposto para as ações propostas.

No plano internacional, a *Lei 6.513* pode ser interpretada como um reflexo direto da *Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural* da UNESCO (1972), aprovada cinco anos antes. Isso porque, mesmo não incidindo diretamente sobre o turismo e tendo sido criada para outros fins, esta convenção internacional, relacionada à proteção dos bens naturais e culturais, terminou por influenciar o planejamento do setor turístico no país. Além disso, a relação entre a *Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural* e as estratégias de planejamento e gestão do turismo foi estreitada a partir da percepção de que, na prática do turismo, sempre foram utilizados os atrativos culturais como elementos motivacionais e indutores.

Nesse exercício retrospectivo é importante também lembrar que apesar do clima de instabilidade pelo qual passava o setor da cultura no período, em função dos anos da ditadura militar no país, a questão do patrimônio cultural passou a ser, cada vez mais incorporada a este debate no contexto internacional, em função das ações da UNESCO e

dos demais dispositivos de orientação de políticas públicas globais, em discussão no plano das Nações Unidas. E entre 1970 e o começo da década de 1980 ocorreram assim inúmeras conferências internacionais com enfoque em cultura, entre as quais, a *Conferência de Veneza sobre Políticas Culturais*, (1970), a *Conferência sobre Políticas Culturais para a América Latina e o Caribe* (1978), na cidade de Bogotá e, a *Conferência Mundial sobre Políticas Culturais* (1982), na cidade do México. Enquanto isso, o Brasil vivia os primeiros anos de abertura política (1979-1985), com o final do Regime Militar e o início do processo de redemocratização. Esse período foi também marcado por uma importante crise econômica, acelerada pela dívida externa do país, os altos índices de desemprego e pelos movimentos populares que reivindicavam as eleições diretas, conforme será contextualizado posteriormente. Por sua vez, com o final da ditadura militar no país, houve um período de abertura política também no âmbito cultural. Isto porque durante o governo de José Sarney (1985-1990) foi criado o *Ministério da Cultura* (MinC), através do *Decreto 91.144*, de 15 de março de 1985 (BRASIL, 1985), iniciativa essa que passou a reconhecer a autonomia e a importância do setor, até então tratado em sua articulação com a educação. De acordo com esse decreto, a criação do MinC ocorreu devido a um processo de mobilização substancial no país “tanto com os assuntos educacionais quanto com os assuntos culturais” E ainda segundo esse decreto, os temas ligados à cultura “nunca puderam ser objeto de uma política mais consistente”. Neste caso, está expresso no decreto que a “atual situação do país não pode mais prescindir de uma política nacional de cultura, consistente com os novos tempos e com o desenvolvimento já alcançado pelo País”. A partir deste momento, o setor da cultura passou a ter maior autonomia, uma vez que passou a ser atribuição de um órgão governamental especificamente criado com este compromisso, ainda que este processo não tenha sido tão fluido como descreve Calabre¹¹:

Logo de início o Ministério enfrentou muitos problemas, tanto de ordem financeira como administrativa. Faltava pessoal para cuidar do conjunto de atribuições que cabem a um Ministério, recursos financeiros para a manutenção dos programas existentes e até mesmo espaço físico para a acomodação da nova estrutura. Ocorreu também um processo de substituição contínua na chefia da pasta (CALABRE, 2007, p. 6).

¹¹ Estes problemas mencionados pela autora parecem persistir até os dias atuais, conforme poderá ser observado posteriormente.

Mas neste sequenciamento histórico, é importante também destacar, ainda no final da década de 1980, a promulgação da nova *Constituição da República Federativa do Brasil*, em 1988. E, mais especificamente, no Artigo 180, Cap. I, do título VII da Constituição, que trata da *Ordem Econômica da Constituição Federal*, o turismo passa a receber maior destaque, em termos de políticas públicas nacionais, o que pode ser ilustrado na transcrição, a seguir de um trecho deste documento que estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988). Sendo assim, a Constituição representou um marco fundamental neste debate e passou a gerar mudanças que iriam influenciar, em seguida, os dispositivos jurídicos e políticos para o setor.

No plano da cultura, no Art. 215 da Constituição, é garantido o direito à cultura e o “pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional”, sendo de responsabilidade do Estado apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais nacionais. Mas apesar disso, o que se percebe é que a noção de cultura no texto constitucional tende a ser abordada principalmente pela lógica do mercado, sendo associada, em algumas passagens da *Carta Magna*, à “produto” e “valor”. Com isso, esta noção passou a ser associada, gradativamente, a noção de “produto de mercado” nas políticas setoriais, como oportunidade para investimentos e para o desenvolvimento econômico do país.

Em relação a esse período, é também importante frisar que, mesmo com a promulgação da *Constituição de 1988*, tanto turismo quanto cultura permaneceram sendo discutidos por um viés predominantemente econômico, continuando o turismo a ser orientado prioritariamente pela demanda de promoção dos destinos nacionais e/ou para o direcionamento de incentivos financeiros e fiscais dirigidos ao setor privado.

4. PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO ATÉ 2006: UMA JORNADA DE IDAS E VINDAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA E DE FORTALECIMENTO PARA O SETOR TURÍSTICO NO PAÍS

Para avançar na reflexão proposta, o início da década de 1990 ficou marcado pela substituição do então *Ministério da Cultura*, criado em 1985, por uma mera *Secretaria de Cultura*¹², no plano das institucionalidades na gestão pública, o que pode ser entendido como um real retrocesso para o setor da cultura no país. Esta mudança da hierarquia institucional foi decorrente das ações e escolhas do governo Collor¹³ que também ficou conhecido como responsável pela “mais drástica intervenção do Estado na economia, com bloqueio de recursos privados, substituição de moeda, indexação de taxas, congelamento de preços e salários” no país (FERREIRA, 2009, p. 138). E assim, também o campo da cultura foi marcado no período por um dos momentos mais inexpressivos da história do país.

Por sua vez, no âmbito de políticas públicas de turismo, o cenário parecia mais próspero na mesma época. Para ilustrar esta afirmação pode ser mencionado o *Decreto-Lei 8.181* (BRASIL, 1991) que transformou a *EMBRATUR* em *Instituto Brasileiro de Turismo*. A mudança de uma empresa pública para a condição de um instituto com maior abrangência e escopo de atuação contribuiu para assegurar também à *EMBRATUR*, a missão de “formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo”. Sendo assim, ironicamente, enquanto o setor cultural era marcado por um segundo vazio cultural e um retrocesso em seu alcance institucional, parece ter ocorrido, no mesmo momento, o fortalecimento do setor turístico, no plano da gestão pública.

¹² Em 1990, por meio da Lei 8.028, de 12 de abril, o MinC foi transformado em Secretaria da Cultura, diretamente vinculada à Presidência da República, situação que foi revertida pouco mais de dois anos depois, pela Lei 8.490, de 19 de novembro de 1992 (MinC).

¹³ A Sexta República Brasileira teve início no dia 15 de março de 1985 à atualidade. Este período iniciou-se com a posse de José Sarney (Partido PMDB), após o óbito de Tancredo Neves (do mesmo partido), antes de tomar posse. Em 1990, assume Fernando Collor (PRN) que permaneceu no governo até 29 de dezembro de 1992. Nessa mesma data, assume Itamar Franco (PRN), permanecendo no governo até 1994. Fernando Henrique Cardoso (PSDB) governou o país de 1995 a 2002. Em 2003, assume Luiz Inácio Lula da Silva (PT) que permaneceu no cargo até 2010. Dilma Rousseff (PT) assumiu o governo no dia 1º de janeiro de 2011 até agosto de 2016. (Ver www.brasil.gov.br/governo Publicado em 03 de Setembro de 2013).

E nesta cronologia, com base no entendimento do turismo como veículo de desenvolvimento nacional, em 1992, o governo brasileiro lançou o *Plano Nacional de Turismo* (PLANTUR), por meio do *Decreto 448* (BRASIL, 1992b), que tinha por objetivo o desenvolvimento do turismo como “fonte de renda nacional”. Neste documento, há seis referências claras ao termo *cultura*, que incidem sobre a necessidade de valorização e preservação do patrimônio cultural (Art. 2º, inciso I); o estímulo ao “aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais (...)” (Art. 3º, inciso VI); o incentivo à “criação e implantação de equipamentos destinados a atividades de expressão cultural (...)” (Art. 3º, inciso VII); a utilização dos serviços das representações culturais do Brasil, no exterior para promoção turística (Art. 10); o dever em firmar parcerias entre as instâncias públicas e a gestão dos parques nacionais, bens patrimoniais e culturais com valor turístico, com a *EMBRATUR* (Art. 12). Com isto, pretendia-se ordenar as ações do setor público, visando à diversificação de produtos turísticos, à geração de empregos e ao aumento do fluxo de turistas nacionais e estrangeiros no Brasil. Neste contexto, a cultura passou a ser interpretada como potencialidade ou como insumo para o desenvolvimento turístico nacional.

É importante destacar ainda, citando o *PLANTUR*, que no decreto que o estabeleceu foi concedida à *EMBRATUR* a atribuição de criar o *Conselho Consultivo de Turismo* (CONTUR), com a finalidade de cooperar com o *Instituto Brasileiro de Turismo* na formulação da *Política Nacional de Turismo* e também nas “soluções para os diversos aspectos institucionais, estruturais e conjunturais, tanto no que diz respeito ao Poder Público, quanto à iniciativa privada” (BRASIL, 1992b). Além dessas, outras medidas foram também estabelecidas por este instrumento com relação às configurações do Conselho, entre elas, o compromisso de inclusão e de participação de representantes de bens patrimoniais, culturais e ambientais na formulação da futura *Política Nacional de Turismo*. Sendo assim, no *PLANTUR-1992* já se buscava a discussão e a implementação de políticas intersetoriais, principalmente, através da integração dos setores envolvidos com a ação cultural e turística no país. Mas, na prática, o plano não saiu da teoria¹⁴, conforme

¹⁴ Segundo CRUZ (2002), um dos principais motivos para a não implementação do PLANTUR foi devido ao fato do plano preceder à Política Nacional de Turismo, somente implementada em 1996. Assim, o PLANTUR deveria vir como consequência para efetivar a política e não o contrário.

discutido por Dias (2008). E mais uma vez as intencionalidades dos discursos oficiais não se concretizaram na *práxis* da gestão pública.

