



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO**

Pós-graduação Stricto Sensu  
Mestrado Profissional em Turismo

Camila Luísa Mumbach da Silva

# **AS EPISTEMOLOGIAS FUNDANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL**

**Brasília – DF**  
**2017**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO**  
Pós-graduação Stricto Sensu  
Mestrado Profissional em Turismo

Camila Luísa Mumbach da Silva

## **AS EPISTEMOLOGIAS FUNDANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação - Mestrado Profissional em Turismo - do Centro de Excelência em Turismo - CET - da Universidade de Brasília - UnB - na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão no Turismo, como requisito à obtenção do título de Mestre em Turismo.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marutschka Martini Moesch

**Brasília – DF**  
**2017**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Me Mumbach da Silva, Camila Luísa  
AS EPISTEMOLOGIAS FUNDANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL / Camila Luísa  
Mumbach da Silva; orientador Marutschka Martini  
Moesch. -- Brasília, 2017.  
202 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em  
Turismo) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Turismo. 2. Políticas Públicas de Turismo. 3.  
Neoliberalismo. 4. Democracia Participativa. 5.  
Políticas de Turismo no Rio Grande do Sul. I. Martini  
Moesch, Marutschka, orient. II. Título.



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CENTRO DE EXCELÊNCIA EM TURISMO**

Pós-graduação Stricto Sensu  
Mestrado Profissional em Turismo

Dissertação de autoria de Camila Luísa Mumbach da Silva, intitulada *As Epistemologias fundantes das Políticas Públicas de Turismo do Rio Grande do Sul* submetida ao Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Turismo, em 08/03/2017, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marutschka Martini Moesch  
Orientadora  
CET / UnB

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> João Paulo Faria Tasso  
CET/UnB

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Antonio Carlos Castrogiovanni  
Departamento de Geografia/UFRGS

**Suplente:**

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Mario Carlos Beni  
CET/UnB

A todos e todas que lutam pelo melhor do mundo. Que dedicam suas vidas na construção de uma sociedade mais humana, justa e igualitária.

## AGRADECIMENTOS

O caminho trilhado até aqui não foi fácil, mas foi repleto de oportunidades e aprendizagens. Ingressei no mundo do Turismo através do PROUNI. Os primeiros dias de aula deixaram mais clara a contradição do sistema capitalista. Alguns professores queriam ensinar como ganhar dinheiro com o Turismo, outros falavam de como o Turismo poderia auxiliar na transformação da sociedade, na busca de outro mundo possível, e foi aí que me encontrei e decidi enfrentar as contradições, e ter o Turismo como aliado das minhas utopias de mundo melhor. Gratidão por cada vez que eu ouvi “outro mundo é possível, outro turismo é possível”, proferida com um brilho no olhar nas aulas da minha atual orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marutschka Martini Moesch. Gratidão sempre, gratidão por tudo, é o que tenho a dizer para a minha professora, mestra, orientadora, companheira de luta e de sonhos. Professora Maru, a energia e a esperança que irradia foram fundamentais nas minhas escolhas.

Agradeço à minha família que ao longo dessa caminhada foi entendendo, apoiando e se adaptando às minhas escolhas. Gratidão à minha mãe e à minha avó que sempre me apóiam e me ajudam, ao meu pai que do seu jeito demonstra preocupação e cuidado comigo. Gratidão às minhas tias Rosana e Silvana que são meus exemplos, que com amor demonstram a força e a garra das mulheres para cuidar dos seus e mudar o mundo. Gratidão aos meus irmãos que sei que dividem comigo os sonhos por um mundo melhor. Gratidão ao meu gurizinho Francisco pela inocência e pelo amor que ele transborda.

Agradeço ao carinho e ao cuidado da minha sogra e do meu sogro para comigo e para com nossos filhotes caninos. Gratidão ao meu bem, meu companheiro de vida Paulo Henrique que me aceita com todas as minhas incertezas, que me apóia nas minhas escolhas, mesmo nas mais difíceis. Gratidão aos meus filhotes felinos e caninos pelo companheirismo, lealdade e cumplicidade.

São muitas as pessoas que gostaria de agradecer que de alguma forma contribuíram na minha construção profissional, acadêmica e pessoal. Agradeço à minha camarada e amiga Abgail Pereira pela oportunidade de fazer parte da sua equipe para (re)construir uma política de turismo para o RS, pelo carinho, cuidado e preocupação comigo também durante o mestrado, gratidão.

Agradeço as servidoras públicas da Secretaria Estadual de Turismo, em especial Cristina Beleza, Giselda Camargo, Izabel Souza, Cristina Feijó e Marcio Merlo, que sempre com muito carinho e dedicação buscaram informações e documentos para a realização desta investigação.

Gratidão às minhas amigas amadas Adri e Eri por ficarem ao meu lado e mesmo na ausência e na distância são luzes que brilham e me fazem ter esperança na humanidade. Gratidão às minhas amigas de vida Bárbara e Danusa que sei que sempre me apoiam mesmo distante.

O período em que vivi em Brasília foi um misto de sentimentos, foi uma linda transformação de esperança e amor. Conheci duas anjas, muito diferentes, mas que se complementam em amizade, amor, carinho e cuidado, e ao longo de um ano dividimos saudades, angústias, medos, mas sempre com muita amorosidade. Drika e Mari são as minhas anjas, gratidão por permitirem que eu esteja sempre perto de vocês.

Foram muitas pessoas especiais que eu conheci na Brasília contraditória, da exclusão, mas também do amor e da amizade. Gratidão aos estudantes da ocupação do CET que me deram uma injeção de esperança e ânimo para seguir na luta contra o retrocesso que esse país está submetido desde o Golpe contra o povo brasileiro em 2015.

Agradeço aos meus professores, colegas e amigos que dividem comigo a esperança, a luta e a utopia de um mundo melhor, e que juntos fomos às ruas denunciar o golpe e o retrocesso em 2015 e 2016.

Agradeço aos funcionários do Centro de Excelência em Turismo pela dedicação com todos, em especial Tatielli, Wesley, Cris e Sandra. Gratidão ao conhecimento compartilhado e pela ótima convivência, aos professores (as) Luiz Spiller, Ana Rosa, Donária, Lana, Biaggio, Everaldo, João, Mozart, Neusa. Agradeço a dedicação e ao conhecimento compartilhado pelo professor Neio. Agradeço ao Prof.ºDr.º Mario Carlos Beni pela dedicação, simplicidade, humildade que transfere todo o seu conhecimento e sua sabedoria.

Gratidão aos meus amigos queridos que fiz nessa caminhada Mari e Drika (anjas), Tati Modesto e sua linda família, Luciana e Jonathan, Ana Paula (Aninha), Thiago, Vitor (Vitinho), Thalita, Cléia, Kézya, Nati Garay, Josi Campos. Gratidão aos companheiros da turma de 2016, em especial Camilinha, Filipe, Deia e Tati Tanus.

Agradeço ao Prof.º Dr.º João Paulo Faria Tasso e ao Prof.º Dr.º Antonio Carlos Castrogiovanni pelas ricas contribuições na minha banca de qualificação e por aceitarem o convite de participar da defesa. Agradeço ao Prof.ºDr.º Mario Carlos Beni pela dedicação simplicidade e forma Agradeço também Prof.ª Dr.ª Susana Gastal, minha sempre orientadora, que nos enviou importantes considerações na qualificação.

Gratidão a Professora Norma Moesch pelo carinho que sempre me acolheu. Pela dedicação de tantos anos ao turismo do Rio Grande do Sul, ao cuidado em guardar os documentos das políticas de cada governo (isso

possibilitou esta pesquisa), por dedicar-se a construção de outro turismo e ser um exemplo de professora e gestora pública.

São muitas as pessoas que merecem a minha gratidão por todo o caminho trilhado, sem mais citar nomes, agradeço à energia que nos move, à luz que brilha em cada um e faz com que, em nossos encontros, tenhamos esperança na humanidade e que acreditemos no amor e na igualdade.



Mais comunidade e menos isolamento, mais solidariedade e menos egoísmo, mais cooperação e menos concorrência. No final, não haverá menos, porém mais espaços de liberdade para nós. Para aqueles que nos recebem. Para nossos descendentes... Eis a liberdade que preconizo (KRIPPENDORF, 2001, p.140).

## RESUMO

Considerando o Estado um instrumento que determina as suas ações - as políticas públicas, a partir das ideologias de seus governantes - esta dissertação tem por objetivo desvelar as epistemologias presentes nas políticas de governo no Rio Grande do Sul, no período entre 1995 a 2002, e suas relações com a concepção e implantação das políticas públicas de Turismo do Estado e consequentes formas de participação cidadã. Neste período o governo do Estado do Rio Grande do Sul fora submetido a um governo neoliberal e a um governo de experiência democrática participativa. Para tanto utilizou da análise documental dos Planos de Governo das coligações vencedoras das eleições de 1994 e 1998, bem como parte da totalidade de documentos que representam a teoria/prática sobre o Turismo nos períodos em análise. Os achados foram desvelados a partir da análise de conteúdo considerando as categorias *a priori* da dialética histórico-estrutural: totalidade/fragmentação, teoria/prática, contradição, ideologia, e para tornar a análise mais objetiva, as categorias *a posteriori* foram construídas de acordo com a teorização proposta nesta pesquisa, são elas: políticas públicas, Turismo, Estado, participação, cidadania, governança e democracia. As análises indicaram que a epistemologia de turismo presente no discurso dos dois governos, não difere na concepção economicista e reducionista. Porém, mesmo sem a clareza epistemológica sobre o que é Turismo, as bases ideológicas do governo democrático participativo permitiram que a política pública de Turismo tivesse características participativas, caminhando para a democratização e a ampliação da cidadania.

**Palavras-chave:** Turismo; Políticas Públicas de Turismo; Neoliberalismo; Democracia Participativa; Políticas de Turismo no Rio Grande do Sul.

## ABSTRACT

Considering the State an instrument that determine their actions – the public policies, as of the ideologies of their rulers, this dissertation has the objective to expose the epistemologies present in public policies of government in Rio Grande do Sul, between 1995 and 2002, and their relations with the conception and implementation of Tourism public policies of the State and the consequents forms of citizens participations. In this period the government of the State of Rio Grande do Sul was submitted to a government neoliberal and to a government with a democratic participatory experience. Therefore documentary analysis of the Government Plans of the winning coalitions of the elections of 1994 and 1998 was used, as well as part of totality of the documents that represent the theory/practice about the Tourism in the periods analyzed. The findings were revealed from the analysis of content considering the categories *a priori* of historical structural dialectic: totality/materiality, theory/practice, contradiction, ideology, and to make the analysis more objective, the categories *a posteriori* were build according to the proposed theorization in this research, they are: public policies, Tourism, State, participation, citizenship, governance and democracy. The analysis indicated that epistemology of Tourism present in the speech of both governments, does not differ in the economist and reductionist conception. However, even without the epistemological clarity about what is the Tourism, the ideological bases of participatory democratic government granted the public policies of Tourism had participatory characteristics moving towards democratization and enlargement of citizenship.

**Key-words:** Tourism in Rio Grande do Sul State; Epistemology; Neoliberalism, Participatory democratic; Tourism policies.

## LISTA DE SIGLAS

AE	Aparelho do Estado
AIE	Aparelho Ideológico do Estado
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica - Rio Grande do Sul
CNI	Confederação Nacional de Indústria
Codesul	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
Coredes	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CRT	Companhia Riograndense de Telecomunicações
CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
FARSUL	Federação da Agricultura
FECOMERCIO	Federação do Comércio
FEDERASUL	Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul
FIERGS	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNGETUR	Fundo de Gestão do Turismo
IEE	Instituto de Estudos Empresariais do Rio Grande do Sul
MTur	Ministério do Turismo
OP	Orçamento Participativo
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista

PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PLANTUR	Plano Nacional do Turismo
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNMT	Plano Nacional de Municipalização do Turismo
PPS	Partido Popular Socialista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
RS	Rio Grande do Sul
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Categorias operatórias instrumentais da pesquisa.....	75
Figura 2: Articulação epistemológica utilizada na pesquisa .....	177

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Mapa de estrutura-ação das sociedades capitalistas no sistema mundial.....	36
Quadro 2: Governos do Rio Grande do Sul de 1990 até 2015.....	51
Quadro 3: Períodos históricos e as vinculações do Estado no Turismo.....	65
Quadro 4: Documentos classificados para Análise Documental .....	73

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	19
CAPÍTULO I - AS BASES EPISTEMOLÓGICAS DA POLÍTICA PÚBLICA EM TURISMO NO RIO GRANDE DO SUL .....	25
1.1. IDEOLOGIA, ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA DA REGULAÇÃO A EMANCIPAÇÃO PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
1.1.1. A formação do Estado Brasileiro .....	39
1.1.2. A formação do Estado do Rio Grande do Sul.....	43
1.2. TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	56
CAPÍTULO II - AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO PERCURSO HISTÓRICO DO RIO GRANDE DO SUL .....	70
2.1 CAMINHOS METODOLÓGICOS – CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO.....	70
2.2. MATERIALISMO DIALÉTICO HISTÓRICO-ESTRUTURAL: CATEGORIAS DE ANÁLISE PARA A DESCONSTRUÇÃO DO DISCURSO IDEOLOGIZADO DAS POLÍTICAS .....	75
2.3. O DESVELAMENTO DA IDEOLOGIZAÇÃO DO DISCURSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO .....	78
2.3.1. Políticas Públicas .....	79
2.3.2. Turismo .....	80
2.3.3. Estado .....	81
2.3.4. Participação .....	83
2.3.5. Cidadania .....	85
2.3.6. Governança.....	89
2.3.7. Democracia: Regulação e Emancipação .....	91
2.4. DESCONSTRUÇÃO ANALÍTICA DO OBJETO DE ESTUDO .....	94
CAPÍTULO III - ESTRATÉGIAS DO ESTADO DEMOCRÁTICO E SIMULACROS DA PARTICIPAÇÃO .....	105
3.1. A ORIGEM DO DISCURSO DO TURISMO COMO FORMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL .....	106



3.2. OS PLANOS DE GOVERNOS REPRESENTATIVOS DO DISCURSO NEOLIBERAL E DO DISCURSO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO.....	118
3.2.1. Os Planos do Governo Antônio Britto representativo do Discurso Neoliberal.....	119
3.2.2. Os Planos de Governo de Olívio Dutra representativo do Discurso Democrático Participativo.....	134
3.3. CONTRADIÇÕES ENTRE AS IDEOLOGIAS EXPRESSAS PELOS DISCURSOS DAS POLÍTICAS DE TURISMO NOS GOVERNOS DO RIO GRANDE DO SUL 1994-2002 E A QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	152
EVIDÊNCIAS FINAIS - EPISTEMOLOGIAS E A CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA EM TURISMO - CAMINHOS EM DESVELAMENTO.....	177
REFERÊNCIAS.....	193
ANEXOS.....	201
ANEXO I - Modelo de Sistematização da Análise de Conteúdo.....	202

## INTRODUÇÃO

A reconstrução teórico-metodológica da pesquisa, ora proposta, inicia a discussão sobre Estado, entendendo-o não como um fim em si mesmo, mas como um aparelho, que têm em suas políticas públicas instrumentos de subordinação ou emancipação das sociedades sujeitas.

Partindo desse pressuposto, acredita-se que as políticas públicas são formuladas a partir das ideologias dos governos, e pelos modelos de Estado que são forjados pela estrutura econômica de uma determinada época. Pode-se dizer que no Estado Liberal, as políticas públicas estavam em torno de garantir a manutenção da propriedade privada. Já no Estado de Bem-Estar Social, abrangeram as questões sociais, e no Estado Neoliberal a minimização do Estado.

O planejamento público para o desenvolvimento do Turismo, neste contexto, é visto como instrumento para o progresso e crescimento econômico de países, estados e municípios, principalmente nos países semiperiféricos, como no caso do Brasil. O discurso sobre o Turismo é simplista em muitos casos, sem considerar seus aspectos qualitativos de melhoria da qualidade de vida para a população, e de construção da cidadania.

Compreender o Turismo sob uma lógica não meramente mercadológica e além dos benefícios econômicos que gera, torna-se complexo, nos planejamentos públicos, pois a epistemologia dominante do turismo está calcada nas bases do paradigma capitalista. Assim, o Turismo é entendido apenas como um produto acabado, colocado no mercado para o consumo, não compreendendo seus aspectos históricos, sociais e culturais, ou seja, como uma prática social, como um fenômeno humano, concepção alicerçada por um pensamento reducionista.

Analisar o Turismo a partir de um novo paradigma é essencial para compreendê-lo em sua complexidade, indo para além do que os “discursos eufemísticos apontam números grandiosos, sem se ater ao papel dos sujeitos consumidores e produtores envolvidos e todas as implicações que este fenômeno complexo estabelece” (MOESCH, 2013, p.10).

Neste sentido, o Turismo, como ação do Estado, pode se tornar uma alternativa para as mudanças necessárias que permitam a consolidação da emancipação social, sendo este um fenômeno social criado pelo capitalismo e apreendido como mercadoria? Problema inicial que originou a construção da pesquisa apresentada nessa dissertação.

As décadas de 1970, 1980 e 1990, são marcadas por uma onda crescente da economia neoliberal e globalização dos mercados, comunicação e cultura. O Turismo amplia seu crescimento, facilitado pela grande circulação do capital, das informações e uso das tecnologias móveis. É também nesse período que temos o discurso sobre a minimização do Estado. Conforme aponta Santos (2003b), a globalização neoliberal é um fator explicativo dos processos econômicos, sociais, políticos e culturais das sociedades nacionais. Mesmo que hegemônico, não é o único.

De par com ela e grande medida por reação a ela está emergindo uma outra globalização, constituída pelas redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que nos diferentes cantos do globo se mobilizam para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade, o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias, os ódios interétnicos produzidos direta ou indiretamente pela globalização neoliberal (SANTOS, 2003b, p.13).

Almeja-se que sujeitos comprometidos com um conhecimento prudente para uma vida decente (SANTOS, 2011) vislumbrem nesses processos alternativos de globalização, o Turismo como uma experimentação social para o enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas e culturais impostas pelo sistema capitalista hegemônico. Porém, para que isso ocorra o Estado deve desempenhar junto à sociedade civil, seu papel democratizante, através de políticas públicas.

No início da década de 1990, alguns modelos hegemônicos de gestão pública foram colocados à prova, frente a modelos mais participativos e humanizadores na construção das melhorias de vida da sociedade.

No decorrer da formação do Estado brasileiro e da implantação das suas políticas públicas, perpassaram os modelos: liberal, de bem-estar social e do neoliberalismo, e nestas ações é possível perceber uma história particular do Turismo, enquanto preocupação do Estado.

O Sistema Nacional de Turismo foi implantado no Brasil, paulatinamente, seguindo os interesses dos governos a partir de suas ideologias e da iniciativa privada desde 1930.

O Estado do Rio Grande do Sul tem peculiaridades na formação territorial, social, econômica e política, desde sua condição de fronteira que ao longo dos séculos 18 e 19 geraram disputas por seu território, até o regime de pequenas propriedades rurais e a ideologia positivista de seus governos. Somado a isso, a polarização política no Rio Grande do Sul gera um cenário político eleitoral de constantes mudanças. Desde a redemocratização do país, nenhum governador foi reeleito, ou elegeu seu sucessor.

Nesse sentido, o planejamento público do Turismo no Rio Grande do Sul apresenta peculiaridades. O Estado foi pioneiro na criação do Sistema de Turismo em 1950. Na década de 1970, o Turismo ganhou destaque, como a estratégia gaúcha para o desenvolvimento. Entretanto, todas as trocas de governantes, com mudanças ideológicas não permitiram que o Turismo no Rio Grande do Sul tivesse um desenvolvimento integrador e democrático nas regiões turísticas<sup>1</sup>.

Neste sentido emerge a problemática desta pesquisa: em que medida as epistemologias presentes nas políticas de governo no Rio Grande do Sul possibilitaram, ou não, a democratização das ações turísticas, construindo uma participação mais cidadã?

Como encaminhamento da problemática desta pesquisa, tem-se como

---

<sup>1</sup> O primeiro registro sobre regionalização turística no Rio Grande do Sul está descrito no Plano Estadual de Turismo de 1976, onde o território gaúcho foi dividido em 7 zonas turísticas que no seu interior contava com polos turísticos e subzonas. Na década de 1980, a regionalização do Turismo no Rio Grande do Sul atende as indicações da EMBRATUR e defini 9 zonas turísticas: Zona da Serra; Zona da Grande Porto Alegre; Zona do Litoral Norte; Zona das Missões; Zona das Hidrominerais; Zona da Campanha; Zona dos Vales; Zona Central e Zona Sul. No início da década de 1990 foram mantidas as 9 zonas turísticas, que passaram a agrupar as 22 regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), Vale do Rio dos Sinos, Metropolitana Delta do Jacuí, Litoral Norte, Hortênsias, Serra, Paranhana - Encosta da Serra, Nordeste, Médio Alto Uruguai, Norte, Produção, Noroeste Colonial, Fronteira Noroeste, Missões, Campanha, Fronteira Oeste, Central, Alto Jacuí, Vale do Caí, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari, Centro Sul e Sul. Esta organização manteve-se até a implantação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil do Ministério do Turismo.

objetivo geral: desvelar as epistemologias presentes nas políticas de governo no Rio Grande do Sul, no período entre 1995 a 2002, e suas relações com a concepção e implantação das políticas públicas de Turismo do Estado e as consequentes formas de participação cidadã. E como objetivos específicos:

- a) Identificar quando o Turismo foi incorporado na agenda política dos governos do Rio Grande do Sul ao longo do processo histórico.
- b) Realizar um levantamento histórico sobre o planejamento das políticas públicas de Turismo no Rio Grande do Sul no período entre 1995 a 2002.
- c) Analisar o processo de implantação das instâncias de governança regionais na efetivação das políticas públicas propostas pelo Poder Público Estadual, entre os anos de 1995 a 2002, e sua intencionalidade da ampliação da democratização do poder entre esfera pública e setores organizados da sociedade.
- d) Analisar como as epistemologias presentes nas políticas de governo do RS no período, entre 1995 a 2002, influenciaram na concepção e implementação dos planos de Turismo do Estado.