No âmbito das políticas de cultura, por sua vez, durante o governo de Itamar Franco (1992-1994) um dos primeiros atos do governo foi a publicação da *Lei nº 8.490*, de 19 de novembro de 1992 (BRASIL, 1992a), que dispôs sobre a organização da Presidência da República e da estruturação dos ministérios e, entre eles, o *Ministério da Cultura* (MinC). O *MinC* foi assim ironicamente reestabelecido sete anos depois de sua desativação com as funções de planejar, coordenar e supervisionar as atividades culturais no país; formular e executar a política cultural; e proteger o patrimônio histórico e cultural brasileiro. (FERREIRA, 2009). Posteriormente, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ocorreu, no plano da cultura, a implantação efetiva da *Lei Rouanet*¹⁵, por meio do *Decreto nº. 1.494*, de 17 de maio de 1995 (BRASIL, 1995). Essa lei, em conjunto com a *Lei do Audiovisual*¹⁶ (BRASIL, 1993), passou a contribuir para “o processo da conformação de uma nova política, mais voltada para as leis de mercado, na qual o Ministério tinha cada vez menos poder de interferência”, conforme a análise de Calabre (2007:95). Com isso, os projetos culturais passaram a ser interpretados, progressivamente, como “produtos de mercado” ou como oportunidades para investimentos e desenvolvimento econômico para o país. E, por esta via, segundo Cruz (2012),

o Estado se abstém das suas responsabilidades com o setor e repassa-as para o mercado. Em decorrência deste mercado que está se estabelecendo começaram a ser criados, nos âmbito estadual e municipal, secretarias e outros órgãos específicos - como as fundações - para tratar dos assuntos do setor cultural. (CRUZ, 2012, p. 18).

¹⁵ A Lei de Incentivo à Cultura, popularmente chamada de *Lei Rouanet*, é conhecida principalmente por sua política de incentivos fiscais. Esse mecanismo possibilita que cidadãos (pessoa física) e empresas (pessoa jurídica) apliquem parte do Imposto de Renda devido em ações culturais. Assim, além de ter benefícios fiscais sobre o valor do incentivo, esses apoiadores fortalecem iniciativas culturais que não se enquadram em programas do *Ministério da Cultura* (MinC). Este decreto foi revogado pelo Decreto no 5.761, de 27 de abril de 2006. Extraído do sítio <http://www.brasil.gov.br/cultura/2009/11/lei-rouanet>, em 28 de outubro de 2015.

¹⁶ A Lei do Audiovisual foi criada em 1993, possibilitando aos contribuintes deduzirem do Imposto de Renda os valores de investimentos feitos em obras audiovisuais cinematográficas de produção independente (Lei do Audiovisual, 8.685/93).

Nesse mesmo período, compreendido entre os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), as leis de incentivos fiscais para financiar a cultura tornaram-se prioridade no país. Mas apesar deste movimento, na opinião de Rubim (2007a), “a predominância desta lógica de financiamento corrói o poder de intervenção do Estado nas políticas culturais e potencializa a intervenção do mercado, sem, entretanto, a contrapartida do uso de recursos privados” (RUBIM, 2007, p. 108-109). E assim, apesar da consolidação da lógica dos incentivos para a cultura, durante o período de governo do FHC, foi publicada pelo MinC uma única brochura, em 1995, intitulada *Cultura é um bom negócio*, o que reafirma a ideologia predominante para o setor, dirigido pela perspectiva do mercado e também ilustra as prioridades governamentais com este objetivo.

No plano das políticas públicas de turismo, com o fim do governo FHC e o início do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi criado o *Ministério do Turismo* (Mtur), por meio da *Medida Provisória nº 103*, de 1º de janeiro de 2003 (BRASIL, 2003b), que dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Esta medida provisória, posteriormente convertida na *Lei nº 10.683*, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003a), teve o objetivo de criar o *Mtur*, atribuindo ao mesmo, a responsabilidade pela divulgação e aprimoramento do turismo nacional. Este ato representou um marco institucional relevante para uma mudança de visão do Governo Federal dirigida ao setor, uma vez que este passou a ser entendido como prioritário no plano governamental. No mesmo ano foi lançado também o *Plano Nacional de Turismo (PNT): Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007* (BRASIL, 2003b), um instrumento de políticas públicas para a promoção, o marketing e o apoio à comercialização do produto turístico brasileiro no mundo, ressaltando o compromisso de desenvolvimento econômico, da redução das desigualdades sociais e da utilização sustentável dos recursos naturais e culturais do país.

Além disso, a principal particularidade do *PNT 2003-2007* foi este ter sido lançado no mesmo momento em que o Governo Federal criou o *Ministério do Turismo*, passando esta instância a funcionar como articuladora do “processo de integração dos mais diversos segmentos do setor turístico” (BRASIL, 2003b). Sendo assim, no plano do turismo, o arcabouço legal e as institucionalidades associadas passaram a ser fortalecidas, a partir do discurso da época, que reafirmava a importância econômica do setor, em virtude do

reconhecimento do potencial turístico (diversidade natural e cultural) do país, a ser explorado economicamente.

De acordo com este documento, o turismo, pela natureza das atividades envolvidas (e pelo reconhecimento da dinâmica potencial de crescimento para o setor), passou a ser apontado como um dos segmentos da economia nacional que mais poderia atender “de forma completa e de maneira rápida os desafios colocados, considerando a capacidade do setor em interferir nas desigualdades regionais”. E ainda, de acordo com o *PNT 2003-2007*, os princípios orientadores de todos os programas, projetos e ações, em turismo, a partir de então, teriam como vetores a redução das desigualdades regionais e sociais, a geração e distribuição de renda, a geração de emprego e ocupação e o equilíbrio do balanço de pagamentos (BRASIL, 2003b, p. 04). Com esta perspectiva, seria possível, em tese, acelerar o desenvolvimento do país, a partir da geração de oportunidades e recursos para a economia nacional, em função dos benefícios potenciais advindos do turismo.

Nesse mesmo documento, há 19 menções referentes ao termo *cultura*. Na própria mensagem de abertura do *PNT*, se menciona a indiscutível riqueza cultural do país, bem como a sua diversidade como potencialidades para o desenvolvimento turístico em uma projeção de cenários futuros. Ainda em seu texto introdutório, o *PNT 2003-2007* é apresentado como “proposta de construção coletiva de um plano com uma visão compartilhada” (BRASIL, 2003b, p. 06). E o turismo passa a ter, segundo este entendimento, um papel decisivo para a geração de oportunidades de emprego e renda, assim como também para a “utilização sustentável de nossos recursos naturais e culturais”, a partir da promessa de que, dessa maneira, haveria um “desenvolvimento consequente e equilibrado em todo território nacional” (BRASIL, 2003b, p. 6).

Assim, através do *PNT 2003-2007*, o governo brasileiro passou a interpretar o turismo como uma via possível para a valorização e conservação do patrimônio nacional (neste entendido natureza e cultura), com base na proposta de desenvolvimento de “novos produtos turísticos” fundamentados no tripé: regionalidade, genuinidade e identidade cultural do país sem desconsiderar, contudo, os impactos ambientais, econômicos, sociais, políticos e culturais gerados pelo setor. Assim, também, por esta via, foi dado destaque à importância dos processos de planejamento e gestão para orientar e

disciplinar o setor, com a finalidade de acelerar o seu desenvolvimento nas três esferas do governo. E, segundo Sancho e Irving (2010), as diretrizes, proposições e objetivos do *PNT* “podem ser considerados inovadores, uma vez que congregaram, de maneira inédita, temas como (...) a conservação e preservação do patrimônio histórico-cultural”, entre outros (*Ibidem*, p. 110).

Entre as cinco metas¹⁷ propostas no texto do *PNT 2003-2007*, destaca-se, nesta análise, aquela que incide sobre a intenção de se atingir a projeção de nove milhões de turistas estrangeiros no país, até 2007. E para tal, seria necessário integrar à imagem veiculada, à “sua cultura, sua diversidade étnica, social e as diferentes regiões do país”. Além disso, a diversidade cultural e regional brasileira passou a ser considerada como um dos elementos diferenciais para o fortalecimento do segmento turístico e para a geração de condições para a ampliação do tempo de permanência do turista em território nacional, para que pudesse ser alcançada a receita de oito bilhões de dólares em divisas, uma outra meta do *PNT 2003-2007*. A importância atribuída à diversidade cultural foi também reafirmada pela mesma lógica de mercado na formulação dos denominados “novos produtos turísticos” para atrair turistas nacionais e, assim, atingir a quarta meta prevista no *Plano 2003-2007*, que visava aumentar para 65 milhões (até 2007) o número de passageiros nos voos nacionais. No entanto, segundo dados apresentados no *Anuário das Estatísticas básicas de turismo Brasil – Ano Base 2015*, somente em 2010¹⁸ foi registrado, no país, número superior ao previsto pelo *PNT* em 2003, o que ilustra o quanto esta meta era ambiciosa para aquele momento.

A partir de análise deste documento, é possível também já se perceber, na política setorial, a interpretação da cultura como fator de indução para atrair, cada vez mais, turistas nacionais e internacionais para o país. E o texto do documento reafirma também

¹⁷ As metas estabelecidas pelo Governo Federal para o *PNT 2003-2007* pretendiam criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações para o setor; aumentar para nove milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; Gerar oito bilhões de dólares em divisas; aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos, e; ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal (BRASIL, 2003).