O recorte temporal da pesquisa deve-se ao fato de que o planejamento público do Turismo no Rio Grande do Sul no período de 1995 até 2002, esteve sujeito a duas ideologias distintas de governo. Durante os anos de 1995-1998, as políticas públicas de turismo estiveram submetidas ao governo neoliberal de Antônio Britto (PMDB), e no período de 1999-2002 as políticas de turismo no Rio Grande do Sul foram pensadas a partir das diretrizes do governo democrático participativo de Olívio Dutra (PT). Este recorte temporal foi escolhido por representar a implantação ideológica de um governo defensor do neoliberalismo e um governo democrático participativo originário dos movimentos sociais e contra hegemônicos que surgiram em várias localidades na América Latina.

Sendo essa dissertação construída pelo caminho do materialismo histórico, sua morfologia é apresentada em três grandes capítulos que

representam a tese, a antítese e a síntese, e um quarto capítulo, como indicador de evidências finais, dentro do processo dinâmico da realidade em constante transformação.

O primeiro capítulo – tese –, intitulado “As bases epistemológicas da política pública em turismo no Rio Grande do Sul”, no primeiro momento, dedica-se à construção teórica sobre Estado, Ideologia, Sociedade Civil e Democracia, a partir de Chauí (1980), Harnecker (1973), Althusser (2003), Harvey (2006), Santos (2011, 2016), Portelli (1977), Bobbio (1987), Sader (1999) e Anderson (1995). Parte para uma breve reflexão sobre a formação dos Estados brasileiros e do Estado do Rio Grande do Sul.

O segundo momento constrói a relação teórica ente Políticas Públicas e Turismo, a partir de Heidemann (2009), Souza (2003), Gastal e Moesch (2007), Beni (2006), Krippendorf (2001), Moesch, M. (2004, 2013), Santos (2011) e Carvalho (2002).

O segundo capítulo - antítese -, intitulado “As políticas públicas de turismo no percurso histórico do Rio Grande do Sul”, apresenta o caminho metodológico percorrido por esta investigação que foi construída pelo método dialético histórico-estrutural, que é o mais adequado para analisar a realidade histórica, equilibrando as condições objetivas e subjetivas das práticas exercidas junto às políticas públicas de turismo (DEMO, 1995).

A primeira etapa consistiu na identificação e classificação dos documentos a serem analisados referentes aos dois períodos do estudo de caso proposto, que representam parte da totalidade dos governos do Rio Grande do Sul, no período de 1994-2002, sendo eles os Planos de Governo das coligações vencedoras na eleição ao governo do Estado em 1994 e em 1998, as Mensagens à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002), os Planos de Turismo elaborados nos dois governos, bem como as legislações referentes ao turismo no período.

O tratamento dos achados foi pela análise de conteúdo com as categorias *a priori* da dialética histórico-estrutural: totalidade/fragmentação, teoria/prática, contradição, ideologia. E para tornar a análise mais objetiva foram definidas as categorias *a posteriori*, de acordo com a teorização proposta

nesta pesquisa, são elas: políticas públicas, Turismo, Estado, participação, cidadania, governança e democracia.

Nesta perspectiva, realizou-se a antítese - desconstrução analítica do objeto de estudo -, ou seja, apresentou-se a historicidade das políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul e suas contradições.

No terceiro capítulo – síntese -, intitulado “Estratégias do Estado Democrático e simulacros da participação”, são apresentadas as contradições entre os discursos neoliberal e democrático participativo e suas influências ideológicas sob a epistemologia subjacente às políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul, no recorte temporal proposto.

Por fim, apresentam-se as evidências finais, que indicam que a epistemologia de turismo, presente no discurso dos dois governos, não difere na concepção economicista do turismo, mesmo que os Planos de Governo representem ideologias distintas quanto à forma de gestão do Estado, e por consequência à relação: Estado, cidadania, participação e democracia. As bases ideológicas da experiência democrática participativa, durante o Governo Olívio Dutra, permitiram a ampliação da política pública de Turismo com características de participação, mobilização social e cidadania, mas não foram constitutivas de novas concepções sobre o Turismo.

## **CAPÍTULO I - AS BASES EPISTEMOLÓGICAS DA POLÍTICA PÚBLICA EM TURISMO NO RIO GRANDE DO SUL**

O presente capítulo apresenta elementos para que se possam compreender as bases epistemológicas da política pública em Turismo. Considera-se por epistemologia, a disciplina filosófica que estuda primeiro o conhecimento em geral, e depois o conhecimento científico em particular. Pode-se entender de modo geral a epistemologia como teoria do conhecimento ou teoria da ciência. Uma forma de compreensão é a epistemologia prática, que integra questões epistemológicas presentes nas decisões metodológicas, compreendendo pelo termo prático, “tomadas de decisões” (PAVIANI, 2009, p. 11).

Assim, “o exercício epistemológico aqui elaborado opõe-se à existência de uma dupla cultura, ou seja, a separação entre as práticas profissionais científicas e as reflexões mais pessoais” (MOESCH, 2004, p.13).

### **1.1. IDEOLOGIA, ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA DA REGULAÇÃO A EMANCIPAÇÃO PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O objetivo deste subcapítulo é estabelecer a relação existente entre os conceitos de Estado, sociedade civil e democracia na perspectiva da busca pela emancipação social. As ideologias permeiam essas relações, e é compreendida por Chauí (1980) não como sinônimo de subjetividade oposto à objetividade, não como pré-conceito e nem pré-noção, mas sim, como um fato social, justamente porque é produzido pelas relações sociais, possui razões determinadas para surgir e se conservar e é, de certa maneira, uma produção das ideias pela sociedade, ou melhor, por formas históricas determinadas das relações sociais.

Partindo das reflexões feitas por Marx e Engels acerca do modo de produção da sociedade e a luta de classe, Chauí (1980) apresenta que a ideologia é processo pelo qual as ideias da classe dominante se tornam ideias de todas as classes sociais. Assim, a classe que domina no plano material



(econômico, social e político) também domina no plano espiritual (das ideias).

Na teoria marxista, três níveis sustentam a sociedade: o econômico, o jurídico-político e o ideológico. Portanto, o nível ideológico constitui-se de uma realidade objetiva indispensável à existência de toda sociedade, formado por dois tipos de sistema, o de ideias – representações sociais, e o sistema de atitudes – comportamentos sociais<sup>2</sup> (HARNECKER, 1973).

“As ideologias não são representações objetivas, científicas do mundo, mas representações cheias de elementos imaginários; mais do que descrever uma realidade, expressam desejos, esperanças, nostalgias” (HARNECKER, 1973, p.100). A afirmação dialoga com as teses de Althusser (2003), as quais apontam que a ideologia é uma representação da relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência.

Para Althusser (2003), a teoria de Marx concede a estrutura de toda a sociedade construída de “níveis” ou “instâncias” articuladas por uma determinação específica à infraestrutura ou base econômica, e à superestrutura que compreende dois “níveis” ou “instâncias”: a jurídica política e a ideológica. Esses conceitos são claramente definidos pela metáfora do edifício, em que a base (infraestrutura) sustenta os outros andares (superestrutura). Para Althusser (2003, p.60):

A metáfora do edifício tem então como objetivo primeiro representar a “determinação em última instância” pela base econômica. Esta metáfora espacial tem então como resultado dotar a base de um índice de eficácia conhecido nos célebres termos: determinação em última instância do que ocorre nos “andares” da superestrutura pelo que ocorre na base econômica.

Assim, como já visto a teoria marxista analisa a sociedade a partir da infraestrutura – a estrutura econômica, e da superestrutura que designa dois níveis de sociedade: a estrutura jurídico-política, que corresponde ao Estado e o Direito e a estrutura ideológica, e as chamadas “formas de consciência social”. Como uma das principais contribuições da teoria de Marx e Engels, tem-se a descoberta de que, para estudar a sociedade, não se deve partir do

---

<sup>2</sup> As representações sociais abrangem as ideias políticas, jurídicas, morais, religiosas, estética e filosóficas de uma determinada sociedade. E os comportamentos sociais constituem-se pelo conjunto de hábitos, costumes e tendências (HARNECKER, 1973).

que os homens dizem, imaginam ou pensam, mas da forma como produzem os bens materiais necessárias para sua existência (HARNECKER, 1973).

Na obra “A ideologia Alemã” de Marx e Engels (*apud* HARVEY, 2006) amplia-se a interpretação materialista do Estado para uma concepção geral, que considera o Estado uma forma independente, a qual surge da contradição entre o interesse do indivíduo e da comunidade. Essa contradição baseia-se na estrutura social, ou seja, na divisão das classes determinadas pelo trabalho e pela forma como uma classe domina todas as outras (HARVEY, 2006).

O Estado que se origina da necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle, mas que também se origina no meio da luta entre as classes, é normalmente, o Estado da classe economicamente dirigente, que, por seus recursos, torna-se também a classe politicamente dirigente, e, assim obtém novos meios de controlar e explorar as classes oprimidas. O Estado antigo era, antes de mais nada, o Estado dos senhores de escravos para controlar os escravos, assim o Estado feudal era o órgão da nobreza para oprimir os servos camponeses, e o Estado representativo moderno é o instrumento para explorar a mão-de-obra assalariada pelo capital. No entanto, ocorrem períodos excepcionais – quando classes antagônicas quase se igualam em forças – em que o poder do Estado, como aparente mediador, adquire, naquele momento, certa independência em relação a ambas as classes (ENGELS, *apud* HARVEY, 2006, p.80).

A partir dessas considerações de que o Estado é um instrumento de dominação de classe, surge uma nova contradição: a classe dirigente tem de exercer seu poder em seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que é para o interesse de todos (MARX e ENGELS, *apud* HARVEY, 2006). Para Harvey (2006) são duas as estratégias para se resolver essa contradição. A primeira, encarrega-se de “expressar a vontade de domínio e as instituições pelas quais essa vontade se manifesta, deve parecer independente e autônoma em seu funcionamento” (HARVEY, 2006, p. 81). A segunda estratégia se baseia na conexão entre ideologia e Estado:

(...) os interesses de classe são capazes de ser transformados em um ‘interesse geral ilusório’, pois a classe dirigente pode, com sucesso, universalizar suas ideias como ‘ideias dominantes’ (HARVEY, 2006, p.81).

Percebe-se nesse processo uma inculcação das ideias dominantes sob os dominados, transformando os interesses de poucos como de muitos. Atualmente, essas “ideias dominantes” podem ser percebidas na ideologia do consumismo, que está profundamente enraizada em grupos sociais que

carecem de capacidade econômica para consumir, mas mesmo assim estão inculcadas da necessidade. Como diz Santos (2011, p. 271): “trata-se da ideologia do consumismo sem a prática do consumismo – de um consumo *in absentia*, um consumo que se consome ativamente sua ausência”.

O Estado, nessa perspectiva contribui para os processos ideológicos. Assim, é importante revisitar Althusser (2003) que apresenta elementos para a compreensão da teoria marxista do Estado e os processos de dominação de classe a partir das ideologias.

Na teoria marxista o Aparelho do Estado (AE) compreende: o governo, a administração, o exército, a polícia, os tribunais, as prisões, que constituem os aparelhos repressivos do Estado, pois em situações limites utilizam-se da violência. Já os Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE) são compostos por instituições distintas e especializadas, alguns são perceptíveis à observação: AIE religioso, AIE escolar, AIE familiar, AIE jurídico, AIE político, AIE sindical, AIE de informação e AIE cultural. Os Aparelhos Ideológicos do Estado não se confundem com o aparelho repressivo do Estado, primeiro, porque existem vários Aparelhos Ideológicos e apenas um Aparelho do Estado. A diferença essencial é que o AE funciona de forma repressiva, e o AIE através da ideologia, que, pela cooptação, domina a sociedade (ALTHUSSER, 2003).

Percebe-se que o Estado também é formado por instituições da sociedade, e que não se reduz apenas ao governo, a administração, as questões jurídicas. Gramsci avançou nesse sentido ao compreender que o Estado não se reduzia ao aparelho repressivo de Estado, que as instituições da sociedade civil, como escolas, igrejas e sindicatos também o compunham. Assim, para que se avance na teoria de Estado, é necessário, não somente distinguir o poder de Estado e o aparelho de Estado, mas compreender a realidade que se manifesta junto ao aparelho repressivo do Estado, mas que não se confunde com ele (ALTHUSSER, 2003).

A superestrutura da sociedade é um conjunto complexo, em que Gramsci distingue duas esferas: a da sociedade política, composta pelo Aparelho de Estado, e a da sociedade civil, maior parte da superestrutura (PORTELLI, 1977).

A sociedade civil estende-se a toda a vida social pré-estatal, como momento do desenvolvimento das relações econômicas que precede o momento político, tornando-se a antítese sociedade-Estado, conforme esclarece Bobbio (1987) sobre sistema conceitual Marx-Engelsiano: “O Estado, a ordem política, é o elemento subordinado, enquanto a sociedade civil, o reino das relações econômicas, é o elemento decisivo” (ENGELS, apud Bobbio, 1987, p.30). Partindo desta constatação, pode-se afirmar que a sociedade civil é determinada pelas relações econômicas de um determinado tempo histórico.

Marx (apud Bobbio, 1987) afirma que a sociedade civil é o centro de toda a história, por ser de certa forma quem determina as relações das forças produtivas. Assim, em sua concepção é um absurdo que as análises históricas concentrem os estudos em líderes e Estados e não nas relações reais, que pode se entender por sociedade civil.

Nesta visão, a sociedade civil compreende o todo, o conjunto das relações materiais entre os indivíduos, em determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas, compreende todo o conjunto da vida comercial e industrial de um grau de desenvolvimento. Assim, transcende o Estado e a nação, mesmo que tenha que se afirmar ao exterior como nacionalidade e se organizar em relação ao interior como Estado (MARX, apud BOBBIO, 1987).

O conceito de sociedade civil em Gramsci, conforme aponta Bobbio (1987), não pertence à estrutura econômica, como entendido por Marx e Engels, e sim ao da superestrutura. Nesse sentido, Gramsci dirá que a sociedade civil está ligada a superestrutura, bem como a sociedade política, o Estado. Para Gramsci a sociedade civil não representa o conjunto das relações materiais, e sim todo o conjunto das relações ideológico-cultural. Não mais o conjunto da vida comercial e industrial, e sim a vida espiritual e intelectual. A sociedade civil é entendida por Gramsci como o conjunto de organismo privados que garantem a hegemonia do grupo dominante (PORTELLI, 1977).

A sociedade civil compõe a superestrutura, a partir das relações ideológicas, e a sociedade política compõe a superestrutura, a partir do Estado

garantindo a ordem, através do poder de coerção que não se limita ao simples domínio militar, mas também a força legal, o direito<sup>3</sup>. A sociedade civil e a sociedade política mantêm relações permanentes, em um processo dialético entre consenso e coerção (PORTELLI, 1977).

“Não existe sistema social em que consentimento seja a base exclusiva da hegemonia, nem Estado em que um mesmo grupo possa, somente por meio da coerção, continuar a manter de forma durável a dominação” (PORTELLI, 1977, p. 32). Sendo assim, existe uma colaboração permanente entre a sociedade civil e a política, criando, por exemplo, a opinião pública. No conjunto da sociedade civil estão presentes os elementos da estrutura ideológica, já apresenta por Althusser (2003) nos Aparelhos Ideológicos do Estado.

Tanto Marx como Gramsci dão à sociedade civil a condição de centro da história e apontam que ela não é o Estado, mas representa o momento ativo e positivo da história. A sociedade civil e a sociedade política são elementos necessários para a opinião hegemônica, utilizando dos mecanismos ideológicos e até mesmo de coerção. As relações que se estabelecem entre os dois elementos da superestrutura devem ser igualmente considerados ao analisar as epistemologias das políticas públicas.

Nessa perspectiva é necessário compreender o Estado a partir da relação que estabelece com a sociedade. Para isso buscou-se o conceito de Estado em Gramsci, a partir de Bobbio (1987).

(...) o Estado não é um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento; é o representante não dos interesses universais, mas particulares; não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionada por essa e, por tanto, a essa subordinada. Não é uma instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade subjacente (BOBBIO, 1987, p. 23).

Portanto, o Estado é uma instituição transitória, que o progresso não mais se orienta da sociedade para o Estado, mas ao inverso (BOBBIO, 1987). O conceito apresenta a necessidade de discutir o papel da sociedade civil e da

---

<sup>3</sup> “O direito é o aspecto repressivo e negativo de qualquer atividade positiva de civilização realizada pelo Estado” (PORTELLI, 1977, p. 31).

democracia na constituição do Estado, e também a partir do sistema econômico mundial, o capitalismo<sup>4</sup>.

Pode-se dizer que na medida em que as relações econômicas do sistema capitalista se desenvolviam, o mesmo acontecia com o Estado. Harvey (2006) afirma que Marx não considerava o Estado elemento passivo na história, pois através dele é que o modo de produção capitalista foi se desenvolvendo.

É bem possível que o Estado tenha mudado suas funções com o crescimento e o amadurecimento do capitalismo. No entanto, a noção de que o capitalismo alguma vez funcionou sem o envolvimento estreito e firme do Estado é um mito que merece ser corrigido (HARVEY, 2006, p. 92).

O Estado sempre teve funções no sistema capitalista, e, se nos dias atuais existe uma onda de privatização do Estado, isso também é em função do capitalismo que sempre esteve presente e interviu no Estado de uma forma ou de outra (HARVEY, 2006).

Adotamos o pressuposto de que o modelo pelo qual o Estado e a economia se relacionam exprime, necessariamente, as relações e influências recíprocas entre o poder público e o poder econômico. Isto é, o exame dos conteúdos ideológicos e práticos das políticas econômicas governamentais pode esclarecer a maneira pela qual se organizam, funcionam e transformam as relações de dominação (políticas) e apropriação (econômicas) na sociedade brasileira. Nesse sentido, pois, a análise dos conteúdos ideológicos e práticos da política econômica governamental pode esclarecer alguns aspectos importantes das relações entre o Estado e a sociedade (IANNI, 1977, p.04).

O sistema econômico orienta as estruturas dos governos, portanto, pode-se dizer que o Estado participa do desenvolvimento do capitalismo das mais diversas maneiras, principalmente, através do poder que lhe é concedido, seja na liberação de capital industrial, pelas leis trabalhistas e pelo financiamento de setores estratégicos para o crescimento (HARVEY, 2006).

A partir dessas considerações, pode-se concluir que o Estado é um produto da sociedade que manifesta em seu bojo as contradições do sistema

---

<sup>4</sup> “Vivemos numa economia-mundo, o sistema mundial capitalista moderno, que teve início entre 1400 e 1500 e que, através da sua lógica interna, se expandiu ao planeta inteiro, absorvendo, nesse seu avanço, todos os “mini-sistemas” e “impérios mundiais” existentes. Em finais do século XIX – no auge das concepções nacionalistas – havia, pela primeira vez no mundo, um único sistema histórico no planeta” (SANTOS, 2011, p. 170 *apud* WALLERSTEIN, 1991, p. 248).

capitalista. No percurso da história identificam-se três principais modelos de Estado, que estão diretamente relacionados com o estágio de desenvolvimento do capitalismo: o Estado Liberal; o Estado de Bem Estar Social e o Estado Neoliberal.

O liberalismo foi à doutrina dominante do capitalismo, até a maior crise do sistema do Século XX, em 1929. O seu princípio básico é a supremacia do mercado, onde este impõe suas leis à sociedade, sem a intervenção do Estado. Praticamente todos os governos da época seguiam a doutrina do não intervencionismo estatal na economia, e deixaram com que a crise se espalhasse por todas as economias do mundo (SADER, 1999).

Como reação a crise imposta pelo sistema capitalista, guiado pelo liberalismo, os Estados, a partir de 1930, passaram a intervir nas economias, regulamentando à livre circulação do capital, adotando medidas de proteção ao mercado interno, criando impostos elevados de importação, dificultando o ingresso de capital estrangeiro, incentivando a exportação de alguns produtos, dando assim, aparentemente, fim a hegemonia liberal. As economias foram regulamentadas a ponto de os Estados assumirem responsabilidades de bens considerados estratégicos, como a petróleo, energia elétrica e siderurgia, e até pela área social, como educação, saúde, habitação, saneamento básico, transporte público (SADER, 1999).

O período do Estado interventor, ou de recuperação da economia norte americana, a partir de 1930 até 1970, é considerado o de maior crescimento econômico da história do capitalismo e com menor injustiça social. O Estado concede uma série de benefícios sociais aos trabalhadores, por exemplo, em momentos de retração econômica e, por consequência, de desemprego, eram pagos salário-desemprego e os trabalhadores voltavam aos postos de trabalho quando a economia se recuperava. Além disso, os trabalhadores obtiveram como conquista a redução da jornada de trabalho, o Estado de bem-estar social e garantia de um poder reivindicatório aos trabalhadores. Ao longo, desse período, o capitalismo viveu um longo ciclo expansivo, sendo menos liberal e mais intervencionista, mas com altos e baixos, como é característico desse sistema (SADER, 1999).

O mundo capitalista entra em uma profunda recessão no início da década de 1970, o aumento do preço do petróleo e as baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação levam a derrocada do Estado de bem-estar social. A raiz da crise econômica, segundo alguns pensadores da época<sup>5</sup>, estava no poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, de modo geral, “que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais” (ANDERSON, 1995, p.10).

As medidas adotadas para ajustar a balança do capitalismo são de retomada dos princípios liberais, atacando o estado intervencionista e de bem-estar social. A solução deveria manter um Estado forte “em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas.” (ANDERSON, 1995, p.10). Para isso, medidas de disciplina orçamentária que previam a contenção de gastos sociais, além de reformas fiscais para incentivar a economia, com a redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas, deveriam ser adotadas. Estas medidas caracterizam o Estado neoliberal.

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. (...) Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas política (ANDERSON, 1995, p. 9).

Na década de 1980 o neoliberalismo tornou-se a ideologia dominante do sistema capitalista, expandindo-se por todo o mundo. Seus principais promulgadores foram os governos da Inglaterra e dos Estados Unidos, que defendiam que o ajuste das contas do Estado era essencial para a retomada do desenvolvimento econômico. Os cortes, como já observado, foram feitos principalmente no social, além de privatizações de empresas estatais, facilidade de circulação de capital internacional com a abertura dos países para

---

<sup>5</sup> A exemplo de Friedrich Hayek, que escreveu o texto O Caminho da Servidão, em 1944 (ANDERSON, 1995).



o mercado externo (SADER, 1999).

O “estado mínimo” passou a ser a palavra de ordem no sistema capitalista, reduzindo as ações do Estado apenas para manter a reprodução do capital. Os aspectos latentes do neoliberalismo vão desde as privatizações, até a retirada de direitos dos trabalhadores, desobrigando o Estado na manutenção das políticas públicas para as classes mais baixas.

Santos (2016) apresenta outro aspecto do neoliberalismo, ao afirmar que a partir da década de 1980, ou seja, quando o neoliberalismo “floresce” pelo mundo capitalista, o pluralismo e a diversidade foram desaparecendo, e o debate, ou o não debate, passou a centrar-se na democracia liberal, transformando-se em democracia neoliberal.

As questões democráticas foram motivo de imensa disputa no século XX, ao final das duas guerras mundiais e ao longo da Guerra Fria. Na primeira metade do século XX, o debate centrou-se no desejo pela democracia como forma de governo. Esse desejo foi alcançado, mas tornou-se uma forma hegemônica no final das duas guerras mundiais, implicando em restrições de participação e soberania por um consenso em torno dos procedimentos eleitorais para a formação dos governos. No pós-Segunda Guerra Mundial, o debate centrou-se nas questões estruturais da democracia, questionando se é possível democracia no sistema capitalista<sup>6</sup>. Este debate articulava-se com as virtudes redistributivas da democracia, que se caracteriza pela chegada da social-democracia ao poder. Os marxistas, nesse debate, apontaram a necessidade da refundação da democracia, pois nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação entre capital e o trabalho. A partir desse debate, surgem o contraponto da democracia liberal, a democracia participativa ou a democracia popular (SANTOS, 2016).

Existem modelos diferentes de democracia, que estão ligados com a forma como o Estado e o capitalismo exercem o poder sobre a sociedade. A democracia representativa, por exemplo, é o regime político em que os

---

<sup>6</sup> Importante sinalizar que esse debate já havia sido antecipado por Rousseau, que só poderia ser democrática a sociedade em que não houvesse ninguém tão pobre a ponto de se vender e ninguém rico o suficiente para comprar alguém, aponta Santos(2016).

cidadãos escolhem os representantes políticos, ou seja, entregam o poder de decisão para poucos - é o modelo democrático do Estado Liberal. Outro modelo de democracia representativa foi o da social democracia europeia caracterizada pela ênfase na articulação entre os direitos cívicos e políticos com os direitos sociais e econômicos. Diferente desta é a democracia neoliberal, que está exclusivamente centrada apenas nos direitos cívicos e políticos, transformando-se em uma política de baixa intensidade, que ganhou maior força na década de 1980 (SANTOS, 2016).

Em oposição a esse modelo de democracia neoliberal, movimentos sociais, principalmente em países da América Latina, lutavam por outros modelos de democracia e pelas questões de justiça social, na tensão entre capitalismo e democracia. Dessas lutas e seguindo os ritos da democracia, ou seja, através do voto, alguns representantes desses movimentos chegam ao poder, estabelecendo um modelo de democracia participativa. Como mecanismo mais emblemático da democracia participativa, tem-se o orçamento participativo, experiência que nasceu em Porto Alegre, no final da década de 1980, e se reproduziu por outros municípios do Brasil e da América Latina, em nível local. Além desse mecanismo, na democracia participativa, os conselhos municipais e estaduais, com funções consultivas e em alguns casos deliberativas, na área de saúde e educação, por exemplo, estão presentes. Outro mecanismo são os referendos ou consultas públicas, que podem auxiliar na tomada de decisão dos agentes políticos (SANTOS, 2016).

A sociedade capitalista é estruturada a partir de constelações de poder, de direito e de conhecimento, que exercem processos de regulação sobre os sujeitos, através de uma série de estratégias hegemônicas que convertem a redução da política ao espaço de cidadania em senso comum político, a redução do direito ao direito estatal em senso comum jurídico e a redução do conhecimento ao conhecimento científico em senso comum epistemológico (SANTOS, 2011).

No mapa de estruturação das sociedades capitalistas no sistema mundial de Santos (2011), a sociedade é constituída por seis espaços estruturais: espaço doméstico, espaço da produção, espaço do mercado, espaço da comunidade, espaço da cidadania e espaço mundial, onde as

constelações de poder, de direito e de conhecimento atuam.

Quadro 1: Mapa de estrutura-ação das sociedades capitalistas no sistema mundial

DIMENSÕES ESPAÇOS ESTRUTURAIS	UNIDADE DE PRÁTICA SOCIAL	INSTUIÇÕES	DINÂMICA DE DESENVOLVIMENTO	FORMA DE PODER	FORMA DE DIREITO	FORMA ESPISTEMOLÓGICA
<b>ESPAÇO DOMÉSTICO</b>	Diferença sexual e geracional	Casamento, família e parentesco	Maximização da afetividade	Patriarcado	Direito doméstico	Familismo, cultura familiar
<b>ESPAÇO DA PRODUÇÃO</b>	Classe e natureza enquanto "natureza capitalista"	Fábrica e empresa	Maximização do lucro e maximização da degradação da natureza	Exploração e "natureza capitalista"	Direito da produção	Produtivismo, tecnologismo, formação profissional e cultura empresarial
<b>ESPAÇO DE MERCADO</b>	Cliente-consumidor	Mercado	Maximização da utilidade e maximização da mercadorização das necessidades	Fetichismo das mercadorias	Direito da troca	Consumismo e cultura de massa
<b>ESPAÇO DA COMUNIDADE</b>	Etnicidade, raça, nação, povo e religião	Comunidade, vizinhança, região, organizações populares de base, Igrejas	Maximização de identidade	Diferenciação desigual	Direito da comunidade	Conhecimento local, cultura da comunidade e tradição
<b>ESPAÇO DA CIDADANIA</b>	Cidadania	Estado	Maximização da lealdade	Dominação	Direito territorial (estatal)	Nacionalismo educacional e cultural, cultura cívica
<b>ESPAÇO MUNDIAL</b>	Estado-Nação	Sistema inter-estatal, organismos e associações internacionais, tratados internacionais	Maximização da eficácia	Troca desigual	Direito sistêmico	Ciência, progresso universalístico, cultura global

Fonte: SANTOS, 2011, p. 273

Santos (2011) propõe a partir do mapa analítico a compreensão das sociedades capitalistas, em uma tentativa de colocar em pé, de igual poder, o direito e o conhecimento, sem perder suas especificidades, e apresentar o fio que as articulam em rede. Assim, busca caracterizar os espaços estruturais como matriz das múltiplas dimensões de desigualdades de opressão nas sociedades capitalistas, e, conseqüentemente, como matriz das lutas mais relevantes da emancipação social.

Constata-se que não se deve subestimar e nem negligenciar o poder do Estado, do direito estatal e da ciência moderna, pois estão espalhados em

todas as constelações de poder, de direito e de conhecimento que emergem nos campos sociais concretos, e funcionam sempre em articulação com outras formas de poder e de direito não estatais; e por fim, que a grelha analítica pretende ser menos ocidental-cêntrica possível a fim de permitir a comparação com todo o sistema mundial.

Essas orientações são essenciais para a compreensão e uma leitura do mapa de estrutura-ação das sociedades capitalistas no sistema mundial. Cada espaço estrutural gera uma troca desigual que marca as relações sociais que nele se estabelecem, gerando assim a especificidade de cada espaço estrutural. Pode-se dizer que as relações sociais são tão determinadas pelo seu lugar estrutural como pelas suas articulações (SANTOS, 2011).

Todos os espaços estruturais são de relevância para entender a sociedade capitalista contemporânea, principalmente na relação de poder que estabelecem. Os espaços da produção são o conjunto das relações sociais desenvolvida na produção de valores de troca econômicos e de processos de trabalho. O Espaço do mercado é o conjunto de relações sociais de distribuição e de consumo de valores de troca através das quais se produz e reproduz a mercadorização as necessidades e dos meios de satisfazer. O Espaço da comunidade são as relações sociais em torno da produção e reprodução de territórios físicos e simbólicos de origem ou destinos comuns. O Espaço da cidadania são as relações sociais, as relações de obrigação política vertical entre cidadão e o Estado. E, por fim, o Espaço mundial é a soma de relações sociais, ou seja, a matriz organizadora dos efeitos pertinentes das condições e das hierarquias mundiais sobre todos os outros espaços (SANTOS, 2011).

Cada um desses espaços estruturais é complexo e constituído por seis dimensões. Há nesse processo uma interação entre todos. Cada um dos espaços estruturais está presente em todos. O Estado, por exemplo, é a forma institucional da cidadania, mas isso não o impede de estar presente em outras formas dos espaços estruturais. As sociedades capitalistas são constelações políticas de seis formas principais de poder, constelações jurídicas de seis formas principais de direito e constelações epistemológicas de seis formas principais de conhecimento.

A tese que defendo é que o caráter político das relações sociais de poder não reside numa forma particular de poder, nomeadamente no poder de espaço da cidadania (a dominação), mas sim num poder compósito resultantes das constelações entre diversas formas de poder em diferentes campos sociais (SANTOS, 2011, p. 325).

A tese apresentada por Santos (2011) contribui para que se compreenda que as constelações existentes na sociedade capitalista, de poder, de direito e de conhecimento, são ignoradas e ocultas por uma ideologia hegemônica, transformando-as em senso comum, exercendo a regulação sobre os sujeitos. Por perceber essa dominação é necessário que se avance para novos sentidos comuns emancipatórios, não só na teoria crítica, mas também nas práticas sociais.

Pensar o senso comum emancipatório, é reconhecer que os processos de dominação, que estruturam a sociedade capitalista, existem e precisam ser modificadas. Essa reconstrução poderá se dar dentro dos espaços estruturais da sociedade, possibilitando novas formas de conhecimento, por exemplo, que progridam do colonialismo para a solidariedade. Este futuro que emerge, por um senso comum da regulação, o único conhecido da sociedade capitalista, para o da emancipação, é posto como utopia<sup>7</sup> (SANTOS, 2011).

A construção teórica feita até aqui, indica que o Estado não é um ente apático da sociedade, mas fundamental para dar sentido às ideologias presentes em cada momento histórico. Pode-se dizer que, atualmente, os governos, que chegam ao poder de forma democrática, poderão guiar-se por dois modelos distintos de democracia: neoliberal ou participativa. O modelo escolhido guiará a elaboração de políticas públicas, ora atendendo as demandas do mercado, e ora apostando em políticas de justiça social. Portanto, é considerando esses contextos que irá se analisar as políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul.

---

<sup>7</sup> “E por utopia entendo a exploração, através da imaginação, de novas possibilidades humanas e novas formas de vontade, e a oposição da imaginação à necessidade do que existe, só porque existe, em nome de algo radicalmente melhor por que vale a pena lutar e a que a humanidade tem direito” (SANTOS, 2011, p. 332).

### 1.1.1. A formação do Estado Brasileiro

A cultura política e a ideológica das classes dominantes brasileiras são marcadas pelo patrimonialismo, escravidão e não valorização do trabalho. Mesmo assim, em nenhum período da história do Brasil, as classes dominantes deixaram de utilizar o Estado como mero instrumento de acumulação do capital (PONT, 2000).

A relação entre Estado e economia no Brasil, sempre favoreceu as elites políticas e econômicas do país, gerando processos desiguais. Ianni (1977) relata que nos anos 1945-46 foram de orientação drástica das relações entre a economia e o Estado.

Passou-se de uma política de desenvolvimento econômico e intervenção estatal na economia para uma política de redução das funções econômicas do poder público e descompromisso com o desenvolvimento econômico (IANNI, 1977, p.83).

A evolução do sistema político-econômico brasileiro de 1930-1979 revela duas tendências importantes. Em primeiro lugar, a necessidade do Estado de desempenhar funções complexas na economia e, em segundo lugar, pela planificação tecnoburocrática, manter a estabilização econômica e política do país.

A convergência de ambas, gerou o sistema político-econômico brasileiro, e a formação do Estado burguês, em substituição ao estado oligárquico vigente até 1930 (IANNI, 1977).

Em geral, as crises econômicas criam condições a partir das quais o Estado é levado a desempenhar papéis mais ativos na economia dos países capitalistas, dominantes e dependentes(...) e quando uma crise política combina-se com uma crise econômica (ambas geradas nas mesmas condições históricas, como ocorreu, por exemplo 1929-33-cafeeira) então o poder público pode mesmo ser bastante reformulado, para proteger e incentivar as atividades econômicas mais importantes; ou criar e estimular novas atividades produtivas. Aliás, a Guerra Mundial 1939-45 também adquiriu, para o Brasil, o caráter de uma crise política e econômica de grandes proporções. Em consequência, provocou a formulação de novos órgãos e técnicas de atuação governamental, com relação aos diferentes setores produtivos, às finanças e aos salários (IANNI, 1977, p. 303).

Para Ianni (1977) a história econômica brasileira de 1930-1970 mostrou que o desenvolvimento econômico, em geral, e a industrialização em particular, não foram apenas os resultados do jogo espontâneo e automático das formações produtivas no mercado em combinação com as atividades

empresariais, mas também, da ação direta do Estado.

Em geral, o poder público teve um papel decisivo na criação de condições mais favoráveis para o funcionamento e a expansão da empresa privada, nacional e multinacional. Para isso, organizou e aperfeiçoou os mercados de capital e de força de trabalho, segundo as conveniências do setor privado (IANNI, 1977, p.305).

Percebe-se que o Estado brasileiro foi se moldando na medida das necessidades da economia nacional e mundial, atendendo as necessidades das elites econômicas. O Brasil se insere no capitalismo mundial de forma passiva e depende, o que impossibilita a criação de um projeto nacional autônomo e soberano para o país.

Ianni (1977) apresenta duas estratégias na política econômica governamental do Brasil a partir de 1930. Uma de caráter nacionalista, denominada de estratégia de desenvolvimento nacionalista, onde o capitalismo nacional seria a única estratégia para o progresso econômico e social, assim, haveria de implicar na crescente nacionalização dos centros de decisões econômicas, com uma possível hegemonia e com relação em conjunto com países da América Latina e África.

Já a segunda tendência, estratégia de desenvolvimento dependente, tinha como única alternativa para o progresso econômico e social o capitalismo dependente, implicando as conveniências e interdependências das nações capitalistas, sob a hegemonia dos EUA. Houve então uma coexistência das duas tendências ao longo do período histórico de 1930 a 1970, e ainda a presença de uma terceira tendência, que defendiam a participação direta e aberta do estado no mercado, sendo uma estratégia de desenvolvimento socialista.

De qualquer forma, a transição para uma economia em que o setor industrial passou a predominar (conforme ocorreu no Brasil, nos anos de 1930-70) correspondeu a uma verdadeira revolução no subsistema econômico brasileiro. Essa transição implicou em uma série de reajustes e recomendações econômicos, sociais, políticos e culturais. A rigor, tratava-se de uma revolução de esfera do poder público, tanto quanto no nível da estrutura econômica. Esse foi o motivo por que o Estado foi levado a desempenhar papéis novos e decisivos, na orientação, funcionamento, diversificação e expansão da economia do país. Essa foi a razão por que ocorreu a progressiva adoção de técnicas de planejamento, como instrumentos da política econômica governamental (IANNI, 1977, p.309).

A estrutura de Estado brasileiro que atualmente se conhece tem sua

base de constituição analisada por Ianni (1977) na obra “Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-70)”, onde as diferentes políticas econômicas governamentais, as quais provocaram a expansão e reformulação das estruturas política-administrativa do Brasil são gestadas. Perpassando desde a criação de novos órgãos, ministérios, até as condições da divisão social do trabalho, com o aproveitamento de diversos profissionais oriundos da classe média.

A passagem do estado oligárquico, que em sua base tem o clientelismo, deu origem ao princípio do mérito, caracterizando o Estado Burguês. Nesse contexto, o Estado é concebido de forma mais racional, a tecnoestrutura estatal, composta por técnicos e novos auxiliares do poder executivo, que participam da formulação e execução da política econômica, que se destaca nas novas estruturas burocráticas do poder executivo.

O Estado brasileiro, do Império a República Velha, baseada na monocultura e de ideologia liberal, até o populismo nacionalista autoritário, de Getúlio Vargas, que corresponde ao período de 1930, e o retorno deste projeto nos anos de 1950 e 1960, com Vargas e João Goulart, não priorizou a criação de um projeto autônomo e soberano para o país, mantendo-se dependente do capitalismo mundial (PONT, 2000).

O regime militar, que se instalou no Brasil após o Golpe de 1964, nunca rompeu com a dependência ao imperialismo, apesar de sua concepção de autoritarismo e de estatização da economia. Ao contrário, é nesse período que o Brasil se alinha mais as ideologias dominantes globais, através da dependência aos Estados Unidos da América e da polarização da Guerra Fria (PONT, 2000).

O fim da Guerra Fria aponta para um “único” e “verdadeiro” modelo para os países subdesenvolvidos, o neoliberalismo. E é nessa onda imperialista que o Brasil ingressou no modelo a partir dos anos de 1990, no Governo Collor e tomou corpo no governo de Fernando Henrique Cardoso. As ações de estado mínimo, foram percebidas pelas privatizações e pelas parcerias público-privada, como afirma Mazatto (2015):



Tratava-se de uma quase necessidade, visto todo o discurso fatal sobre a ineficiência e impossibilidade do Estado atender com poucos recursos as gigantescas demandas de atendimento e a imperiosidade de dirigir a atenção para os casos mais urgentes, focalizando (como medida de suposta racionalidade) o atendimento e transferindo, ou concedendo em forma de mercadoria (e não mais direitos) para o meio empresarial (ou na figura disfarçada de ONGS, esfera público não estatal, na expressão paradoxal de Bresser Pereira) a realização, sob remuneração e garantias de risco quase zero, de serviços públicos de forma mais eficiente (MAZATTO, 2015, p. 14).

A ideologia neoliberal, então, torna-se presente no governo brasileiro realizando um desmonte das instituições públicas, nos anos de 1980-1990. Em contraponto a esse processo, a sociedade brasileira em um exercício de cidadania e participação política, elegeu pelo voto popular um programa de governo com propostas diferentes do eleito em 1994 e 1998.

As eleições presidenciais de 2002 representaram um marco na história e no sistema político brasileiro. Pela primeira vez chegava ao poder do executivo central, via eleições diretas, um representante do campo democrático e progressista do Partido dos Trabalhadores (PT). Embora o governo Lula (2003-2010) tenha mantido pactos com o mercado financeiro na política macroeconômica, o novo ciclo que se estabeleceu no país apontou para a reestruturação do Estado nacional, por meio do combate às desigualdades sociais, a redistribuição de renda, o aumento real e contínuo do salário mínimo, entre outras ações que proporcionaram as condições para a retomada do desenvolvimento no Brasil.

Após doze anos de um governo progressista no Brasil, 2003-2015, embora algumas ações macroeconômicas não tenham se desvinculado totalmente da ideologia do capitalismo, não é possível negar a reestruturação do Estado nacional. As políticas públicas de combate às desigualdades econômicas e sociais tornaram-se centrais, possibilitando a retomada do desenvolvimento do país. Foi durante este período que o Turismo mudou de status político com a criação de um Ministério próprio, possibilitando a implementação de políticas públicas que contribuíssem para a transformação social do país, tema que será discutido no subitem 1.2.2. Políticas Públicas de Turismo e a democratização das ações.

A atual cena política do Estado brasileiro trouxe novamente a ideologia

neoliberal à tona, após o Golpe jurídico-parlamentar, contra a primeira mulher eleita presidente do país Dilma Rousseff. Desde as eleições de 2014 que reelegeram Dilma Rousseff para a presidência do Brasil, o país vive momento de turbulências econômicas (reflexo também da crise mundial) e política, o que impossibilitou a seqüência de um projeto de reestruturação do Estado nacional.

O atual presidente da república brasileira Michel Temer (PMDB), que chegou ao poder através do golpe jurídico-parlamentar, está tomando medidas impopulares que demonstram uma opção política e ideológica pelo retorno ao neoliberalismo, de interesse das elites brancas e dominantes do país. Ideologia replicada nos diferentes Estados brasileiros, após eleições estaduais, a exemplo do que ocorre hoje no RS.