¹⁸ De acordo com o anuário de Estatísticas básicas de turismo Brasil – Ano Base 2015, em 2010, foram realizados 68.258.268 desembarques de passageiros em voos nacionais (Para mais informações <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/images/pdf/EstatisticasBasicasdoTurismo-Brasil2016-Anobase2015.pdf>. (Acessado em 11 de agosto de 2016).

que, até então, os “produtos” turísticos disponíveis não contemplavam, ainda de forma satisfatória, a pluralidade cultural e a diversidade regional do país, havendo assim um grande potencial ainda a ser explorado no futuro, principalmente no interior do país. Por esta razão, o documento considera também “a urgente necessidade de encontrar alternativas de desenvolvimento local e regional” (BRASIL, 2003b, p. 31). Ou seja, o reconhecimento desta urgência se baseou no entendimento da ainda limitada oferta e diversidade de “produtos turísticos”, estes concentrados em poucas regiões brasileiras e sem ainda envolver a variedade de atrativos culturais a serem potencialmente utilizados com este fim. Assim, o desafio à época era estruturar e ampliar essa oferta, com base em novas alternativas que considerassem a diversidade cultural e contemplassem todas as regiões do país. E, para isso, se contaria com o apoio e a participação dos governos estaduais e de parceiros estratégicos do setor privado, uma vez que o governo federal não teria condições, por si só, de executar as metas estabelecidas pelo *PNT 2003-2007*. Sendo assim, foi proposto um modelo de gestão descentralizada para incentivar a comunicação entre todos os atores envolvidos, para incrementar a qualidade e a competitividade do turismo brasileiro, com a intenção de transformar o Brasil em um dos principais mercados competitivos para o turismo no mundo.

Mas, com base na leitura crítica do *PNT 2003-2007*, este parece expressar uma percepção clara do reconhecimento da dimensão cultural como essencial para a consolidação dos destinos turísticos principalmente pela perspectiva do mercado. E como discutem Sancho e Irving (2010),

As iniciativas do PNT 2003/2007 voltadas às questões culturais tiveram um enfoque prioritariamente direcionado ao desenvolvimento do mercado turístico, considerando a riqueza da diversidade cultural do país, sobretudo, como um recurso essencial e diferenciado para a formatação de produtos turísticos competitivos e de qualidade. (*Ibidem*, p. 114).

Mas, apesar deste documento ter sido considerado, de certa forma, inovador na articulação entre os dois setores, a integração entre as políticas de turismo e de cultura, à época, era ainda entendida como objetivo a ser alcançado, no futuro. Esse panorama começou a ser modificado durante o Governo Lula (2003-2010) quando o modelo de

gestão governamental adotado passou a se caracterizar pelo maior controle do Estado. A partir de então, uma iniciativa pontual do governo culminou com o processo de elaboração do que viria a se tornar, no futuro, o *Plano Nacional de Cultura (PNC)*, em 2003¹⁹. E, logo após concluído, este documento foi disponibilizado à sociedade para debate. Após a fase de audiências em 2005, as resoluções deliberadas na *1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC)*²⁰ formaram a base para a elaboração das diretrizes do projeto de lei que deu origem ao futuro *Plano Nacional de Cultura*, então enviado ao Congresso Nacional no ano seguinte, conforme será detalhado na descrição da fase seguinte.

5. PERÍODO PÓS 2007: FORTALECENDO O DISCURSO INTERSETORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com base neste recorte temporal e nas premissas anteriormente discutidas, enquanto o *Plano Nacional de Cultura 2010-2020* encontrava-se ainda em fase de elaboração, em 2007, no campo do turismo, o Governo Federal publicou o *Plano Nacional de Turismo 2007/2010 - Uma Viagem de Inclusão*. Este plano buscava dar continuidade ao processo de gestão descentralizada para o setor e ampliava o entendimento do turismo como fator de desenvolvimento socioeconômico do país. Assim, repetia-se o discurso do plano anterior (*PNT 2003/2007*) visando estimular a prática do turismo para prover empregos, desenvolvimento e inclusão social. E, desta maneira, as metas estabelecidas para o turismo no quadriênio 2007-2010 traduziam notadamente “a concepção dada ao turismo, qual seja, de instrumento de crescimento econômico e, portanto, essencialmente quantitativo” (VILANI, 2012).

O *PNT 2007/2010* expressa trinta e cinco menções dirigidas ao termo *cultura*. E, a partir de uma leitura crítica deste documento, é possível apreender diferentes abordagens com este enfoque, envolvendo desde o compromisso de promoção das manifestações culturais (a partir da prioridade de inclusão social, o que tenderia também a fortalecer o

¹⁹ Destaca-se o termo *processo de elaboração* do PNC porque, na verdade, foi o começo de uma ação de longo prazo no plano cultural.

mercado interno), até a necessidade de proteção do patrimônio histórico e cultural como reconhecimento de prioridades estratégicas do Estado para o setor turístico. Em relação aos seus objetivos gerais, o *PNT 2007/2010* previa, além da promoção do turismo como fator de inclusão social por meio da geração de trabalho e renda, o desenvolvimento do “produto turístico” nacional com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais. Sendo assim, mais uma vez, o componente cultural é abordado como um fator de atratividade para o aperfeiçoamento do *produto turístico* nacional, conforme mencionado e discutido por Sancho e Irving (2010).

No capítulo dedicado a “Planejamento e Gestão” do *PNT*, a partir das competências, dos programas e do orçamento do Mtur, o destaque é dirigido à importância em se incentivar, promover e ampliar as ações integradas entre o *Ministério do Turismo*, o *Ministério da Cultura* e os demais ministérios. Essas ações teriam pela perspectiva do documento, o objetivo de desenvolver o turismo, a partir de decisões compartilhadas, de soluções rápidas e da eliminação de possíveis entraves burocráticos, facilitando, assim, o crescimento do setor.