#### 1.1.2. A formação do Estado do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul é um subespaço do sistema nacional de regiões e está submetido a leis e políticas econômicas nacionais. Leis estas que podem conflitar com os interesses regionais, conforme afirma Souza (2007). Para Winckler e Faria (2010), o recorte geográfico do RS, como qualquer outro, é um espaço construído, uma territorialidade, entendido como a fixação de determinadas relações sociais, numa dada dimensão espacial (e temporal também). Nesse sentido, será elaborado um breve percorrido histórico da política e da economia do RS.

A história de formação do território do Rio Grande do Sul é marcada por diversos conflitos. Desde a ocupação do território pelos portugueses, que enfrentaram índios organizados e armados pelos jesuítas, até a permanente resistência espanhola para enfrentar a posse portuguesa de uma terra que não lhe pertencia (nem por Tordesilhas, nem por Santo Ildefonso), mas que era de interesse do Brasil por ser uma base privilegiada para investidas no estuário do Prata (PAIVA, 2010).

Mesmo com as fronteiras estabelecidas, após períodos de conflitos, as guerras não cessaram. Em 1835, eclodiu a Revolução Farroupilha que manteve o estado em guerra durante 10 anos. A partir de 1865, inicia-se a Guerra do Paraguai, com mais de um quarto do contingente nacional recrutado no Rio Grande do Sul.

O Estado, desde 1850 (Brasil Imperial), já possuía uma dinâmica própria de desenvolvimento, mesmo com diferentes características de produção e exportação do restante do Brasil, tornando-o o quarto maior responsável pelas receitas do Império.

Mesmo com toda a precariedade do sistema de transporte, da distância do mercado da corte e dos demais centros urbanos nacionais, das limitações da qualidade da terra e da concorrência dos vizinhos, a “colônia” gaúcha, logrou êxito e estruturou uma economia mercantil dinâmica (PAIVA, 2010).

Paiva (2010) aponta como elementos principais desse dinamismo da economia colonial gaúcha, o processo de colonização, a democratização do acesso à terra e à educação. A combinação do trabalho qualificado e terra permitiram a superação da falta de capital na colônia. Somado a isso, a relação estabelecida entre os colonos, através da homogeneidade econômica e cultural, estabeleceu soluções originais para os problemas de capital financeiro que assolavam as colônias, chegando ao desenvolvimento precoce da formação de um sólido capital social.

O Rio Grande do Sul também apresenta diferenças do restante do Brasil, no processo de modernização social e econômica, através dos preceitos positivistas, que estão na raiz do desenvolvimento latino-americano, e iniciaram a partir de Buenos Aires e Montevideú, nas duas primeiras décadas dos anos XX. Esse processo tardou a acontecer no Brasil, devido à grande resistência da oligarquia agro-exportadora a qualquer alteração do *status quo*.

O peculiar da forma brasileira foi a impossibilidade de uma opção progressista ascender ao centro nacional do poder (Rio de Janeiro como locus de seu exercício e São Paulo como sua fonte) até que tal desfecho fosse promovido, por uma insurgência revolucionária. Entretanto a organização política federalista da República, nascida como forma engenhosa de abrigar as diferenças entre as oligarquias regionais, deu oportunidade ao surgimento de um processo político absolutamente novo no espaço subnacional sul-rio-grandense (WINCKLER; FARIA, 2010, p. 100).

A Constituição Riograndense de 1891, normatiza os preceitos positivistas, somada a Revolução Federalista, em 1893, que opunha de um lado os chimangos (republicanos, Partido Republicano Riograndense - PRR) e de outro os maragatos (monarquistas e liberais), define o dualismo histórico na

política do Estado.

O positivismo se consolidou ao fim da revolta federalista. Restabelecida a ordem, o progresso veio ao natural, se implantaram as ferrovias e alguns ramos da indústria, também nesse período foram construídos prédios públicos, e escola de nível superior, como a de Medicina e Direito.

As mudanças ocorridas no Rio Grande do Sul, a partir da ideologia positivista, assemelhavam-se as ocorridas no Uruguai e Argentina, e tiveram como principais características: o aspecto redistributivo, principalmente pela reforma tributária (imposto sobre a propriedade); pela ascensão do Estado ao comando do processo de desenvolvimento, com estatizações na área de infraestrutura (ferrovias, portos). E, de alguma forma, incluíram as classes trabalhadoras na vida social, reconhecendo suas demandas e a proteção aos pequenos proprietários rurais (WINCKLER e FARIA, 2010).

O imposto territorial desestimula a preservação de terras ociosas, pois, para pagar impostos, era preciso produzir e vender bens agrícolas e/ou pecuários, conseqüentemente, terras sem produção acabam gerando despesas. Além disso, é notável a clareza dos líderes políticos da época (Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros) de se explorar o mercado externo, e para tanto, é necessária a intervenção do Estado na malha ferroviária e hidrovieária responsável pela ligação do Rio Grande do Sul com o restante do Brasil (PAIVA, 2010).

Castilhos e Borges buscaram apoio no Governo Federal, que designou às empresas estrangeiras a administração e expansão da malha ferroviária gaúcha como dos portos de Rio Grande e Porto Alegre. Em seu primeiro mandato, Borges finaliza a ferrovia Porto Alegre – Novo Hamburgo, em 1919 a administração do Porto de Porto Alegre passa para o Governo Estadual e inicia-se a construção do Cais Mauá, em 1913 aprova-se o Plano Estadual de Viação, em 1919 inicia-se a construção dos molhes, no Porto de Rio Grande (PAIVA, 2010).

Pode-se dizer que a política econômica de Castilhos e Borges buscava o equilíbrio orçamentário e apoio ao desenvolvimento da estrutura financeira interna. E isto não impediu o avanço do setor público através da tomada de

empréstimos externos, ou até mesmo em bancos nacionais, com vistas a modernizar a infraestrutura urbana e de transportes. O governo estimulava a diversificação da estrutura produtiva através de políticas fiscais setorialmente diferenciadas, atendendo a diversos setores econômicos (PAIVA, 2010).

Em suma, a política econômica do PRR se caracterizava por uma política fiscal voltada à redistribuição da propriedade e ao apoio da mercantilização da economia, por uma política de infraestrutura voltada a deprimir custos de colocação de nossas mercadorias no centro do país e no exterior, de uma política de educação fundamental e técnico profissionalizante capaz de garantir a disponibilidade de mão de obra apta a operar (e, eventualmente, a controlar) sistemas produtivos modernos, e uma política financeira ousada e estimuladora do desenvolvimento de relações internas de débito e crédito (PAIVA, 2010, p. 56).

Em um primeiro momento, o regime autoritário implantado avançou no processo de transformação do modo de desenvolvimento regional, e impôs a exclusão da oligarquia pastoril. Entretanto, a resistência desse setor acabou por provocar uma guerra civil, pacificada através do Acordo de Pedras Altas, em 1923. Um novo período inaugura-se, a partir desse momento, marcado pela conciliação e pelo retorno da oligarquia ao bloco no poder. As autoridades estaduais passam a dar atenção aos agropecuaristas exportadores. Mesmo assim, Winckler e Faria (2010) defendem a ideia que esse período da história, a experiência sul-rio-grandense pode ser interpretada como a de constituição desse território como uma região-mundo<sup>8</sup>.

No período da República Velha no Brasil, entre 1889 - 1930, que também é o da ascensão do modelo capitalista no país, o Estado do Rio Grande do Sul apresentou uma original forma de desenvolvimento, com peculiaridades aos modelos impostos no restante do país. Herriem (2002) considera esse período histórico como o "modelo gaúcho" de desenvolvimento.

---

<sup>8</sup> Fernand Braudel (1998) cunhou o termo região-mundo (*région monde*), para identificar certos espaços geográficos que se apresentaram como *locus* especial de entrelaçamento das redes de longa distância que conformavam a extensão geográfica do que chamou economia-mundo (*économie monde*). Uma economia-mundo é uma trama de interconexões entre atividades produtivas e comerciais distantes, mas interdependentes, e que conformam um território no sentido de um espaço socioeconômico fechado. Tais espaços são lugares especiais de transposição não apenas de fluxos de valores econômicos, mas de costumes, hábitos, conhecimento e convicções ideológicas, culturais, religiosas e de valores morais (WINCKLER; FARIA, 2010, p. 98).

Esse modo específico de desenvolvimento econômico, sem paralelo entre as demais regiões brasileiras, estabeleceu-se nos marcos de um relativo isolamento regional e de uma economia nacional ainda pouco integrada. A economia do RS era basicamente agroexportadora, voltando-se para diversos mercados regionais, especialmente do centro econômico do País. No contexto nacional, tratava-se de uma economia regional subsidiária, tal como sempre havia sido a economia gaúcha estabelecida na fronteira dos domínios luso-brasileiros. Entretanto a novidade histórica do primeiro período republicano, que sucede imediatamente a abolição da escravidão, é que, nessa época, se configurou uma importante economia de mercado interno, especialmente a partir do desdobramento da produção agropecuária e agroindustrial das colônias de pequenos proprietários e da indústria de Porto Alegre. Registrou-se, nesse período, uma grande expansão econômica e demográfica, demonstrando a economia regional um dinamismo notável e peculiar na sua forma, pois foi amplamente determinado pela demanda interna à região (HERRIEIN, 2002, p.648).

Esse “modelo gaúcho” de desenvolvimento foi uma invenção histórica que rendeu a modernização política do Estado. O sucesso relativo desse novo padrão de acumulação, era fruto de um arranjo institucional que abria espaço para a promoção dos interesses de novos grupos sociais e frações de classe (HERRIEIN, 2002).

A partir dos anos de 1930, o Rio Grande do Sul perde as especificidades que detinha do restante do Brasil, nos processos sociais, políticos e econômicas. O período compreendido da Revolução de 30 até a primeira metade do Governo Lula foi de inúmeras transformações, que de alguma forma interromperam o processo de desenvolvimento vivido pelo o Rio Grande do Sul e o Brasil, até o final dos anos de 1920 (PAIVA, 2010).

O Rio Grande do Sul acompanhou o mesmo processo de mobilidade populacional que transformou o Brasil, entre os anos 40 e 80, de uma sociedade agrária em uma sociedade urbana, e viu, nesse período, a participação da agropecuária no PIB declinar aceleradamente, enquanto a indústria alcançava um peso acima da média nacional (WINCKLER; FARIA, 2010). De 1930 a 2000 a agropecuária deixa de representar a metade do PIB gaúcha, enquanto a indústria passou de menos de um décimo, para mais de um terço do PIB gaúcho (PAIVA, 2010).

O tempo produzido pelo percurso histórico nacional-desenvolvimentista, submeteu o Rio Grande do Sul ao processo de acumulação e reprodução social em escala nacional, e fez com que o RS fosse perdendo suas

especificidades. O processo desenvolvimentista da época de integração nacional e internacionalização são as marcas que descaracterizaram as excelências gaúchas (WINCKLER e FARIA, 2010).

A partir da Revolução de 1930 houve uma centralização por parte da União, interferindo nas relações econômicas das regiões. Nesse momento o motor econômico está localizado na Região Sudeste, particularmente em São Paulo, e teve início a modernização capitalista no país.

Não obstante isso, a crescente nacionalização da economia brasileira parecia justificar o discurso da progressiva irradiação do chamado modelo paulista. Mercados regionais foram, pouco a pouco, integrados por meio da política de substituição de importações. O projeto industrialista impôs-se no País a partir de então, originando o Estado desenvolvimentista, que, sob diferentes formas políticas, sobreviveu até os anos 80. Sob a égide desse Estado, no período democrático e com cores populistas, procurou-se incentivar a integração social e territorial, veículo da dominação do capital monopolista sobre os diferentes espaços regionais que foram sendo convertidos em periferia do centro hegemônico do País, São Paulo (WINCKLER; FARIA, 2010, p. 107).

Pode-se dizer que o Rio Grande do Sul sofre as conseqüências desse período, com uma significativa defasagem da indústria, em comparação com o centro econômico do País, a produtividade cresceu em índices inferiores aos da indústria paulista, assim como os salários médios. Além disso, a chegada dos anos 50 explicitou os limites do padrão regional de acumulação no Estado que não eram endógenos. O Rio Grande do Sul passa a enfrentar uma crise econômica regional (HERRIEIN, 2002).

A percepção da crise afetou os agentes econômicos regionais, os governos estaduais e também a opinião pública. O governo de Leonel Brizola (1959-63), apesar de deter poucos instrumentos de intervenção econômica, empreendeu uma contundente reação política ao quadro de crise estadual e à exclusão do Estado do bloco de investimentos do Plano de Metas. Sua assessoria econômica produziu argumentos que, a despeito de sua incorreção, favoreceram uma série de conquistas junto ao Governo Federal (Jânio Quadros) em reunião de cúpula da Presidência e dos governadores da Região Sul, realizada em Florianópolis em 1961. Tais conquistas (implantação de refinaria de petróleo, da siderurgia de aços finos, dentre outras) conjugaram-se à ação do Governo do Estado no sentido de encampar os serviços de telefonia e a geração e distribuição de energia elétrica, trazendo repercussões que se fariam sentir somente a partir do final dos anos 60 (HERRIEIN, 2002, p. 657).

É também desse período como forma de enfrentamento do crescimento de disparidades entre os Estados Federativos da União a criação da

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1956, como tentativa de reverter o processo centrípeto de quebra da Federação. Em 1961, criou-se o Conselho de Desenvolvimento do Sul (Codesul) e do Banco Regional de Desenvolvimento (BRDE) instituições voltadas para o desenvolvimento da Região Sul, já que, como dito, nessa época, o RS, passava por uma estagnação econômica e social, perdendo participação na economia nacional, e, para a superação dessa situação, era necessário a ação da União (WINCKLER; FARIA, 2010).

A partir desse período houve uma retomada do crescimento da economia gaúcha, com mudanças estruturais significativas. A reação política do Governo Brizola à exclusão do RS dos investimentos do Plano de Metas rendeu frutos estruturais ao longo dos anos. Com o apoio do Governo Federal, implantaram-se no Estado, a Aços Finos Piratini, a Refinaria Alberto Pasqualini, fábricas de tratores e de máquinas agrícolas. E sob o comando do Governo Estadual, deu-se a reorganização dos setores elétrico e de telefonia (CEEE, CRT), iniciando um novo ciclo para a economia gaúcha (HERRIEIN, 2002).

O Governo de Leonel Brizola, na época PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), diferenciou-se do seu antecessor e sucessor, Ildo Meneguetti, do PSD (Partido Social Democrático) pelo seu apelo popular urbano e modernizante, considerando que o desenvolvimento da economia gaúcha deveria incorporar grandes investimentos em setores de ponta, vinculados aos setores industriais de bens de capital e intermediário. Já os políticos adversários a sua proposta defendiam ser necessário privilegiar a agropecuária e a indústria tradicionais já estabelecidas (HENRRIEIN, 2002 apud DALMAZO, 1992).

O ápice do projeto de industrialização, deu-se no governo de Leonel Brizola, através de uma política industrial e financeira para implementar no estado o padrão de desenvolvimento industrial e financeiro do Centro-Sul do Brasil. Ressalta que as políticas de industrialização realizadas pelo Governo Brizola dialogavam com a base produtiva já implantada no Estado, conseqüência para o sucesso das ações. Confirmando sua orientação política (PAIVA, 2010).



Percebe-se que o diálogo com as bases produtivas já implantadas no estado, possibilitaram que estes fossem os setores da economia que mais aproveitaram o processo de expansão, com a absorção de maior mão-de-obra, por exemplo. Assim, os segmentos mais dinâmicos da economia gaúcha, são os setores industriais tradicionais que se submeteram a diversificação/urbanização, como couro-calçado, mobiliário, fumo e componentes agrícolas, criando aglomerados industriais, e transitando para as formas de Arranjo Produtivo e Sistemas Locais de Produção (PAIVA, 2010).

A década de 1960 pode ser compreendida como uma retomada do desenvolvimento gaúcho. Como apresenta Henrriein (2002), uma nova economia gaúcha começou a gestar-se nesse período. O desempenho da economia gaúcha entre 1960 e 1985 indicou que não houve perda de posição nacional, através de taxas de crescimento regional, superiores à média nacional nos anos 70 (HENRRIEIN, 2002 apud ACCURSO, 1993).

Como principal motivo da recuperação da economia gaúcha, pode-se apontar para a abertura crescente para os mercados externos. Essa característica é uma expressão da efetiva integração do mercado interno brasileiro, a partir dos anos 50, que modificou profundamente a articulação da economia regional no espaço econômico nacional, ampliando os vínculos de interdependência (HENRRIEIN, 2002). Foi durante essa nova economia gaúcha que o Turismo é tratado pelo Estado como de interesse para o desenvolvimento.

Após a Constituição de 1988, o processo de atuação do Estado torna-se, mais complexo, devido a presença, no cenário político, de questões referentes ao municipalismo que sempre foi expressivo no Rio Grande do Sul, além da participação civil nas demandas regionais, visando a uma reorientação da ação do Estado no sentido de redistribuição da renda e de expansão e universalização das políticas sociais de educação, saúde, assistência e segurança (WINCKLER e FARIA, 2010).

O processo de formação histórica do Estado do Rio Grande do Sul, aqui descrito, aponta para diversas peculiaridades, desde a formação do território ao Estado, interferindo nos processos de desenvolvimento econômico de forma

clara. Além disso, as questões de ideologia políticas no RS sempre foram bastante acirradas pela adoção da ideologia positivista, desde os chimangos e maragatos, os trabalhistas e os sociais-democratas, direita e esquerda, petismo e antipetismo. A análise dessa dissertação inicia a partir da década de 1990, e de lá para cá já se passaram sete governadores de quatro partidos diferentes na administração do Estado do RS, conforme Quadro 2.

Quadro 2: Governos do Rio Grande do Sul de 1990 até 2015

PERÍODO	GOVERNADOR	COLIGAÇÃO E PARTIDOS
1991-1995	Alceu de Deus Collares (PDT)	Coligação: Povo Grande do Sul - Frente Progressista Gaúcha. Partidos: PDT – Partido Democrático Trabalhista, PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira e PCdoB – Partido Comunista do Brasil.
1995 – 1999	Antônio Britto (PMDB)	Coligação: Movimento Rio Grande unido e forte Partidos: PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira e PL - Partido Liberal.
1999 - 2002	Olívio Dutra (PT)	Coligação: Frente Popular Gaúcha Partidos: PT – Partido dos Trabalhadores, PCdoB – Partido Comunista do Brasil, PSB – Partido Socialista Brasileiro e PCB – Partido Comunista Brasileiro.
2002 - 2007	Germano Rigotto (PMDB)	Coligação: União Pelo Rio Grande Partidos: PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira, PSD - Partido Social Democrático e PHS - Partido Humanista da Solidariedade.
2007- 2011	Yeda Crusius (PSDB )	Coligação: Rio Grande Afirmativo Partidos: PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira, PFL - Partido da Frente Liberal, PPS - Partido Popular Socialista, PSC - Partido Social Cristão, PL - Partido Liberal, PAN - Partido dos Aposentados da Nação, PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro, PHS - Partido Humanista da Solidariedade, PTC - Partido Trabalhista Cristão, PRONA - Partido de Reedificação da Ordem Nacional e PTdoB - Partido Trabalhista do Brasil.
2011 - 2015	Tarso Genro (PT)	Coligação: Unidade Popular pelo Rio Grande Partidos: PT – Partido dos Trabalhadores, PR – Partido da República, PSB – Partido Socialista Brasileiro e PCdoB - Partido Comunista do Brasil.
2015 – em	José Ivo Sartori	Coligação: O novo caminho para o Rio Grande Partidos: PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PPS - Partido Popular Socialista, PSD -

PERÍODO	GOVERNADOR	COLIGAÇÃO E PARTIDOS
exercício	(PMDB)	Partido Social Democrático, PSB – Partido Socialista Brasileiro, PSDC – Partido Social Democrata Cristão, PSL - Partido Social Liberal, PHS - Partido Humanista da Solidariedade e PTdoB - Partido Trabalhista do Brasil.
2015 – em exercício	José Ivo Sartori (PMDB)	

Fonte: autora, 2017.

O Quadro 2 pretende mostrar as mudanças ideológico-políticas partidárias que ocorreram nos Governos do Rio Grande do Sul nos últimos 25 anos, período em que nenhum governador foi reeleito. Essa é uma característica importante da estrutura política gaúcha, e inclusive para a estrutura administrativa do Estado, que de quatro em quatro anos sofre mudanças partidárias, e, em alguns casos, ideológicas, o que interfere no desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Apresenta-se a seguir, brevemente, como esses governos atuaram ao longo dos últimos 25 anos.

As propostas democratizantes da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, com os objetivos de descentralização e propostas de reforma do Estado, sugeriram uma nova política de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, caracterizada por um amplo debate entre a sociedade civil e o governo sobre os rumos e formas de encaminhar essa temática. Assim, em 1994, no Governo Alceu Collares (PDT), foram criados os 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (SIEDENBERG, 2010). Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) representaram no plano da gestão pública, uma nova configuração regional, surgida da agregação de comunidades locais, objetivando um processo de desenvolvimento regional local ou endógeno (WINCKLER; FARIA, 2010).

O Governo de Antônio Brito (PMDB), possuía ligações com os setores empresariais locais, representados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS)<sup>9</sup> e pela Federação das Associações Comerciais

<sup>9</sup> “A FIERGS tivera participação discreta nos debates, nos anos 70, quando da crise do regime militar, sustentáculo do Estado desenvolvimentista pós 1964, porém, nos 80, procurou escapar de seus limites meramente corporativos de defesa de interesses específicos(...). A FIERGS procurou articular a defesa de seus interesses com outras entidades representativas da burguesia gaúcha: a FEDERASUL e a Federação da Agricultura (FARSUL), representante dos grandes proprietários rurais — tradicionais e aqueles ligados ao “agribusiness” —, visando renovar, sob os novos tempos, o pacto conservador regional. Nesse sentido, buscou influir no

do Rio Grande do Sul (FEDERASUL), que abrange o setor comercial e o de serviços, e aos meios de comunicação. Marcou o início do neoliberalismo no governo gaúcho, com a minimização do estado e várias privatizações. Como esclarece (WINCKLER; FARIA, 2010, p. 116):

A Gestão Britto procurou efetivar o ajuste fiscal com base em amplo processo de privatizações e realizar uma política agressiva de atração de capitais, fundada em incentivos fiscais e monetários concentrados em alguns setores. Emblematicamente, pode-se citar a instalação da montadora General Motors em Gravataí, significando uma aposta na mudança do perfil da economia regional. Foram extintas algumas estatais que eram consideradas concorrentes da iniciativa privada, como a Cohab, a Cedec e a Crtur, atuantes nos setores de habitação, fomento regional e turismo, e, a seguir, realizaram-se processos de concessão ao setor privado de terminais do Porto de Rio Grande e de polos rodoviários. Culminado o processo, foram vendidas as “joias da coroa”, a grande e altamente rentável Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT), monopolista das telefonias móvel e fixa no Estado, e a maior parte da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), a qual, na preparação de sua privatização, fora desmembrada em quatro partes, das quais duas foram alienadas por meio de leilão de privatização, e outra, responsável pela geração, entregue ao Governo Federal como compensação de dívidas, restando em mãos do Estado a parte mais comprometida financeira e operacionalmente.

Já o governo que sucedeu esse período de desmonte do Estado, apontava num sentido diverso ao que fora iniciado na gestão de Brito. O Governo de Olívio Dutra (1999 - 2002), no plano da economia, pode ser descrito, como de promoção das “excelências regionais”, buscou reforçar os sistemas locais de produção com ênfase nas pequenas e médias empresas, criou incentivos à agricultura familiar, estabeleceu um programa de reforma agrária, definiu diretrizes para a política científica e criou a Universidade do Estado do Rio Grande do Sul, dentre outras iniciativas. As políticas de fomento foram redirecionadas para as pequenas e as médias empresas, para a alta tecnologia, para complementação de lacunas na estrutura produtiva regional e para as “vocações gaúchas”, como o setor de couro e calçado ou a agroindústria. (WINCKLER; FARIA, 2010)

---

processo constituinte que se abriu com a redemocratização, agindo, juntamente à Confederação Nacional de Indústria (CNI). Posteriormente, tentou na reforma constitucional de 1993, tornar a Constituição mais próxima aos interesses empresariais. Sua capacidade de mobilização foi exemplar, ao organizar o Movimento pela Liberdade Empresarial, que foi criado em 1987 e reuniu 105 entidades representativas de diferentes setores empresariais em torno da pauta da defesa irrestrita da “livre iniciativa” (WINCKLER; FARIA, 2010, p. 110).

No que concerne à gestão e administração pública, o projeto da Frente Popular (Governo Olívio Dutra 1999 - 2003), inovou ao replicar no Estado às experiências bem-sucedidas do Orçamento Participativo - OP de Porto Alegre. Conforme Winckler e Faria (2010), o OP Estadual inicialmente, sofreu resistência de parte dos COREDES, pois viam uma justaposição de finalidades.

O OP Estadual visava oportunizar a participação universal dos cidadãos, através das Assembleias Públicas Municipais, que tratavam fundamentalmente da decisão sobre obras e serviços públicos e aproveitavam a regionalização dos COREDES em sua organização. Com base nessas Assembleias, as prioridades decididas eram consolidadas no nível microrregional dos COREDES, nos quais eram eleitas as prioridades e os delegados do Conselho Estadual do Orçamento Participativo. Houve, portanto, uma espécie de intersecção, entre os procedimentos do OP e dos COREDES.

Diferentemente da base social que consolidava o governo da Frente Popular, os movimentos sociais, o governo que o sucedeu foi marcado por uma base social dos representantes empresariais. O Governo Germano Rigotto (2003-2007), é pressionado pelas quatro grandes entidades empresariais do Estado, FARSUL, FIERGS, FEDERASUL E FECOMÉRCIO, mais a POLO RS — uma agência de desenvolvimento em parceria público-privada, para uma segunda etapa de reformulação do Estado, ou seja, é retomado o processo neoliberal de forma mais intensa.

No plano econômico o Governo Rigotto, retomou a guerra fiscal para atração de investimento externo, os benefícios dos investimos voltaram a se concentrar nas grandes empresas e na Região Metropolitana. Isso gerou um recuo no fomento aos sistemas locais de produção, o esvaziamento dos programas de apoio à agricultura familiar, e o abandono do projeto estadual de reforma agrária. No campo da gestão e administração pública houve à descontinuação do Orçamento Participativo, o qual foi substituído por um sistema de consulta popular em urna, para eleição de obras prioritárias no âmbito de cada um dos COREDES, uma iniciativa que reforçava as alianças do Palácio Piratini com as lideranças municipais (WINCKLER; FARIA, 2010).

No governo seguinte de Yeda Crusius (2007-2011) mantém-se acessa a

ideologia neoliberal no Estado do Rio Grande do Sul, com os objetivos de atender as demandas dos empresários, e manter os processos de minimização do Estado.

Essa continuidade, entretanto, deu lugar a uma clara mudança de atitude, inaugurando-se um estilo de gestão bem mais disposto a enfrentar resistências e desgastes políticos. Com isso, foi posta em marcha o que se poderia classificar como uma tentativa tardia de dar consecução à segunda etapa da reforma do Estado. Tardia, em primeiro lugar, pela própria conjuntura da época, mormente na América do Sul, onde a crise do neoliberalismo dera oportunidade ao surgimento de um movimento político alternativo, causador de uma sequência de mudanças, que empurraram o continente para a esquerda. Em segundo, também tardia, porque as condições estruturais da administração pública deixavam exígua margem à continuidade dessas políticas. Pouco espaço restara para as privatizações, a manutenção dos serviços públicos já tão precarizados restringia a possibilidade de ampliar a renúncia fiscal, além de o ciclo de crescimento iniciado em 2005 requerer não apenas um aumento da taxa de investimento do Estado, como também representar mais demanda pela ampliação de serviços públicos (WINCKLER; FARIA, 2010, p. 120).

Após este período de quase uma década em que a ideologia neoliberal pautou a política econômica do Rio Grande do Sul, no ano de 2011, o Partido dos Trabalhadores, em uma aliança mais progressista retoma o Palácio Piratini.

O Governo de Tarso Genro (2011-2014) representa uma mudança de estrutural e ideológica em relação ao Governo de Yeda Crusius, se opondo ao "déficit zero". O programa de governo parte do pressuposto que é possível fazer o Estado sair da crise, qualificar os seus serviços, combater a pobreza extrema, com crescimento que gere empregos e não com encolhimento que gera pobreza e desemprego.

O atual governador do RS, Ivo Satori (PMDB) foi eleito em segundo turno no ano de 2014, ao longo do período eleitoral não apresentou projetos concretos para o Estado, mas sua equipe de marketing foi muito eficiente. Seu lema era o "meu partido é o Rio Grande", e na onda do antipetismo e da descredibilidade da sociedade com a política nacional venceu as eleições. Os eleitores gaúchos entregaram o Estado para uma gestão conservadora, entre atraso e parcelamento no salário do funcionalismo público estadual, um pacote de medidas foi lançado que extinguiu várias fundações e empresas públicas<sup>10</sup>,

---

<sup>10</sup> Em dezembro de 2016, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, aprovou dois

marcando sua adesão novamente ao neoliberalismo.

O Estado do Rio Grande do Sul ao longo do seu processo de formação demonstrou ter capacidade para criar mecanismos próprios de desenvolvimento. Entretanto, desde que o Governo Federal começou a centralizar os processos econômicos, seu desenvolvimento foi abalado entrando em uma crise sem precedente. Em alguns momentos, foi possível ter governos mais inovadores, mas em grande parte, principalmente da década de 1980 em diante, seguiram os ritos da democracia neoliberal. O que coloca a dúvida sobre a eficiência deste modelo político econômico e o restabelecimento de uma economia dinâmica e inclusiva.

## 1.2. TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Este subcapítulo é dedicado a estabelecer as bases epistemológicas para a compreensão do Turismo como política pública, em uma perspectiva democrática participativa, conforme o entendimento expresso anteriormente.

A indagação se o Turismo como ação de Estado pode se tornar uma alternativa para as mudanças necessárias que permitam a consolidação da emancipação social, sendo este um fenômeno social criado pelo capitalismo e apreendido como mercadoria, é à base da reflexão desta dissertação.

Parte-se do entendimento inicial do Turismo como um direito social, ou seja, que a possibilidade do sujeito descolar-se fora de seu espaço e tempo cotidiano é uma necessidade humana. O direito ao descanso, ao lazer e ao desfrute de férias periódicas remuneradas a todos, está descrito no artigo 24 da Carta dos Direitos Humanos, e na Constituição Brasileira de 1988 (GASTAL; MOESCH, 2007).

---

projetos de lei de autoria do governo Sartori que extinguem oito fundações estaduais. O PL 246, que autoriza a extinção da Federação de Economia e Estatística (FEE), da Fundação Zoobotânica (FZB), da Fundação Piratini (TVE e FM Cultura), da Fundação de Ciência e Tecnologia (Cientec), da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH) e Metroplan, E o PL 240, que trata da extinção da Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore (FIGTF) e a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro).

Partindo dessa premissa, o Turismo - enquanto prática social do sistema capitalista vigente - pode ser entendido, como aponta Krippendorf (2001), como uma forma de descanso, ou um, “ciclo da reconstituição”, característico da sociedade industrial com a relação “trabalho-moradia-lazer-viagem”. Os escritos de Krippendorf (2001) ajudam na compreensão de que o Turismo foi apropriado pelo sistema econômico, e que isso gerou trocas desiguais. As comunidades locais não foram incluídas no processo de desenvolvimento do Turismo, intensificando ainda mais a desigualdade econômica, social e cultural nessas localidades.

Ao analisar a construção teórica do Turismo, percebe-se que o conceito esteve sempre ligado à movimentação de pessoas e os ganhos econômicos que isso pode gerar. Assim sendo, segundo Moesch, M. (2004), os espaços turísticos são tão somente os mercados turísticos, onde ocorrem os "tráfegos de turistas", circulação e tráfegos dos núcleos receptores, divididos em zonas emissoras e receptoras; espaços demarcados por limites, fronteiras nacionais, tempo de viagem, que distinguem os estrangeiros como visitantes temporários, os quais necessitam de serviços, recreação e entretenimento.

O Turismo, analisado sob a ótica econômica e da movimentação de pessoas é consequência da concepção de como foram efetuados seus estudos iniciais: o paradigma dominante da ciência moderna. Segundo Santos (2011), no paradigma dominante conhecer significa quantificar. Portanto, pode-se dizer que o Turismo foi concebido sob esse paradigma, ou seja, o turismo visto como indústria precisa ser medido e com esses elementos é que se elaboram as teorias iniciais do turismo.

Nesse sentido, é necessário compreender o Turismo sob uma lógica mais complexa, que não meramente as ditadas pelo mercado. O Turismo muitas vezes é entendido apenas como um produto acabado, colocado no mercado para o consumo, não compreendendo seus aspectos históricos, sociais e culturais, utilizando-se de um pensamento reducionista. E esse conceito é aplicado nas academias, nos projetos privados e nas políticas públicas.

As implicações epistemológicas para uma compreensão da teoria do



turismo interdisciplinar requerem a superação dos paradigmas fossilizados em muitos discursos acadêmicos, institucionais e profissionais, conforme afirma Moesch, M. (2013). E essa prática de olhar as teorias do Turismo sob novos paradigmas não deve ser tarefa ou compromisso exclusivo apenas dos pesquisadores e educadores dos cursos de Turismo, mas também essa preocupação epistemológica deve ser de consultores e gestores públicos.

Para a ruptura dos discursos já fossilizados, principalmente pelos entes públicos, onde o Turismo é apenas negócio e as suas benesses estão direcionadas ao mercado, é necessário apreender o objeto sob nova práxis social, pois para Morin (2001), um pensamento mutilador conduz necessariamente a ações mutiladoras. Dessa forma:

(...) o turismo é um conjunto de partes que produz qualidade e propriedades como destinos turísticos (lugar, mais serviços e cultura), e vivência humana, hospitalidade, o encontro entre trabalhadores e empreendedores do turismo, e os turistas. O todo turístico organizado produz qualidades e propriedades que não existem nas partes tomadas isoladamente (GASTAL; MOESCH, 2007, p. 47).

Assim, é possível afirmar, conforme as considerações de Moesch, M. (2013), que o Turismo pode ser analisado pelas categorias tempo, espaço, diversão, economia, tecnologia, imaginário, comunicação, diversão e ideologia, formando um fenômeno pós-moderno em que o protagonista é o sujeito, seja como produtor, seja como consumidor da prática social turística. Entretanto, não se pode negar a expressão econômica que ocorre historicamente em espaços e tempos diferentes, cultural e tecnologicamente construídos, que buscam atender os desejos de um sujeito biológico:

(...) sujeito objetivado, fundamental para a compreensão do fenômeno turístico como prática social, e subjetivado em ideologias, imaginários e necessidade de diversão, na busca do elo perdido entre prosa e poesia (MOESCH, M., 2013, p.18).

O Turismo, portanto, é um fenômeno social que estabelece nas relações de viagens e visitações trocas culturais e relações sociais entre o visitante e o visitado. Essas relações abrangem características econômicas, sociais, culturais e ambientais que podem afetar as localidades. Considerando o novo senso comum emancipatório do espaço de produção, em que o Estado deverá

fomentar o terceiro setor, ou seja, o setor privado não lucrativo, como uma forma de experimentação social (SANTOS, 2011). Questiona-se a possibilidade do Turismo tornar-se uma das formas de experimentação social para a concretização da emancipação.

Para isso, talvez seja necessária uma revolução no pensar, elaborar e planejar do Turismo. Precisa-se compreender cada elemento que o compõe, do sujeito que consome o “produto turístico” ao sujeito que produz. Não se pode simplificar a teoria do Turismo. Precisa-se avançar, pois “a teoria é a consciência cartográfica do caminho que vai sendo percorrido pelas lutas políticas, sociais e culturais que ela influencia tanto quanto é influenciado” (SANTOS, 2011, p.37). O conceito de Turismo precisa avançar nessa direção, construir-se sob novo paradigma, o da emancipação social.

Conforme Krippendorf (2001) “utópica e idealista: o turismo poderia ser, eventualmente, enriquecedor e um estímulo para um cotidiano e uma sociedade melhor” (KRIPPENDORF, 2001, p. 23). Assim, pode-se dizer que se espera uma revolução do entendimento de Turismo. Portanto, sendo uma revolução científica que ocorre numa sociedade, revolucionada pela ciência, o paradigma a emergir dela, não pode ser apenas o paradigma científico - de um conhecimento prudente, tem de ser também um paradigma social - de uma vida decente (SANTOS, 2011).

Mas o Turismo, não é apenas um produto que está nas prateleiras para ser comercializado? Ele não está alicerçado no sistema econômico, e objetiva a gerar lucro, aumentar divisas? É mais uma forma de exploração do homem sobre a natureza? Essas são as questões que podem advir do senso comum moderno. Entretanto, o que se espera é que o Turismo contribua para a construção do senso comum emancipatório. Como ele, como fenômeno social, pode contribuir nesse sentido? Quais são os instrumentos possíveis necessários para que isso ocorra em uma política pública de Turismo?

Uma das possibilidades para as transformações necessárias é o Turismo ser apreendido em sua prática social, também como elemento de ação do Estado, por meio de políticas públicas. Discutir políticas públicas em uma conjuntura de predominância da ideologia neoliberal é mais complexo.

Conjuntura que recoloca a discussão quando são buscadas novas formas de transformação social.

Do ponto de vista teórico-conceitual, pode-se dizer que os estudos das políticas públicas são multidisciplinares. Portanto uma teoria que busca sintetizar teorias já construídas da sociologia, ciências políticas e economia. Por sua vez, as políticas públicas refletem as relações conjunturais da economia e sociedade. Atualmente, muitos são os pesquisadores de diversas áreas como geografia, planejamento, economia, ciência políticas, ciências sociais aplicadas, que têm interesse nessa disciplina contribuindo teórico e metodologicamente (SOUZA, 2003).

Os pesquisadores da área Turismo mais conscientes do papel social que o fenômeno abarca, passaram a olhar as políticas públicas como forma de planejamento focado nas relações das comunidades com o Estado. Considerando essa abordagem, torna-se necessário discutir o que são políticas públicas para, então, compreender a relação da mesma com o Turismo.

Segundo Souza (2003), não existe uma única ou melhor definição sobre o que são políticas públicas. Ela descreve as principais definições utilizadas:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2003, p. 24).

Portanto, pode-se dizer que políticas públicas indicam o Estado em movimento, interferindo na vida dos cidadãos de forma direta ou indireta através de ações, sendo assim o que o Estado escolhe fazer ou não, e o que fazer é definição ideológica.

As políticas públicas pensadas pelo Estado, quando indicam uma ação que será realizada são constituídas de três principais etapas: formulação, implementação e avaliação. As teorias sobre políticas públicas dedicam-se

mais a etapa de tomada de decisão, ou seja, da formulação das políticas públicas. Já as etapas de implementação e avaliação ainda são pouco estudadas e inclusive na aplicação da gestão pública. Entretanto é no ciclo de implementação que as ações do governo são materializadas. Sem a prática, as políticas públicas não passam de boas intenções (HEIDEMANN, 2009).

Nessa perspectiva é importante analisar o que diz Carvalho (2002):

Tanto as metas, como as estratégias de ação para alcançá-las, são objetivos de duas facetas da política pública, nem sempre muito conseqüentes: o discurso, ou seja, a forma pela qual uma demanda se transforma numa proposta de ação e de registro na agenda de decisões de um governo; e a prática, que é a forma pela qual os diferentes atores se inter-relacionam, formulam seus problemas, exigem soluções, instrumentam e materializam a política (CARVALHO, 2002, p.85).

Assim, as etapas de formulação (o discurso), implementação (prática) e a de avaliação devem possuir o mesmo grau de intensidade na concretização das políticas públicas, mas nem sempre é dessa maneira que as coisas acontecem, apesar das boas intenções no discurso que são feitos pelos agentes dos governos em muitos casos.

Percebendo que as políticas públicas são formuladas por sujeitos, que possuem interesses particulares, é importante ressaltar a distinção entre políticas de Estado e políticas de governo. As políticas de Estado possuem um caráter de permanência, de legitimidade perante a sociedade, materializadas em leis. Abaixo da superestrutura do Estado existem os governos, que são gestores temporários das políticas de Estado, entretanto precisam conciliar os aspectos de estrutura e de conjuntura, a partir de suas tendências políticas e articulações de interesse (CARVALHO, 2002). Esse é um dos maiores conflitos das relações entre Estado, ideologia, políticas públicas e sociedade civil, e revela a relação de poder que se estabelece no interior dos governos.

Pensando na feitura das políticas públicas de Turismo, percebe-se que o seu planejamento, muitas vezes, não é executado apenas pela estrutura de Estado, e sim por diversos atores organizados em entidades, consórcios, organizações não governamentais. Pode-se dizer que no Turismo as associações da sociedade civil assumem funções que, teoricamente, seriam do Estado, como por exemplo, os processos de qualificação profissional na área.

Nesse sentido é importante considerar que o tamanho do Estado está diminuindo, mas o trabalho de administrá-lo aumentando, pois há uma complexidade de atores, e de vontades diversas, com concepções divergentes. Pensando na democracia participativa à participação da sociedade civil é fundamental, a sociedade deve administrar junto.

As ideologias que cada governo assume afetam a estrutura das instituições estatais, aumentando ou diminuindo suas atribuições (HEIDEMANN, 2009). Os Estados das diferentes nações fazem parte da totalidade das sociedades, e o que diverge são as questões conjunturais e ideológicas. As mudanças de projetos políticos nos Estados podem focar a atuação nas relações com o mercado, atendendo ao neoliberalismo, ou em novas alternativas pautadas pela participação e justiça social.

As democracias neoliberais produziram políticas públicas pautadas para a manutenção do sistema capitalista, ou seja, focadas em um desenvolvimento econômico – importante é manter os índices econômicos. Contrapondo esse modelo, as democracias participativas, precisam criar políticas públicas que em alguma medida, sejam capazes de combater as desigualdades da sociedade capitalista. As políticas de educação, de saúde, de moradia, de valorização do trabalho, entre outros, são formas de combate às desigualdades. Os Estados democráticos participativos precisam, além disso, também buscar alternativas aos modelos econômicos de desenvolvimento dominantes. Será o Turismo, uma das alternativas?

Para tanto, como são as políticas públicas de Turismo? Qual o caráter tem e qual deverá ter na busca pela emancipação social?

Abordagem de Políticas Públicas de Turismo deve conceber o Turismo como um sistema aberto, orgânico e complexo que se coloque como prática multissetorial, cuja execução deve, necessariamente, incorporar visões multidisciplinares, multiculturais e multissociais. Conforme Gastal e Moesch (2007), políticas públicas seriam as intervenções realizadas pelo Poder Público, instituições civis, entidades privadas e grupos comunitários, com o objetivo de atender à população nas suas necessidades materiais e simbólicas, garantindo-lhes acesso, e maior e melhor qualidade de vida não só para os

grupos hegemônicos, mas em especial para os excluídos por razões econômicas, sociais e culturais, etárias ou de gênero, dentro do respeito do direito à diferença.