Enquanto isto, no âmbito das políticas setoriais de cultura, em dezembro de 2010, através da *Lei nº. 12.343* (BRASIL, 2010) foi instituído o *Plano Nacional de Cultura (PNC 2010-2020)*. A mesma lei menciona a criação do *Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)*, que tem entre os seus objetivos monitorar o Plano Nacional de Cultura, por meio da coleta, sistematização e interpretação de dados no âmbito da política setorial de cultura. Com a duração de dez anos, em capítulo referente às diretrizes, estratégias e ações, o *PNC 2010-2020* traz dezenove menções ao termo *turismo*. E sob esta perspectiva, na seção destinada às *Propostas de Diretrizes e Ações*, se menciona a importância atribuída à articulação das ações do MinC e do Mtur, se reconhecendo também o papel de representantes da sociedade civil e do empresariado na elaboração e implementação da política intersetorial de cultura e turismo e estabelecendo modelos de financiamento e gestão compartilhada e em rede (BRASIL, 2010).

Ainda de acordo com o *PNC 2010-2020*, é mencionada também a necessidade de interação entre as ações governamentais dirigidas à cultura e ao turismo. Para tanto, se

ênfatisa a importância em se promover programas integrados capazes de mapear o potencial cultural e turístico do país, buscando fortalecer e promover a divulgação do turismo nacional, incentivando a criação de programas informativos para que os turistas passem a conhecer e difundir a importância do patrimônio cultural brasileiro. Desta forma, as probabilidades de desenvolvimento dos segmentos turístico e cultural seriam ampliadas, possibilitando uma melhoria no processo de avaliação da ação governamental e também à minimização dos impactos negativos do turismo nos campos cultural, social, ambiental, político e econômico.

Um outro elemento relevante a ser considerado nesta análise é que o *PNC 2010-2020* foi redigido (após consulta pública e aprovação pelo Governo Federal) considerando cinquenta e três (53) metas prioritárias para o avanço do setor cultural no país. Estas metas tendem a ser o reflexo do cenário desejado pela população brasileira para a cultura, considerando o horizonte de 2020. Desta maneira, as proposições e os desafios do *PNC 2010-2020* estão sistematizados em cinco capítulos e um anexo contendo as diretrizes, estratégias e ações que discutem o papel do Estado e o compromisso de participação social no processo de proteção e promoção da diversidade artística e cultural do Brasil.

Considerando a questão orientadora na reflexão deste artigo, duas²¹ das cinquenta e três metas do atual *PNC* fazem referência direta ao setor turístico. Com relação à primeira delas e a mais abrangente, a Meta nº 10, se projeta o “aumento em 15% do impacto dos aspectos culturais na média nacional de competitividade dos destinos turísticos brasileiros” (MINC, 2012, p. 33). Segundo essa meta, a base cultural do país é entendida como essencial para a competitividade do turismo brasileiro, no plano global. No entanto se reconhece, no próprio documento que esse potencial ainda não está sendo bem promovido e divulgado. E, a intenção, neste caso, é o fortalecimento dos compromissos estabelecidos pela cooperação firmada entre o *Ministério da Cultura* e o *Ministério do Turismo* (por meio do *Termo de Cooperação Técnica nº 007/2007*) que busca a “identificação, ordenamento, promoção e fortalecimento da relação entre cultura e turismo

²¹ Meta 10) Aumento em 15% do impacto dos aspectos culturais na média nacional de competitividade dos destinos turísticos brasileiros; e Meta 35) Gestores capacitados em 100% das instituições e equipamentos culturais apoiados pelo *Ministério da Cultura*.

no Brasil, por meio da reformulação e execução de políticas, planos, programas e outras iniciativas” (MINC, 2012, p. 33). Esta meta tende, assim, a se traduzir em uma ação essencial em planejamento, por expressar claramente a necessidade de uma articulação interinstitucional estratégica para a integração entre as políticas públicas de cultura e turismo no país.

No mesmo documento, a *Meta 35*, o turismo é mencionado como um dos temas a serem abordados nos programas de capacitação dirigidos aos gestores de instituições e equipamentos culturais. O objetivo, neste caso, é que os gestores de instituições e equipamentos culturais possam receber qualificação permanente, não apenas para o pleno exercício de suas funções mas também para que seja aprimorada a qualidade dos serviços oferecidos aos visitantes nas ações dirigidas ao turismo. Desta forma, o processo de capacitação, pela leitura deste documento, deve abordar diversos temas e, entre eles, o turismo, para que estes profissionais passem então a atuar como multiplicadores das práticas culturais, possibilitando a disseminação do conhecimento adquirido para um maior número de instituições e visando à melhoria da qualidade do serviço prestado aos turistas e a população, em geral.