As políticas públicas de Turismo, de forma geral, são reguladoras, constituem-se de diretrizes, objetivando principalmente o desenvolvimento e promoção dos destinos turísticos. A formulação dessas políticas ganha força a partir do século XX, quando se percebe a importância econômica do Turismo. Assim, pode-se dizer que as políticas públicas para o Turismo, caminham para atender as demandas do mercado, seja na regulação de algumas atividades, a liberação de linhas de crédito e até mesmo a melhoria da infraestrutura em destinos já consolidados, objetivando o aumento de fluxo (SILVA, 2013).

Gastal e Moesch (2007) abordam as políticas públicas de Turismo no cenário neoliberal. Para as autoras, a ideologia neoliberal indica que o Turismo deva ser um dos setores totalmente entregues à iniciativa privada. Portanto, antes de se pensar nas políticas públicas de turismo é necessário pensar qual o modelo de Turismo que se quer, e como ele poderá interferir na melhoria de vida da comunidade local e no desenvolvimento econômico, social, político e cultural de forma harmônica com o meio ambiente e a sociedade.

Conforme afirma Moesch (2012), a política pública de turismo, em sua dimensão social, deve ter como eixo uma melhoria na qualidade de vida da comunidade envolvida, na melhoria do ambiente urbano, na ampliação da variedade de oportunidades culturais que são condições indispensáveis para atrair e desenvolver novas oportunidades de geração de renda e trabalho. Esse caminho irá possibilitar que os destinos turísticos se fortaleçam a partir de uma rede de solidariedade, negociando com as empresas, internacionalizadas, buscando o bem-estar comum, e enfatizando a dinâmica do local e do global.

Para que se alcancem esses propósitos das políticas públicas é necessário que o Turismo seja compreendido em sua totalidade. Considerando a qualidade do destino turístico na relação entre o lugar, os serviços e a cultura, bem como na relação de troca entre turistas, trabalhadores e empreendedores. O todo turístico organizado integralmente, gerará qualidades que não seriam possíveis se pensando de forma isolada.

Percebe-se que o Turismo está ligado ao todo, e que pensar seu planejamento apenas pelas suas partes isoladas, não irá garantir a qualidade das políticas públicas, e nem o desenvolvimento harmônico. As políticas públicas de Turismo no Brasil, de um modo geral, estão sempre focadas em um determinado objetivo de planejamento como qualificação, infraestrutura, promoção, mas são pensados de forma isolada, não garantindo um planejamento da totalidade do fenômeno e conseqüente desenvolvimento harmonioso e integrador.

Beni (2006) aborda uma pesquisa realizada na década de 1980 que objetivava analisar o desempenho do sistema nacional de turismo brasileiro. Nesta pesquisa, evidenciou três dificuldades principais: a indefinição de uma política; mão de obra qualificada; integração e coordenação entre os órgãos. Esses elementos são identificados nos dias atuais. Além disso, a pasta do Turismo ainda é utilizada como “moeda de troca” no sistema político brasileiro, um problema estrutural, uma vez que a pasta não se torna estratégica para o desenvolvimento nacional.

O histórico das políticas públicas de Turismo no Brasil, está evidenciado na obra de Beni (2006). Além de apresentar de forma descritiva os acontecimentos, aponta algumas críticas relevantes para o entendimento das causas de, ainda hoje, o Brasil não possuir uma política pública de Turismo mais consolidada, devido às representações fragmentadas com interesses diversos, que não convergem para a concretização de um objetivo comum.

As políticas públicas de Turismo no Brasil, assim como as demais, são definidas pelas ideologias dos governos. Conforme, buscou-se identificar no Quadro 3.

Quadro 3: Períodos históricos e as vinculações do Estado no Turismo

INTERVENÇÃO E/OU VINCULAÇÃO DO ESTADO NO TURISMO	PERÍODOS E IDEOLOGIAS
Criação a Divisão de Turismo do Departamento de Imprensa e Propaganda, principais atribuições: construção da imagem do país; proteção de bens históricos e artísticos nacionais; fiscalização de agências e venda de passagens.	1930-1945: Era Vargas; Estado Autoritário e desenvolvimentista.
Criação da Comissão Brasileira de Turismo – COMBRATUR, principais atribuições: coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo.	1956-1960: Governo Juscelino Kubitschek; Plano de Metas – “50 anos em 5”. Estado desenvolvimentista.
<p><b>1966</b> - Criação da EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo e do CNTUR – Conselho Nacional de Turismo.</p> <p><b>1972</b> – Criação de incentivos fiscais através do FUNGETUR - Fundo de Gestão do Turismo.</p> <p><b>1973</b> - Disposição sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo (Decreto-lei n.71.791 de 1977).</p> <p><b>1977</b> – Lei n. 6.505 de 13 de dezembro (dispõe sobre atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para funcionamento e fiscalização) e Lei n. 6.513 de 20 de dezembro de (cria área e locais de interesse turístico).</p>	1964-1985: Ditadura Militar - Estado autoritário; Desenvolvimentista e Estabilização econômica. <sup>11</sup>
<b>1985/86</b> - Liberação do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas e conseqüentemente redução da clandestinidade e aumento do número de agências registradas; Criação do Programa “Passaporte Brasil” para a promoção do	1985-1994: Redemocratização política; Crise econômica; Início do estado neoliberal <sup>12</sup> .

<sup>11</sup> “(...) no Brasil os militares não inovaram em matéria de política econômica. Com exceção dos três primeiros anos de governo militar, quando todos os esforços concentraram-se no programa de estabilização para conter as altas taxas de inflação, a política econômica, durante o período militar, seguiu basicamente o mesmo modelo vigente desde o governo Vargas. O chamado “milagre brasileiro” do período 1967-73 teve como sustentáculo, por um lado, os resultados obtidos pela política de estabilização de 1964-67 e, por outro, uma política de desenvolvimento que consolidou e intensificou o modelo de substituição de importações que reservava ao Estado um papel empreendedor ainda mais importante. Por volta de 1974, a despeito dos sinais de que o milagre havia se desfeito manifestos pelo impacto que a crise mundial do petróleo exerceu no Brasil, o mesmo caminho continuou a ser trilhado. Uma ambiciosa política de substituição de importações de bens de capital e matérias-primas, sustentada por investimentos do setor público e por empréstimos estrangeiros, foi a estratégia seguida (Cardoso, 1983). Certamente, esta estratégia teve êxito ao garantir altas taxas de investimento e ao fazer da experiência brasileira de regime militar-autoritário um caso de desempenho econômico bem-sucedido. Porém, foi também responsável por sérios desequilíbrios, e os problemas econômicos que haviam provocado a intervenção militar em 1964 inflação alta e estagnação econômica ressurgiram com ainda mais intensidade, permanecendo como pano de fundo do processo de transição política” (KINZO, 2001, p. 4).

<sup>12</sup> “(...) a democratização brasileira seguiu seu curso neste novo contexto político. No que tange à questão social e econômica, o caminho percorrido foi de pedras e espinhos no período que se seguiu: entre 1986 e 1994 o país mudou quatro vezes de moeda e teve seis experimentos em estabilização econômica, apenas o último o Plano Real tendo sido bem-sucedido. A sucessão de fracassos não apenas agravou a crise econômica e social, mas também comprometeu a capacidade do Estado de governar, tornando o problema da governabilidade uma realidade permanente”(KINZO, 2001, p. 8). A partir de 1990, no Governo Collor, o Brasil ingressou no modelo Neoliberal e tomou corpo no governo de Fernando



INTERVENÇÃO E/OU VINCULAÇÃO DO ESTADO NO TURISMO	PERÍODOS E IDEOLOGIAS
<p>turismo interno.; Estímulo à criação de albergues.  <b>1987</b> - Incorporação das questões ambientais na formulação das políticas públicas; Lançamento, pela EMBRATUR, do turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro.  <b>1988</b> - O turismo é citado na Constituição Brasileira em seu art. 180, no qual atribui responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais.  <b>1991</b> – Criação do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; Revitalização do FUNGETUR e dos incentivos fiscais do setor; Apresentação do PLANTUR – Plano Nacional de Turismo; Criação do PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste.</p>	
<p>1994 – Lançamento do PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo que incorporando princípios de descentralização governamental.  1996 – Criação do Ministério do Esporte e Turismo; Apresentação de nova Política Nacional de Turismo para o período de 1996-1999, contendo dez objetivos estratégicos, entre os quais destacam-se a descentralização, “conscientização” e articulação intra e extragovernamental; Flexibilização da legislação (resultando na queda das tarifas aéreas e no início de cruzeiros com navios de bandeira internacional pela costa brasileira).  2000 – Criação do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo;</p>	<p>1994-2002: Governo FHC; Estado Neoliberal.</p>
<p><b>2003</b> - Criação do Ministério do Turismo, nova organização administrativa do turismo em nível nacional: EMBRATUR (promoção e marketing do produto turístico brasileira para o mercado internacional), Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infraestrutura turística) – modelo vigente até 2015; Reativação do Conselho Nacional de Turismo; Plano Nacional de Turismo (2003/2007) “Diretrizes, Metas e Programas”;  <b>2004</b> - Implantação do Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil;  <b>2005</b> - Lançamento do Salão Brasileiro de Turismo (última edição em 2011);  <b>2007</b> – Plano Nacional de Turismo (2007/2010) “Uma Viagem de Inclusão”  <b>2013</b> - Plano Nacional de Turismo o Brasil (2013/2016) “O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil”  <b>2014</b> - Copa do Mundo Brasil FIFA 2014(sediada em 12 estados da federação)  <b>2016</b> - Olimpíadas e Paraolimpíadas Rio 2016; Reestruturação interna do MTUR em 2016, organização as competência das secretarias da seguinte forma: Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo (infraestrutura turística, planejamento, ordenamento, estruturação e gestão das regiões turísticas) e Secretaria Nacional de Qualificação e Promoção do Turismo (formalização e qualificação no turismo, marketing e apoio à comercialização dos destinos turísticos em âmbito nacional), EMBRATUR continua como a mesma competência de</p>	<p>2003-2016: Governo Lula; Reestruturação do Estado Nacional; Retomada do desenvolvimento com distribuição de renda; Crise econômica mundial.</p>

Henrique Cardoso. As ações de estado mínimo, foram percebidas pelas privatizações e pelas parcerias público-privada, como afirma Mazatto (2015).

INTERVENÇÃO E/OU VINCULAÇÃO DO ESTADO NO TURISMO	PERÍODOS E IDEOLOGIAS
promoção internacional.	

Fonte: Autora (adaptado de BENI, 2006, p.19)

Conforme apresenta a Quadro 3, pode-se dizer que o turismo, enquanto política pública, foi tornando-se preocupação do Estado, a partir das necessidades dos governos. Como no caso da Era Vargas (1930-45) e na Ditadura Militar (1965-85), em que a pasta do Turismo era utilizada como um instrumento para reforçar a ideologia dessas ditaduras, para o público interno e externo do país. Entretanto, é a partir da década de 1990, quando são criados os primeiros planos nacionais de Turismo, que começam a se desenhar as primeiras políticas públicas de Turismo no Brasil.

O período entre 2003-2016 da política pública de Turismo no Brasil pode ser compreendido a partir da criação do Ministério do Turismo - MTur, em 2003, na gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, atendendo a demanda do *trade* turístico nacional.

O Ministério do Turismo passou a incorporar a EMBRATUR e uma nova organização administrativa do turismo em nível nacional: EMBRATUR (promoção e marketing do produto turístico brasileiro), Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infraestrutura turística). Priorizou-se o Sistema Nacional de Turismo, a partir da reativação do Conselho Nacional de Turismo e a criação do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo, além do lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2007), a implantação do Programa de Regionalização Turística – Roteiros do Brasil, e outras ações que incentivaram as políticas públicas de turismo a nível nacional, estadual e municipal.

Beni (2006) relata que, mesmo com a criação do MTur, o qual proporciona uma estrutura mais adequada para o Turismo nacional, ainda há questões conceituais que devem ser revistas nos planos e programas. E os estados e municípios, ainda enfrentam problemas estruturais, como falta de mão de obra especializada, sem direção e sem planejamento. Assim, a política de turismo ainda não se tornou estratégica.

A partir destas constatações sobre a política pública de Turismo brasileira, volta-se às questões conceituais. Portanto, conforme Gastal e Moesch (2007), as políticas públicas aplicadas devem, necessariamente, apresentar qual o modelo de desenvolvimento pretendido, bem como, os seus compromissos. Assim, os preceitos para consolidar a democratização das políticas públicas de turismo são:

(a) ter normatizações jurídicas; (b) realizar intervenções diretas na forma de linhas de financiamento, implementação de infraestrutura, gerenciamento de informações, treinamento e qualificação de recursos humanos, com a lógica da proteção a grupos e comunidades frágeis que por razões econômicas, quer por razões culturais; (c) consolidar diretrizes políticas que não incentivem apenas o Turismo nos seus desdobramentos econômicos, mas também nas suas implicações socioculturais centradas na pessoa, ou seja, no turista (GASTAL; MOESCH, 2007, p.42).

Complementando os preceitos que as autoras apresentam, acrescenta-se, na perspectiva da emancipação social, que as políticas públicas de turismo, devem ser elaboradas de forma participativa, e com diretrizes políticas com foco no cidadão.

As políticas públicas devem materializar-se em normas jurídicas e em intervenções diretas, amplas ou pontuais, que as encaminhem e viabilizem. Portanto, o conceito de políticas públicas se constrói, historicamente, como o conjunto de ações que objetivem construir o controle social sobre bens, serviços e obras públicas, de modo que estes sejam desfrutados de maneira efetiva por toda a sociedade. As políticas públicas se caracterizariam pela democratização do usufruto dos bens e pela organização da sociedade para a determinação e distribuição desses bens, possibilitando a democratização do acesso e a democratização da gestão (GASTAL; MOESCH, 2007).

As políticas públicas de turismo são um importante elo de articulação entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil, como analisado por Beni (2006):

A política de turismo em um país não se faz unicamente no interior de órgãos públicos do setor, mas em muitas manifestações da iniciativa pública e privada, empenhada em vários tipos de programas para o desenvolvimento turístico (BENI, 2006, p. 28).

A partir dos entendimentos trilhados, sobre políticas públicas de Turismo, questiona-se suas formulações como instrumento para cumprir com o

seu papel democratizante nas relações políticas com a sociedade civil, ou seja, que possibilitem a emancipação social, onde os atores do processo sejam sensibilizados sobre a importância do Turismo e a qualidade humana que se estabelece pela troca dos encontros entre comunidades.

Uma política pública em turismo, que o conceba como prática social, exige um planejamento sistêmico, integrador do público e privado, onde os benefícios devem ser difusos, descentralizados, não apenas dirigidos aos empreendedores estrangeiros, ou, os já consolidados no mercado. É necessário estabelecer um processo de descentralização no planejamento e implantação dos planos de turismo, para buscar e consolidar a democratização dos recursos e as concepções no rumo mais integrador e sustentável de suas ações e investimentos.

A partir dos entendimentos trilhados até aqui, que perpassaram o conceito de Estado, das ideologias que direcionam os modelos de democracia e das políticas públicas, até a formação do Estado brasileiro e do Rio Grande do Sul, emerge a questão central desta pesquisa: desvelar em que medida as epistemologias presentes nas políticas de governo no Rio Grande do Sul possibilitaram ou não a democratização das ações turísticas construindo uma participação mais cidadã?

## **CAPÍTULO II - AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO PERCURSO HISTÓRICO DO RIO GRANDE DO SUL**

O Capítulo II irá abordar os caminhos percorridos por essa pesquisa a partir de sua teorização e metodologia escolhida.

### **2.1 CAMINHOS METODOLÓGICOS – CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO**

Esta pesquisa tem como objeto de análise as políticas públicas de Turismo no Rio Grande do Sul, no período de 1995 até 2002. Busca desvelar em que medida as epistemologias presentes nas políticas de governo no Rio Grande do Sul possibilitaram ou não a democratização das ações turísticas construindo uma participação mais cidadã.

Para responder esse problema de pesquisa, tem-se como objetivo: desvelar as epistemologias presentes nas políticas de governo no Rio Grande do Sul, no período entre 1995 a 2002, e suas relações com a concepção e implantação das políticas públicas de Turismo do Estado e as consequentes formas de participação cidadã. E como objetivos específicos:

- Identificar quando o Turismo foi incorporado na agenda política dos governos do Rio Grande do Sul ao longo do processo histórico.
- Realizar um levantamento histórico sobre o planejamento das políticas públicas de Turismo no Rio Grande do Sul no período entre 1995 a 2002.
- Analisar o processo de implantação das instâncias de governança regionais na efetivação das políticas públicas propostas pelo Poder Público Estadual, entre os anos de 1995 a 2002, e sua intencionalidade da ampliação da democratização do poder entre esfera pública e setores organizados da sociedade.
- Analisar como as epistemologias presentes nas políticas de

governo do RS no período, entre 1995 a 2002, influenciaram na concepção e implementação dos planos de Turismo do Estado.

As questões de pesquisa propostas perpassam o desvelamento dos objetivos:

- Como foram planejadas às políticas públicas de Turismo implementadas pelo Estado do Rio Grande do Sul no período entre 1995 até 2002?
- Como as ideologias de estado neoliberal propostas no governo de Antônio Britto (PMDB), entre 1995-1999 (aqui representando a parte de uma totalidade), interferiram no processo de formulação e implementação das Políticas Públicas de Turismo no RS?
- Como o governo, identificado com uma política de estado democrática participativa, - o governo de Olívio Dutra (PT) entre 1999 – 2003 (aqui representando a parte de uma totalidade) - interferiram no processo de formulação e implementação das Políticas Públicas de Turismo no RS?
- As políticas públicas de Turismo aplicadas no Rio Grande do Sul, entre 1995 a 2002 foram possibilitadoras da democratização das relações de poder entre o Estado e os atores sociais das diferentes regiões turísticas?
- Quais elementos foram estruturantes para possibilitar a democratização das ações no campo do Turismo?
- Como foi o processo de implementação das Instâncias de Governança Regionais do Turismo do Rio Grande do Sul no período entre 1995 a 2002? Qual foi o papel, das mesmas, na formulação e implementação das políticas de públicas de Turismo?
- Qual a relação entre a epistemologia expressa pela concepção de turismo dos planos de governo Olívio Dutra e a incorporação dos diferentes atores na sua implantação?

O caminho metodológico adotado é de uma pesquisa qualitativa, que compreende a análise sócio-histórica das políticas públicas em turismo do Rio Grande do Sul no recorte temporal de 1995 a 2002, pois ao longo desses oito anos estiveram à frente do governo do Estado duas ideologias diferentes -

neoliberal e democrática participativa -, que apresentaram propostas de políticas públicas para o Turismo. Para tanto, será utilizada a técnica de análise documental. O tratamento dos achados será pela análise de conteúdo, e as categorias operatórias serão construídas a partir do método materialismo histórico-dialético.

A pesquisa qualitativa se ocupa de um nível da realidade que não deveria ser quantificado, respondendo a questões muito particulares. Ela trabalha com “o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (MINAYO, 2011, p.21).

O nível de profundidade da pesquisa é descritivo e explicativo, que exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987).

Como modo de investigação será realizado um estudo de caso sobre o processo histórico das políticas públicas de turismo no Rio do Grande do Sul, com o objetivo de identificar em que medida as epistemologias políticas dos governos do Rio Grande do Sul, no período entre 1995 a 2002, interferiram na elaboração das políticas públicas de Turismo na perspectiva da democratização das ações turísticas construindo uma participação mais cidadã.

O estudo de caso, utilizado como estratégia de pesquisa, contribui para um modo de compreender fenômenos organizacionais, sociais e políticos, ou seja, fenômenos sociais complexos. Assim permitindo uma investigação que preserva as características holísticas e significativas de acontecimentos da vida real – “tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação dos ciclos econômicos” (YIN, 2005, p.20).

O caminho metodológico percorrido iniciou pela análise documental, referente aos documentos representativos de parte da totalidade dos Governos do Rio Grande do Sul, no período de 1995 a 2002.

Cellard (2012) aponta que antes de iniciar a análise interpretativa e crítica é necessário realizar um inventário criterioso e uma seleção rigorosa das

informações disponíveis sobre o tema, de modo a localizar os textos pertinentes. E, respectivamente, avaliar sua credibilidade, assim como sua representatividade. Em seguida, examinam-se os diferentes aspectos da análise preliminar, ou seja, o estudo do contexto no qual o texto em questão foi produzido, o autor e os atores sociais em cena, a confiabilidade do documento, sua lógica interna, entre outros aspectos.

O Quadro 4 apresenta os documentos classificados para análise documental.

Quadro 4: Documentos classificados para Análise Documental

<b>GOVERNO</b>	<b>DOCUMENTO</b>
Antônio Britto: 1995 – 1999	Diretrizes de Governo: Movimento Rio Grande Unido e Forte, 1994
Antônio Britto: 1995 – 1999	Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo, 1995
Antônio Britto: 1995 – 1999	Materiais de divulgação turísticos: Rio Grande do Sul: A paixão de muitos povos
Antônio Britto: 1995 – 1999	Legislação sobre o Turismo no período: DECRETO Nº 35.926, DE 12 DE ABRIL DE 1995. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Turismo e dá outras providências. DECRETO Nº 35.956, DE 04 DE MAIO DE 1995. Institui o Programa de Desenvolvimento Turístico da Região Sul/Secção RS - PRODETUR SUL/RS. DECRETO Nº 36.128, DE 16 DE AGOSTO DE 1995. Cria o Calendário de Eventos Turísticos do Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências. LEI Nº 10.782, DE 07 DE MAIO DE 1996. Cria o Conselho Estadual do Turismo e dá outras providências. (REVOGADA PELA LEI Nº 14.129, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2012.)
Antônio Britto: 1995-1999	Programa de Atração e Exploração Turística do Rio Grande do Sul [s.d.], elaborado pela KVA Consultoria.
Antônio Britto: 1995-1999	Mensagens à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul dos anos 1996, 1997,1998,1999.
Olívio Dutra: 1999 – 2003	Proposta de Governo da Frente Popular – Candidatura Olívio Dutra, 1998
Olívio Dutra: 1999 – 2003	Plano viajando pelo Rio Grande, 1999
Olívio Dutra: 1999 – 2003	Materiais de divulgação turísticos Dicas Turísticas do Rio Grande do Sul, 1999



GOVERNO	DOCUMENTO
Olívio Dutra: 1999 – 2003	Legislação sobre o Turismo no período: DECRETO Nº 39.591, DE 17 DE JUNHO DE 1999. Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de propor e organizar ações governamentais relativas às localidades turísticas do Estado, em especial durante a Temporada de Verão, e dá outras providências. DECRETO Nº 40.980, DE 15 DE AGOSTO DE 2001. Institui o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil/RS - PRODETUR SUL.
Olívio Dutra: 1999 - 2003	Mensagens à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul dos anos 2000, 2001, 2002.