No âmbito do turismo, por sua vez, foi lançado, em abril de 2013, o *Plano Nacional de Turismo 2013-2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Este documento representa, atualmente, o texto direcionador para o setor e estabelece metas extremamente audaciosas e até mesmo otimistas para o período que se caracteriza pela realização de grandes eventos internacionais²². Uma dessas metas, por exemplo, visa elevar o país à condição de terceira maior economia turística mundial, até o ano de 2022. No entanto, essa parece ser uma meta extremamente irrealista quando considerado que, para que esta seja cumprida, seria necessária a projeção de um aumento de 11,87% para o desenvolvimento do setor turístico, ao ano, entre 2013 e 2016, ritmo que representa quase o dobro do observado entre 2007 e 2010, que foi de 6,53%. Além disso, não são claros os impactos decorrentes deste aumento projetado para o setor na base natural e

²² A Conferência das Nações Unidas para Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 (2012), seguida da realização da Copa das Confederações (2013), da Jornada Mundial da Juventude (2013), da Copa do Mundo FIFA 2014 e da organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

cultural a ser afetada, no país. E esta preocupação não está explicitamente expressa no documento em questão.

No mais, o *PNT 2013-2016* estabelece quatorze referências ao termo *cultura*. No documento em questão, a temática da cultura é mencionada no diagnóstico sobre competitividade, assim como também nos objetivos estratégicos e, mais especificamente, no terceiro objetivo, que visa incentivar o brasileiro a viajar pelo país. Nesse ponto, o *PNT 2013-2016* aborda a tendência de expansão do mercado em decorrência do crescimento do poder aquisitivo da classe “C”, que passou a viajar mais nos últimos anos. É interessante notar, no texto do documento a intenção de inserir a cultura de viajar “na cesta de consumo da população brasileira” (BRASIL, 2013, p. 44). Esta menção parece reforçar a leitura do turismo pela lógica de mercado e também a percepção de inclusão pela perspectiva do consumo. Por esta via de análise, a cultura seria interpretada como atrativo para consumo no mercado de viagens, como tem sido a leitura de políticas públicas setoriais até o momento.

6. REFLETINDO SOBRE UMA POSSÍVEL “RELIGAÇÃO” ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E CULTURA

Mapear e interpretar preliminarmente as interfaces entre turismo e cultura no discurso oficial das políticas públicas setoriais constituiu o foco e a inspiração principal deste artigo. Para este exercício, a análise foi iniciada a partir de uma retrospectiva histórica para interpretar como estas políticas vem sendo delineadas no Brasil, a partir de 1966, ano escolhido como linha de base por ter sido este o marco temporal de criação da *EMBRATUR* e do *Conselho Federal de Cultura*, referências das institucionalidades estabelecidas para os dois setores no país.

De acordo com o que foi analisado, parece possível afirmar que, historicamente, as políticas públicas de cultura e turismo pouco têm “dialogado”, embora alguns avanços possam ser reconhecidos nos últimos anos, com este objetivo, pelo menos no plano do discurso oficial.

Ainda assim, desde a consolidação do *Ministério da Cultura* (1992) e a criação do *Ministério do Turismo* (2003) e, mais recentemente com a visibilidade internacional do país decorrente da realização de mega eventos internacionais, parece estar se confirmando um movimento de articulação entre os dois setores, no discurso oficial de políticas públicas. Mas apesar disso, a perspectiva predominantemente setorial e fragmentada dessas políticas, assim como a dificuldade de articulação institucional com relação às ações previstas parecem não estar gerando a necessária interação entre os dois segmentos da gestão pública, essenciais para o momento atual de desenvolvimento do país.

Embora pareça possível afirmar estar em curso um esforço recente para a articulação de algumas propostas dos *Ministérios do Turismo e da Cultura* com este encaminhamento, os movimentos neste sentido vêm sendo caracterizados por ações pontuais e descontínuas e por um processo de idas e vindas, em função das descontinuidades administrativas e políticas que tem caracterizado a história do país nos últimos anos. Assim, este quadro recorrente e, mais recentemente, o contexto da crise econômica e política do país, marcado por significativos retrocessos em políticas públicas, com rebatimentos nas institucionalidades envolvidas, tende a representar um risco para a articulação das políticas setoriais e para o planejamento de ações integradas, a médio e longo prazos.

Pelas razões expostas, a conexão entre as políticas públicas de turismo e cultura ainda parece se expressar apenas como intencionalidade. Este contexto tende a dificultar a percepção estratégica dos riscos associados à implementação dessas políticas, principalmente em relação aos impactos do turismo com relação a integridade do patrimônio cultural, bem como parece dificultar a avaliação de possíveis efeitos positivos deste processo.

Não se pode deixar de mencionar, nesta análise, o agravamento da atual crise econômica e política do país e as pressões sobre as políticas públicas em curso, em função da restrição e contingenciamento do orçamento da União, o que tem afetado também as prioridades e as institucionalidades no plano governamental. Um exemplo claro desta afirmação foi a recente transformação do Ministério da Cultura em maio de 2016, no início

do atual governo em apenas uma secretaria especial subordinada ao *Ministério da Educação*²³ como outrora, o que parece expressar, com clareza, o grau de prioridade governamental atribuído à cultura no país. Mas neste caso específico, em resposta à repercussão negativa da extinção do *MinC* e pela pressão da classe artística e demais segmentos da sociedade, o *Ministério da Cultura* foi reestabelecido ainda no mesmo mês da extinção da pasta. Assim, as prioridades políticas nem sempre parecem estar em conexão com as demandas da própria sociedade brasileira.