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

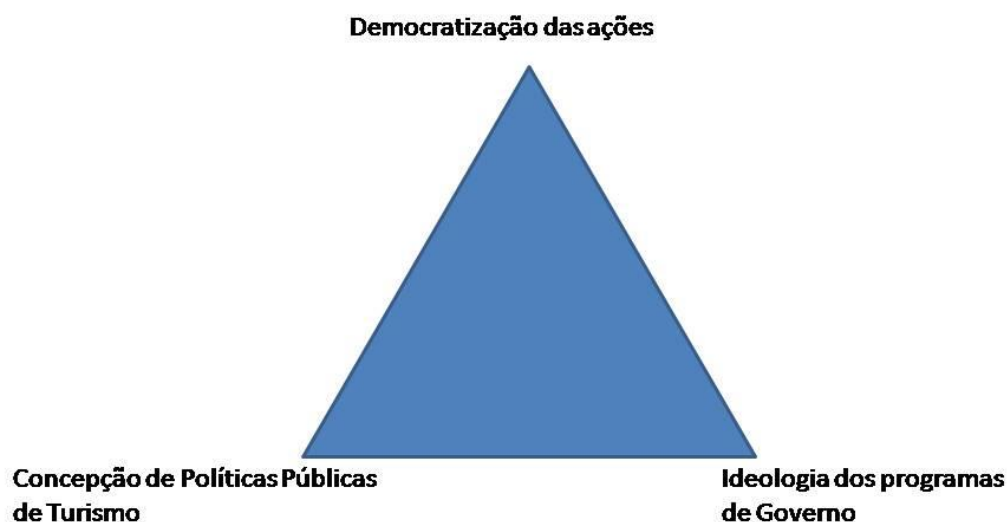
Como forma de análise dos achados foi utilizada a análise de conteúdo, por ser a forma mais adequada de desvendar as ideologias que podem existir nos dispositivos legais, e que não são percebidos com a devida clareza (TRIVIÑOS, 1987).

A análise de conteúdo se define como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações” que aposta no rigor do método como forma de não se perder na heterogeneidade de seu objeto, visa obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores e conhecimentos relativos às condições de variáveis inferidas na mensagem (BARDIN, 1977, p. 31).

A partir desta técnica, e das demais, foi possível evidenciar nos achados da pesquisa as respostas para alguns dos questionamentos ora propostos por essa pesquisa.

A Figura 1 apresenta o quadro teórico da pesquisa que perpassa os campos de ideologia dos programas de governo, concepção de políticas públicas e a democratização das ações. Assim, permitiu elaborar categorias operatórias instrumentais para desvelar como as ideologias dos governos do Rio Grande do Sul interferiram na elaboração das políticas públicas de Turismo no sentido da democratização das ações.

Figura 1: Categorias operatórias instrumentais da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2016).

## 2.2. MATERIALISMO DIALÉTICO HISTÓRICO-ESTRUTURAL: CATEGORIAS DE ANÁLISE PARA A DESCONSTRUÇÃO DO DISCURSO IDEOLOGIZADO DAS POLÍTICAS

“O método, no sentido estrito, designa um modo básico de conhecer” (PAVIANI, 2009, p. 61). Assim, indica caminho, orientação, direção, e aponta os modos básicos de se interpretar e analisar as realidades. A opção pelo método de análise é fundamental, pois é através dele que se irá descrever, sintetizar explicar e interpretar o objeto de pesquisa.

A pesquisa utiliza como método a dialética, que conforme Paviani (2009) é ao mesmo tempo uma filosofia e um método. Sendo assim, optar por esse método é tomar partido sobre uma concepção filosófica do homem e da sociedade, onde a realidade é vista como um jogo de contrários, de opostos, mediados pela totalidade, na dinâmica de superar a contradição entre a tese e

antítese, por meio da síntese.

A dialética apresenta três aspectos: o sentido objetivo – movimento concreto, natural e sócio-histórico da realidade estudada; o sentido subjetivo – a lógica do pensamento no que se pretende o conhecimento adequado dos processos históricos; e, o sentido metodológico - a relação entre o objeto construído pela ciência, o método empregado e o objeto real (BRUYNE, 1977).

Demo (1995) afirma que não existe uma única dialética e, por isso, argumenta a favor da dialética histórico-estrutural, que para o autor é a mais adequada para analisar a realidade histórica, equilibrando as condições objetivas e subjetivas, pois “aposta mais nas transformações históricas do que nas estruturais” (DEMO, 1995, p.105).

A historicidade representa a roda viva da dialética, tese-antítese-síntese, movimento em que toda formação histórica está sempre em transição, o que supõe a visão intrinsecamente dinâmica da realidade social, no sentido da produtividade histórica. “Historicidade alega que a história não só expressa a trajetória do fenômeno, mas contém também sua explicação, como ocorre também na evolução” (DEMO, 2000, p.110). A historicidade não dilui a ideia de estruturas, pois acredita em “estruturas históricas”, que permitem análises históricas.

A dialética-histórico-estrutural reconhece no mesmo patamar de relevância condições objetivas e subjetivas. As condições objetivas são aquelas “dadas externamente ao homem, ou dadas sem sua opção própria” (DEMO, 1995, p.95) e as condições subjetivas consideram-se “aquelas dependentes da opção humana, a capacidade de construir a história em parte, no contexto das condições objetivas” (DEMO, 1995, p.95).

Partindo destas constatações o método dialético histórico-estrutural é o mais apropriado para utilização na pesquisa proposta. Por meio da apreensão do objeto pelo método indicado, será possível compreender a realidade social, interpretando o presente com base no passado, além das questões objetivas, relacionando a teoria e a prática, desvelando o que é estruturante nas políticas públicas de Turismo no Estado do Rio Grande do Sul.

As leis da dialética, assim como as categorias, refletem as leis universais do ser, as ligações e os aspectos universais da realidade objetiva. Conforme afirma Cheptulin (1982), as categorias refletem além das relações universais, e sim as propriedades e os aspectos universais da realidade objetiva. Pode-se dizer que as categorias exprimem modos e formas de ser determinados pela estrutura de existência de uma determinada sociedade.

As categorias se formam no desenvolvimento histórico do conhecimento e na prática social. Assim como afirma Moesch (2004, p. 302):

Apreendendo as categorias, como constituintes de um tipo de concepção, podemos entendê-las como formas de conscientização nos conceitos dos modos universais de relação do homem com o mundo, que refletem a propriedade e leis mais gerais e essenciais da natureza, a sociedade e o pensamento.

Considerando esses aspectos sobre as categorias, utilizar-se-á às seguintes categorias *a priori* da dialética histórico-estrutural: totalidade/fragmentação, teoria/prática, contradição/mediação, e ideologia. A fim de desvelar a ideologia existente nas evidências colhidas pela análise documental, e no tratamento de seus conteúdos.

**Totalidade/Fragmentação:** Na categoria da totalidade reconhece-se que as mudanças provêm de dentro das coisas, toda a realidade pode parecer simples se não reconhecemos a sua história. A totalidade não é composta por partes tranquilamente justapostas, não é estática, mas incompleta, aproximada e imprecisa.

Forma um todo porque existe dinâmica comum, mas mostra rachaduras constantes, por onde sempre pode entrar a antidinâmica da mudança. A totalidade não possui apenas a dinâmica circular, que é sempre a mesma e lhe permite recuperar-se eternamente. Ao contrário, a dinâmica é feita de dinâmicas contrárias, feitas de convergências e divergências (DEMO, 2000, p.109).

**Teoria/Prática:** “Prática é condição de historicidade. Teoria é maneira de ver, não de ser” (DEMO, 1995, p.100). A prática precisa da teoria, e vice-versa. Teoria tem pretensão universal, e prática é localizada, para renovar-se toda a prática carece de voltar para teoria. Para fins de análise, é possível focar em apenas uma. Mas teoria que nada tem a ver com prática, nunca foi sequer teoria. E prática que jamais volta à teoria, desanda em ativismo cego.

Toda prática é inevitavelmente ideológica, porque se realiza dentro de uma opção política, naquela parte da história que pode ser feita, conquistada, rejeitada pelo homem. Se a atuação humana histórica é intrinsecamente política, no sentido da realização da capacidade de conquista de espaço próprio e da potencialidade no contexto das condições objetivas, decorre que a marca ideológica transparece em toda prática. Não é que a teoria não seja ideológica, pois o próprio distanciamento para com a prática significa compromisso ideológico. Mas a teoria pode pelo menos iludir-se com a distinção formal entre fato e valor, meio e fim, teoria e prática. A prática sequer se realiza sem horizonte ideológico, sobretudo práticas mais diretamente confrontadas com estruturas de poder. Mas, igualmente, práticas mais genéricas, subterrâneas, difusas, como a construção de uma cultura, são uma maneira, entre outras possíveis, de realização histórica, onde entram elementos opcionais, confrontos de interesse, privilégios e desprivilegio (DEMO, 1995, p.102).

**Contradição/Mediação:** A categoria fundamental para a dialética é a contradição, pois para que haja diálogo é necessário haver conflito. Assim, a realidade é intrinsecamente dinâmica, porque atravessada por forças polarizadas de componentes que, ao mesmo tempo, forma e estabilizam o todo.

A unidade de contrário possui para o homem dubiedade típica histórica: ao mesmo tempo em que dói, é a raiz da mudança. O fenômeno do poder, que umas das típicas unidade de contrários, retrata esta dubiedade natural e dramática: de uma lado, o drama humano refletido na dicotomia entre poucos que mandam e muitos que obedecem, nas discriminações sociais entre privilegiados e desprivilegiados, nos choques entre minorias elitistas e maiorias populares; de outro, a provocação da reação entre os desiguais, que põem a história em marcha. Não escapamos do poder, porque fazer parte da vida social, de sua própria organização. Mas, se funda privilégios injustos, neles mesmos se dá o começo da superação, pois não há ideologia sem contra-ideologia (DEMO, 1995, p. 98).

**Ideologia:** Entende-se ideologia como “produção de representações mentais, de ordem teórica, mas, sobretudo, práticas, com a finalidade de institucionalizar posições sociais vantajosas” (DEMO, 1985, p.69). A ideologia pode ter inúmeras faces, do ponto de vista da prática, pode ser falsa consciência, não identificando os reais conflitos entre os grupos dominantes e dominados e não identificando as mudanças históricas necessárias.

### 2.3. O DESVELAMENTO DA IDEOLOGIZAÇÃO DO DISCURSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Com o objetivo de tornar a análise mais objetiva, tendo claro da

dificuldade de sua re-construção pelo pesquisador nas ciências sociais, foram definidas as categorias a *posteriori* a partir das teorias expostas no Capítulo I dessa dissertação que são: Políticas Públicas, Turismo, Estado, Cidadania, Participação, Governança e Democracia.

### 2.3.1. Políticas Públicas

No Capítulo I foram apresentados conceitos de políticas públicas e políticas públicas de Turismo, a partir de Heidemann (2009), Souza (2003), Gastal e Moesch (2007) e Beni (2006). De um modo genérico pode-se dizer que as políticas públicas se caracterizam pelo Estado em movimento. E de um modo mais específico são elaboradas por sujeitos que representam governos e ideologias. Assim, as políticas públicas são as formas que o Estado se manifesta para parcelas da população das mais diversas formas.

As políticas públicas no Brasil, por exemplo, são criadas para atender determinados interesses que podem ser do mercado ou da sociedade, através das pressões que grupos distintos exercem sobre os governos. E, em sua maioria, não são perenes a estrutura estatal, desaparecendo de tempo em tempo, e sendo retomadas de acordo com os interesses ideológicos político-partidários. As políticas públicas de Turismo são um bom exemplo disso como já explicitado no Capítulo I.

Na área econômica, como exemplo, os instrumentos tradicionais de políticas públicas, estão direcionados para a implantação de projetos de interesse do grande capital nacional e internacional (GASTAL; MOESCH, 2007). Este é um modelo de política pública das ideologias neoliberais.

Já as políticas públicas que atendem as necessidades da sociedade em sua totalidade, podem ser consideradas como apresentam Gastal e Moesch (2007):

Políticas públicas de democratização não devem se restringir ao imediatismo, ao localismo das reivindicações e demandas, mas se transformar em instrumento de planificação e apropriação dos grandes e variados problemas de gestão urbana, ambiental, social, econômica e humana, bem como de domínio sobre o aparato do Estado, tradicionalmente afastado e refratário à participação e ao controle popular. Devem incluir, mais do que obras, serviços e marketing promocional, processos pedagógicos para elevar o nível de

consciência e participação cidadã de parcela considerável e crescente da população (GASTAL; MOESCH, 2007, p. 40).

Nesta perspectiva, considera-se que as políticas públicas podem se caracterizar pelo Estado em ação. Mas a sua elaboração, implantação e monitoramento dependem da relação dialética sociedade civil-Estado, e devem vir carregadas, em suas ações, de projetos que proponham um conjunto de propostas de intervenções multissetoriais integradas, buscando dar ao cidadão uma atenção sistêmica, integrada e global (GASTAL; MOESCH, 2007). Além disso, são necessários instrumentos que possibilitem a materialidade e a perenidade das políticas públicas, através de mecanismos legais que, de alguma forma, as insiram nas estruturas estatais e garantam sua continuidade.

### 2.3.2. Turismo

A máxima, cidade boa para o turista é a boa para o cidadão local (GASTAL; MOESCH, 2007), está nos discursos de diversos gestores públicos do turismo. Tal afirmativa é válida, pois pelo menos demonstra que deve haver algum tipo de preocupação com os moradores locais, garantindo a eles que as necessidades básicas, como saúde, educação, saneamento básico, segurança sejam bem atendidas, além de outros aspectos de melhoria de qualidade de vida, que podem atrair o turista.

Como visto no Capítulo I, é necessário repensar o conceito de Turismo avançando para uma prática social. Ainda no século XXI o turismo é compreendido como negócio por muitos gestores públicos. Os projetos públicos, em sua maioria, são elaborados em torno das possibilidades de crescimento econômico que podem trazer para as localidades, referindo-se a ele como “indústria do turismo”.

Verifica-se que o Turismo envolve, para além do reducionismo econômico, outros aspectos subjetivos do sujeito que viaja, o que gera no destino turístico necessidades de organização para recebê-lo. Pode-se entender o Turismo como um campo de práticas histórico-sociais, a partir dos deslocamentos dos sujeitos em tempos e espaços diferentes daqueles dos seus cotidianos, esses deslocamentos são recheados de subjetividade, que possibilita afastamentos concretos e simbólicos do cotidiano, implicando, em

novas práticas e novos comportamentos diante da busca do prazer (GASTAL; MOESCH, 2007).

Considerando as contribuições de autores como Beni (2006), Gastal e Moesch (2007), é possível compreender o Turismo como um fenômeno social que se estabelece nas relações de viagens e visitação, trocas culturais e relações sociais entre o visitante e o visitado. Entretanto, é necessário compreender que ainda possa existir um mercado único de turismo mundial, que escapa do controle formal dos Estados. É necessário o turismo ser apreendido como prática social e política. Isso impõe uma nova dialética à gestão pública do turismo. As políticas públicas devem ser elaboradas a partir de uma concepção que priorize os interesses das comunidades locais, buscando alternativas para a emancipação social, cujo planejamento e gestão sejam participativos para se transformar em instrumentos técnico-políticos, de organização das vontades coletivas da localidade (GASTAL; MOESCH, 2007).

### 2.3.3. Estado

O Capítulo I apresentou o conceito de Estado como elemento que constitui a superestrutura da sociedade, conforme a teoria marxista. A partir disso, é possível considerar que a forma como o Estado se manifesta na sociedade depende das estruturas econômicas. É importante considerar que: “A ‘base econômica’ e a superestrutura se associam, existentes simultaneamente e não seqüencialmente – há uma interação dialética entre ambas” (HARVEY, 2006, p. 92).

Nesse sentido, apresentaram-se modelos de Estado distintos, passando do liberal, de bem-estar social e o neoliberalismo. Os modelos de Estado Liberal e Neoliberal representam também democracias com baixa intensidade de participação política. Essa é uma de suas características, além dos aspectos econômicos. Já no Estado de Bem-Estar Social, onde foi possibilitada algumas conquistas sociais, principalmente aos trabalhadores, haviam formas de organização política por parte da sociedade, sejam sindicatos ou associações civis.

O Estado pode ser apreendido como um processo de exercício do poder



por meio de determinados arranjos institucionais, através da aplicação e do cumprimento de leis. O Estado não é apenas o exercício do poder por um determinado governo, mas sim pelas possibilidades que esse poder é exercido nas estruturas institucionais, como o judiciário, o legislativo, o executivo (burocracia e administração), o exército, a polícia e todos os outros que compõe sua estrutura. Nessas estruturas pode haver fragmentações, criando rivalidades entre governo central e governo local, e estruturas hierárquicas das burocracias, por exemplo. Esses aspectos são conjunturais de cada país, mas o efeito destas fragmentações pode ser um jogo de poder do capital para desequilíbrio e manter a relação entre dominante e dominados (HARVEY, 2006).

Como visto no Capítulo I, a sociedade civil e o Estado estão ligados dialeticamente, e essa é uma forma como o poder pode ser exercido nas estruturas do Estado. Atualmente, essa relação se estabelece das mais diversas formas. Como explica Vieira (2001), o estatismo tenta impor o Estado ao mercado e a sociedade civil, e o neoliberalismo tenta impor ao Estado e a sociedade civil a lógica do mercado. Ambos desconhecem a existência de um terceiro elemento. No paradigma da sociedade civil, uma integração sinérgica e construtiva do Estado, mercado e sociedade civil, seria possível se o Estado e o mercado fossem orientados pela sociedade.

Contra as linhas de pensamento do estatismo e neoliberalismo, surge o que Vieira (2001) chamou de ideologia estatal-corporativa da esquerda partidária. Essa ideologia está baseada nas teorias de interesses históricos de classe. Assim a conquista do poder por uma classe particular libertaria toda a sociedade. Portanto, a organização da sociedade é vista como tática para conquistar o poder de Estado e a partir de aí organizar a sociedade de cima para baixo.

O Estado, a partir das visões de Vieira (2001), pode ser compreendido por três perspectivas básicas:

- Estadocêntrica: entende ser função intransferível do Estado de assegurar o bem-estar social, a transferência de tarefas tradicionais do Estado para o mercado ou organizações da

sociedade civil é vista como privatização e evasão de responsabilidades inerentes à função estatal, por imposição das políticas neoliberal e dos ajustes estruturais impostos pelo FMI (Fundo Monetário Internacional).

- Mercadocêntrica: entende que o Estado deve privatizar funções que podem ser assumidas pelo mercado com maior eficiência e otimização de recursos, pois considera que é o mercado que produz riqueza e gera emprego aos trabalhadores. Essa é uma característica central dos governos neoliberais.
- Sociocêntrica: entende que o papel do Estado deve ser redefinido em função da dinâmica de atores da sociedade civil presentes na esfera pública. Na perspectiva societária o que importa é garantir o interesse público e não o fato de a propriedade ser estatal, privada, ou pública não-estatal, esse processo deve abrir caminho para a democratização da relação Estado-sociedade, não só política, mas também econômica e social.

Estas três perspectivas de Estado, podem estar relacionadas também as ideologias que os Estados assumem. O modelo mercadocêntrica caracteriza as democracias neoliberais, e a sociocêntrica, pode representar as democracias participativas, ou os governos democrático-participativos.

Como já relatado, o Estado de democracia neoliberal passa por uma crise de representação, devido ao modelo apenas representativo que estabelece na relação sociedade-Estado. A recuperação de legitimação do Estado poderá ser possível na construção de um novo paradigma de democratização do Estado que tenha centralidade na cidadania como conceito chave para a democratização do Estado. Para isso é necessário a democratização das instituições estatais, a partir de mecanismo que assegurem a participação direta dos cidadãos, por meio da participação popular em conselhos que decidem as políticas públicas (VIEIRA, 2001).

#### 2.3.4. Participação

O ato de participar faz parte da sociedade, acontece na esfera privada

(exemplo, decisões familiares) e na esfera pública - participando por meio do voto na escolha dos representantes políticos da cidade, estado e país. O conceito de participação, por vezes torna-se vago e sem sentido, talvez porque muitos considerem apenas uma ação, e não consideram o fato de que para a efetiva participação seja necessário a reflexão.

A ativa participação no sentido de mobilização social e política é o que possibilita as mudanças na ordem social vigente, mas para isso é necessário a vontade do indivíduo em participar dos processos. Pode-se dizer que existe uma passividade na vontade dos indivíduos em participar, apresentada sobre duas formas, a primeira o “liberalismo” – que ensina que não se deve intrometer na construção do mundo, pois esse é construído pelo mercado, e que um mundo melhor há de vir – e, a segunda, é a visão “estatizante” – que aponta para um planejamento central que colocará ordem no mundo, sem a necessária participação da comunidade (BROSE, 2000, p.108 *apud* DOWBOR, 1999, p.10).