Também no caso, do turismo, a instabilidade nas nomeações da pasta e sucessivas exonerações em sua liderança institucional, parecem também indicar a importância secundária dirigida ao setor, o que certamente tende a impactar negativamente o desenvolvimento e continuidade das políticas setoriais e, conseqüentemente, o cumprimento das intencionalidades expressas nos textos oficiais.

Pelas razões expostas, embora a integração intersetorial entre as políticas de turismo e cultura tenha tido alguns avanços nos últimos anos, o momento atual parece indicar um risco de descontinuidade neste movimento. Sendo assim, a conexão entre as políticas públicas de turismo e cultura permanece ainda como um desafio a ser alcançado, a médio e longo prazos em um futuro ainda distante.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BRASIL. **Decreto nº. 7.994**, de 24 de abril de 2013. Aprova o Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016: “O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil”. Brasília: Ministério do Turismo. 2013.

_____. **Lei 12.343** (Lei Ordinária), de 02 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Brasília: Ministério da Cultura. 2010.

_____. **Lei nº. 11.771**, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Plano Nacional do Turismo – Uma Viagem de Inclusão (2007-2010). Brasília: Ministério do Turismo. 2008.

²³ Através da *Medida Provisória nº. 726/2016*, de 12 de maio de 2016.

_____. **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas (2003-2007). Brasília: Ministério do Turismo, 2003a.

_____. **Medida Provisória nº. 103**, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm Acesso em 06 de mar de 2016.

_____. **Decreto nº 1.494**, de 17 de maio de 1995. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1494.htm Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

_____. **Lei n. 8.685**, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8685.htm Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

BRASIL (a). **Lei n. 8.490**, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. 1992a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm Acesso em 05 de fevereiro de 2016.

BRASIL (b). **Decreto n.º 448**, de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. 1992b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0448.htm Acesso em 10 de abril de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.181**, de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. 1991. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8181.htm Acesso em 18 de fevereiro de 2016.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas até a Emenda Constitucional nº 91, de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 02 de abril de 2016.

_____. **Decreto 91.144**, de 14 de março de 1985. Cria o Ministério da Cultura e dispõe sobre a estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D91144.htm Acesso em 23 de janeiro de 2016.

_____. **Lei nº 6.513**, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de

junho de 1965; e dá outras providências. 1977. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6513.htm Acesso em 22 de janeiro de 2016.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Política Nacional de Cultura**. Brasília: Departamento de Documentação e Divulgação. Brasília, 1975.

_____. **Decreto nº 60.237**, de 17 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a instalação e funcionamento do Conselho Federal de Cultura. 1967. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60237-17-fevereiro-1967-400967-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 05 de janeiro de 2016.

BRASIL(a). **Decreto-Lei nº 55**, de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. 1966. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0055.htm Acesso em 05 de janeiro de 2016.

BRASIL(b). **Decreto-Lei nº 74**, de 21 de novembro de 1966. Cria o Conselho Federal de Cultura e dá outras providências. Vide Decreto nº 91.144, de 1985. 1966. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0074.htm Acesso em 05 de janeiro de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 44.863**, de 21 de novembro de 1958. Institui a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44863-21-novembro-1958-383896-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 05 de janeiro de 1958.

_____. **Decreto-Lei 406**, de 04 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 05 de janeiro de 2016.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

CALABRE, L. **Políticas e Conselhos de Cultura no Brasil: 1967-1970**. In: IV ENECULT - ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA. Salvador, Bahia, a 30 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.enecult.ufba.br> Acesso em 13 de março de 2016.

_____. Políticas culturais no Brasil: balanço & perspectivas. In: RUBIM, A. A. C.; CANELAS, A. A. (Eds.). **Políticas culturais no Brasil**. 1. ed. Salvador: EDUFBA, p. 87 – 108, 2007.

CRUZ, P. F. **Sistema Municipal de Cultura: Implantação do Sistema Nacional de Cultura em Florianópolis**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Licenciatura e Bacharelado em Teatro—Florianópolis: Universidade Estadual de Santa Catarina, 2012.

CRUZ, R. de C. A. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2002.

DIAS, R. **Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA, L. A. **Análise institucional de organizações culturais**. Dissertação (Mestrado) – Administração e Desenvolvimento Empresarial—São Paulo: Universidade Estácio de Sá, 2009.

LIMA, M. A. G. **Projetos de Turismo de Base Comunitária no Estado do Rio de Janeiro: Tecendo teias de significados em busca da dimensão cultural**. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) – Programa EICOS, Instituto de Psicologia—Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

MINC. MINISTÉRIO DA CULTURA. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. Apresentação de Ana de Hollanda e Sérgio Mamberti – São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: MinC, 2012.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. **Galáxia. Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Semiótica**, n. 13, p. 101 – 113, jun. 2007.

SANCHO, A.; IRVING, M. A. Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da Inclusão Social. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 10, n. 3, p. 103 – 120, Dez 2010.

VILANI, R. M. Interpretação da Política Nacional de Turismo à luz do princípio Constitucional de desenvolvimento sustentável. **Revista de Cultura e Turismo**, v. 2, n. 6, p. 60 – 72, jun. 2012.