Como já referenciado no Capítulo I, esta passividade é perceptível nos modelos de democracia neoliberal, principalmente. Se for verdade que exista essa passividade na população em participar das decisões para a mudança das realidades em que vivem, inculcadas por essas ideologias, é também verdade que o descontentamento com as decisões tomadas gera uma necessidade de participação, mas que em muitas realidades se limita ao aumento do consumo no mercado, ou seja, cidadão é aquele que tem acesso ao consumo dos bens produzidos pelo capital.

Bordanove (1983) afirma que a participação é bem vista tanto pelos setores progressistas, quanto pelo setor tradicionalmente não favoráveis as forças populares, pois pode gerar princípios de igualdade e liberdade e também manter a situação de controle de poucos para alguns.

A participação no pensamento progressista constitui-se em uma forma de aumentar a consciência crítica da população, contribuindo para fortalecer e qualificar as reivindicações e assumir o protagonismo para a mudança da ordem social. A participação possibilita a resolução de problemas de forma cooperativa e solidária para enfrentar as desigualdades e encontrar alternativas

para o desenvolvimento (BORDANOVE, 1983).

O que se pretende analisar com esta pesquisa é, justamente, se a participação inserida nos planejamentos públicos do Turismo no Rio Grande do Sul, estabeleceu-se como espaço para a reflexão crítica, ampliando o processo de cidadania e de democratização do Estado.

Bordanove (1983) afirma que a participação é uma necessidade humana, pois se constitui de uma tendência inata do homem em fazer, realizar coisas, de se relacionar com os outros, o prazer de desenvolver o pensamento reflexivo e o reconhecimento pelo outro. A partir dessa afirmação, deve-se esclarecer que a participação não é dádiva, concessão e nem preexistente, porque participação é conquista (DEMO, 2009). Os processos de participação são constituídos historicamente, não são os primeiros passos das políticas públicas, mas os fundamentais para a democratização das tomadas de decisões.

Partindo dessas reflexões, é necessário compreender que a participação estabelece uma disputa de poder. Os processos participativos devem compreender que a participação é outra forma de poder. E, para isso, é necessário encarar o poder de frente, e estabelecer uma relação de igualdade e cooperação com os atores envolvidos no processo de participação. O planejamento participativo deve criar um ambiente que possibilite a autocrítica – reconhecendo suas tendências impositivas – e o diálogo aberto com os interessados, não mais vistos como clientela, objeto e alvo (DEMO, 2009).

A relação que se quer com o conceito de participação, parte da ideia que esse é elemento fundamental para o exercício da cidadania e da democracia, estabelecendo uma relação entre Estado e sociedade civil no planejamento de políticas públicas, principalmente através dos processos de governança.

#### 2.3.5. Cidadania

No senso comum, cidadania é entendida como direitos civis e políticos dos sujeitos, através de uma relação entre Estado e cidadão que devem ter consciência dos deveres do Estado e dos seus direitos. Aprofundando o

conceito de cidadania, a partir dos estudos de Vieira (2001), tem-se duas interpretações contraditórias para conceituar o termo. A primeira concepção na tradição liberal de Locke, o papel do cidadão é visto de forma individualista, “os indivíduos são considerados pessoas privadas, externos ao Estado, e seus interesses são pré-políticos” (2001, p.228). A segunda de origem na filosofia política de Aristóteles, “os indivíduos estão integrados numa comunidade política e sua identidade é pessoal é função das tradições e instituições comuns” (2001, p.228).

Percebe-se que são dois conceitos distintos de cidadania, o primeiro de caráter individual e de tratamento igual, e o segundo aproximando-se mais às questões de participação do cidadão garantindo a sua liberdade. Como aponta Vieira (2001) “haveria uma cidadania conservadora – passiva e privada – e outra revolucionária - ativa e pública” (2001, p.228).

O que se quer buscar nesta dissertação parte do conceito de “cidadania revolucionária”, ou seja, da participação como elemento que constitui o ato cidadão, através de um processo democrático que gere a emancipação humana. Para construir esta categoria de análise, buscou-se alicerce nos estudos de Santos (1991), Demo (2009), Gastal; Moesch (2007), Vieira (2001), Toro (2005), Gomes (2010).

O conceito de cidadania, desde a Antiguidade na sociedade grega está intrinsecamente ligado às questões de participação do cidadão na esfera pública. O termo referia-se não só aos direitos de viver no território, mas também a participação das decisões que determinavam o rumo coletivo da *pólis*<sup>13</sup>. Entretanto, na sociedade grega os cidadãos eram considerados apenas os homens livres do sexo masculino, o que justificava a escravidão e a inferioridade das mulheres (GOMES, 2010).

A ideia de cidadania, adotada atualmente, nasce do corpo das revoluções liberais do século XVIII, como a independência dos Estados Unidos e a sua Carta de Direitos (1776) e a Revolução Francesa (1789). Tais revoluções se caracterizaram pelos lemas de liberdade, fraternidade e igualdade e esses também serão os ideais da Carta de Direitos da ONU (1948), marcando a Modernidade (GASTAL; MOESCH, 2007).

---

<sup>13</sup> Palavra grega para cidade.

Voltando ao aspecto mais comum da cidadania como reconhecimento de direitos e deveres, na relação entre Estado e cidadão, deve-se compreender que o ato de cidadania vai além do direito ao voto, e do dever do Estado com necessidades básicas de dignidade para qualquer cidadão. O exercício pleno da cidadania supõe direitos civis, direitos políticos – participação no poder por meio do direito de associação, de livre expressão e de práticas políticas – e direitos sociais, como regulação do trabalho, aposentadoria, alimentação, habitação, saúde e educação, além de direitos culturais (GASTAL; MOESCH, 2007). Pode-se dizer que o pleno exercício da cidadania deve se constituir de outra ordem social que deverá emergir de uma nova sociedade de igualdade e justiça social.

A cidadania na perspectiva da emancipação social poderá pensar novas formas de participação cidadã, menos individual e mais coletiva, menos focada em direitos e deveres, construindo novas formas de participação (SANTOS, 1991).

Demo (2009) considera a cidadania a qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres reconhecidos. Afirma que esta é uma das principais conquistas da história da humanidade. Ao lado do direito, apresenta os direitos humanos que hoje são óbvios, mas que demoraram milênios para serem conquistados. E como deveres principalmente o compromisso comunitário de cooperação e co-responsabilidade. Afirma, que a cidadania pressupõe o Estado de direito, pelo menos na teoria, da igualdade de todos perante a lei e o reconhecimento de que todos os indivíduos são detentores inalienáveis de direitos e deveres.

O exercício da cidadania está ligado a participação política do cidadão no Estado-nação<sup>14</sup>, escolhendo a formação dos governos, através da participação ativa. “A participação ativa tornou-se um direito simbólico, sem substância real. Cidadania com participação igual é mais ideal do que real” (VIEIRA, 2001, p.223).

Pode-se considerar uma utopia a cidadania plena no sistema capitalista global, pois gera contradição entre a teoria e a prática. Na lei, ou seja, na teoria todos os cidadãos são considerados iguais, entretanto os grupos não-

---

<sup>14</sup> “O Estado-nação é um Estado de cidadãos que se emanciparam da condição de súditos” (VIEIRA, 2001, p. 223).

proprietários de bens materiais podem possuir os mesmos direitos, mas não as mesmas condições para exercer a participação e garantir seus direitos (GASTAL; MOESCH, 2007).

Na medida em que o termo cidadania é desconstruído, se torna necessário compreender o significado dado para cidadão. Parte-se da ideia que o cidadão deve ser uma pessoa capaz de cooperar com outras, transformar a ordem social na qual ele quer viver, comprometendo-se em cumprir e proteger a dignidade de todos e todas (TORO, 2005).

O que torna um cidadão não é a certidão de nascimento, carteira de identidade e título de eleitor, mesmo que uma parcela da população brasileira queira se considerar cidadão apenas por possuir esses documentos, e exercendo seus direitos de participação só nos momentos obrigatórios, como é o caso do voto. É necessário compreender que tornar-se cidadão vai muito além de exercer apenas alguns direitos, mas sim ter garantido os direitos civis, políticos e sociais.

O sujeito cidadão deve compreender que a ordem social (leis, costumes, instituições, tradições etc.) não é natural, e sim construída pela sociedade e quase sempre repleta de desigualdades, mas que pode e deve ser alterada de forma cooperada. A capacidade de gerar ou modificar a ordem social, criando liberdade é o que pode caracterizar um sujeito cidadão. A liberdade deverá ser construída na ordem social, a partir da cooperação com os outros, tornando possível a dignidade humana e o combate às desigualdades perenes na sociedade atual. A construção coletiva do bem comum ocorre pela atuação direta do sujeito cidadão em organizações, ou por representantes confiáveis. O ato de participar de organizações é o que torna as pessoas atores sociais (TORO, 2005).

Demo (2009) afirma que “a liberdade só é verdadeira quando conquistada” (p.23), e nesse sentido a cidadania através da participação também. No conceito de cidadania não há só direitos, mas deveres igualmente, deveres que são do Estado para com a sociedade que corresponde aos direitos do cidadão. Entretanto, a cidadania só será efetiva quando o cidadão reconhecer que existem deveres do Estado, mas também dever do sujeito cidadão em assegurar os direitos da sociedade, pela participação.

É importante afirmar que nos processos de democratização do Estado,

na busca de superação da democracia neoliberal, a cidadania ocupa papel de centralidade, principalmente através dos processos de governança.

A cidadania que se quer desvelar nesta dissertação passa pelos processos de participação, que acentuam a cidadania organizada, ou seja, a não individual, acentuando os processos democráticos. Acredita-se que não há cidadania sem participação nas decisões políticas e sociais, e solidariedade entre os cidadãos, que são os atores principais da democracia (DEMO, 2009; VIEIRA, 2001).

### 2.3.6. Governança

Setores da sociedade civil brasileira, entre os quais os movimentos sociais, na década de 1980, lutaram contra o regime militar e compartilhavam de um projeto democratizante e participativo, almejando a expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia no país. O restabelecendo da democracia formal no Brasil com o processo de redemocratização, permitiu eleições livres e a reorganização partidária. Assim, abriu possibilidade de que projetos democratizantes e participativos pudessem ser levados para o âmbito executivo do Estado. A década de 1990 foi marcada pelo trânsito dos ideais perseguidos pela sociedade civil para as estruturas estatais (DAGNINO, 2004).

Pode-se dizer que o marco formal do processo de democratização do Brasil, no que concerne a participação da sociedade civil é a Constituição de 1988, que apresenta aspectos de descentralização das políticas públicas, inclusive no tocante a tomada de decisão. Como forma de instrumentalizar a participação da sociedade são criados conselhos públicos, principalmente para as políticas sociais, estabelecendo uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado na construção, fiscalização e implementação de políticas públicas.

Os mecanismos criados pelo Estado para a participação da sociedade podem ser apreendidos pelo conceito de governança, que em um sentido amplo, diz respeito à capacidade da ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismo e procedimentos para lidar com a dimensão participativa da sociedade. O Estado torna-se mais flexível, descentralizando funções, transferindo responsabilidades, assim alarga o universo dos atores



participantes, mas sem abrir mão dos instrumentos de supervisão e controle (VIEIRA, 2001 *apud* DINIZ, 1996).

A ampliação do debate sobre governança se deve, certamente, à diminuição do Estado promovida pelas políticas neoliberais, e à evidente incapacidade das instituições públicas enfraquecidas em lidar eficientemente com os crescentes problemas sociais (FREY, 2004). Assim, as concepções e as práticas de governança têm caráter ideológico. A construção dos processos de governança pode ser levantada, “partindo da lógica e das necessidades administrativas e governamentais, mas também sob a bandeira da emancipação social e da redistribuição de poder” (FREY, 2004, p. 121).

A governança pode ser entendida, por um lado, como aumento da governabilidade na garantia do jogo das forças do mercado, e por outro como um caráter emancipatório (FREY, 2004).

Portanto, podemos distinguir entre concepções de governança que enfatizam, como objetivos principais, o aumento da eficiência e da efetividade, como no caso do “good governance” defendido pelo Banco Mundial (Worldbank, 1997) ou pelo Fundo Monetário Internacional (IMF, 1997; 2002), no qual a ênfase está na criação de condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do livre jogo das forças de mercado; e concepções de caráter emancipatório, como a “governança participativa” (GROTE/GBIKPI, 2002) ou “governança social negociada” (HIRST, 2000), que salientam a importância da governança “como uma fonte de novos experimentos na prática democrática” (*ibid.*, p. 19) (FREY, 2004, p. 122).

Mesmo com as diferenças a “boa governança” e a “governança participativa” têm em comum a necessidade de interação dos diversos atores na concretização dos seus objetivos. Assim, surge o conceito de governança interativa.

A concepção da governança interativa é, portanto, orientada pela lógica governamental; reconhece, porém, a importância de criação de novas estruturas interativas, não apenas com o intuito de tranquilizar ou reprimir o protesto social, mas, antes de tudo, com o objetivo de reinventar as formas de gestão no sentido de transformar os atores da sociedade em aliados na busca de melhores resultados, tanto referentes ao desempenho administrativo quanto em relação ao aumento da legitimidade democrática. Busca-se com isso canalizar e direcionar as forças societárias para auxiliar a gestão pública (FREY, 2004, p. 123).

Nesse sentido, a governança pode ser entendida como processo de gestão política estabelecida por instrumentos legais que ampliam e empoderam

a relação sociedade civil-Estado, como fóruns, conselhos consultivos ou deliberativos, organizações regionais. Estes instrumentos são por vezes estimulados pelo próprio Estado. A cidadania e a participação devem ocupar lugar central nos processos de democratização que visem superar as limitações do Estado. Nesse sentido, o conceito de governança deve ser considerado como um instrumento de participação na relação sociedade civil-Estado.

### 2.3.7. Democracia: Regulação e Emancipação

A democracia pode ser entendida como uma cosmovisão, ou seja, um modo de viver e estar no mundo. Sendo assim, não é uma ciência, um dogma, um partido, uma política, mas sim uma forma de ser, estar e viver no mundo, através de princípios que possibilitam a construção de uma cultura democrática (TORO, 2005).

Assim, democracia é uma maneira de organizar o mundo, porém não é natural ao ser humano, e sim uma invenção que ocorreu na Grécia antiga a mais de 2.500 anos atrás. Ela pode prosperar, desaparecer e ressurgir como toda a criação humana. Os gregos criaram as ideias democráticas, que foram herdadas pelo Ocidente, e no decorrer do tempo foram assumidas por outras culturas. A democracia não é algo dado à sociedade, não pode ser comprada e nem decretada, ela deve ser uma decisão tomada pela sociedade (TORO, 2005).

A democracia pode ser construída através de seis princípios, conforme apresenta Toro (2001): secularidade, auto fundação, incerteza, ético, complexidade, público. Cada princípio, já no seu enunciado apresenta elementos essenciais para a construção da democracia.

Entre os seis princípios que são apresentados, destaca-se a auto fundação que descreve os preceitos para a participação da sociedade.

(...) esse princípio é base da governabilidade da ética, da criatividade, da autonomia, da liberdade, da participação e da representatividade. A convivência democrática começa quando a sociedade aprende a autofundar sua ordem social (TORO, 2005, p.27).

A democracia é uma construção cotidiana, assim, o princípio da

incerteza é outro que se destaca, pois se deve compreender que a democracia é feita por todos e para todos, sempre buscando aprender com outras experiências. A ideia de que a democracia é feita acolhendo todos os interesses, criando uma sociedade capaz de aceitar regras para diminuir os conflitos, aceitando os diferentes, dá sentido ao princípio da complexidade.

O princípio do público, mesmo sendo o mais novo no discurso da democracia moderna, merece destaque, pois a democracia é para todos, e o público pode ser entendido como aquilo que convém a toda a sociedade para a dignidade humana. O conceito do público vai além do estatal, embora, não se desconheça a importância do Estado para a elaboração de leis, pois ele sintetiza os interesses coletivos, mesmo que contraditórios da sociedade (TORO, 2005).

Corroborando com os princípios apresentados, pode-se elencar critérios necessários para o alcance de um processo democrático, seja ele de uma associação, ou de um governo. Dahl (2001) apresenta cinco critérios: participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de entendimento esclarecido, exercer o controle definitivo do planejamento e inclusão de adultos.

Entre os critérios descritos, a igualdade do voto atualmente é praticada em quase todos os países democráticos, entretanto cada sistema estabelece suas regras. Por exemplo, no Brasil o voto é obrigatório para homens e mulheres de diferentes classes sociais, e possui o mesmo peso, mas o sistema eleitoral brasileiro ainda é desigual, favorecendo os políticos com maior influência, o que caracteriza a democracia representativa.

Já os critérios de participação efetiva, aquisição de entendimento esclarecido (oportunidades iguais e efetivas de se aprender sobre as políticas por parte dos cidadãos), de exercer o controle definitivo do planejamento e inclusão de adultos (pleno direito de cidadãos), são critérios que devem ser perseguidos por qualquer processo democrático, principalmente os que se propõe participativos (DAHL, 2001).

Como descrito no Capítulo I, sobre os debates em torno da democracia presentes no século XIX e XX. Por um lado, o debate este entorno da

democracia representativa liberal, ou neoliberal, que garante os direitos civis e políticos de forma restrita, sem preocupações com justiça social e com a cidadania. Este modelo de democracia pode ser resumido pelo “voto” – a cidadania se restringe a eleger representantes para tomar decisões, mantendo uma elite política.

Pode-se dizer que a democracia representativa, tal como é concebida nos governos neoliberais, está em crise, pois os cidadãos não se reconhecem mais nas instituições e nos representantes eleitos por eles. Essa consequência pode ser explicada, como aponta Vieira (2001, p. 86):

No modelo representativo, os partidos políticos se voltam para a conquista e preservação do poder. A crescente profissionalização da política e a comercialização das campanhas eleitorais aumentam o fosso entre representantes e representados.

Percebe-se o esgotamento do modelo representativo como forma de atuação do Estado, e nessa perspectiva é necessário repensar os modelos de democracia, a fim de construir processos mais participativos.

E por outro, em oposição a democracia liberal representativa, ao longo do século XX, debates sobre outro modelo de democracia surgiram, uma democracia contra-hegemônica. Conforme Santos (2016), a diversidade destes modelos é enorme, mas existem semelhanças, entre eles: a indeterminação dos resultados democráticos é o melhor antídoto do totalitarismo; os limites de representação política são ainda mais visíveis em sociedades socialmente muito desiguais e culturalmente muito diversas; se a representação resolve bem o problema de escala, a partir do voto, resolve muito mau o da prestação de contas e o das identidades coletivas; os limites da democracia representativa só são superáveis na medida em que se articule com a democracia participativa.

Os movimentos sociais têm sido fundamentais para renovar a agenda política e, desse modo, ampliar significativamente o campo político, pelo que os partidos, os políticos e os movimentos sociais devem encontrar formas de articulação no respeito pelas autonomias. A democracia não se reduz aos procedimentalismo, às igualdades formais, e aos direitos cívicos e políticos, pois por via deles nunca foi possível estender as potencialidades distributivas,

tanto simbólicas como materiais, da democracia para as classes populares que mais poderiam se beneficiar delas (SANTOS, 2016).

Apresentados esses elementos de uma democracia contra-hegemônica, Santos (2016), diz que daí vem à necessidade de conceber a democracia como uma nova gramática social que rompa com autoritarismo, o patrimonialismo, o monolitismo cultural, que não reconhece a diferença. E, complementa, que a nova gramática social dependerá de um enorme investimento nos direitos econômicos, sociais e culturais.

Na perspectiva prática de um modelo contra-hegemônico de democracia, têm-se algumas experiências que suscitaram esperança, principalmente na América Latina.

Essas experiências revelam que é possível estabelecer uma democracia diferente dos modelos neoliberais. Considera-se que os modelos que as democracias são implementadas estão entre a regulação e a emancipação, sendo assim a “democracia é um sistema sócio-político, no qual se procura negociar conflitos e as divergências. Não se escamoteiam os conflitos, mesmo porque se admitem aqueles insolúveis e que, por consequência, levam a superações históricas.” (DEMO, 2009, p.77). Nesse entendimento, e nos princípios e critérios apresentados, percebe-se que a democracia pode ser uma forma de regulação ou de emancipação. O sentido da democracia, na perspectiva da emancipação, deverá dar sentido ao exercício da cidadania e da participação, assim utilizado como categoria operatória na análise dos achados desta pesquisa.

#### 2.4. DESCONSTRUÇÃO ANALÍTICA DO OBJETO DE ESTUDO

O Turismo, enquanto lazer, tem suas marcas iniciais no Rio Grande do Sul a partir do Século XX. O advento do trem e do automóvel nos anos de 1920, impulsionados pelas viagens regionais, consolidaram marcas importantes para o turismo gaúcho: o veraneio, no litoral e as temporadas na Serra. Estes deslocamentos impuseram a necessidade de construção de empreendimentos para receber os turistas que chegavam às localidades. É,

portanto, desse período a construção de importantes hotéis nas regiões da serra e no litoral (GASTAL; CASTRO, 2008).

Pode-se dizer que o Turismo como atividade de lazer dos gaúchos não foi objeto de preocupação inicial dos governos do Estado, e sim se caracterizou inicialmente como preocupação da sociedade civil, através do *Touring Club* seccional Rio Grande do Sul. Nessa perspectiva é importante identificar os períodos em que o Turismo foi incorporado na agenda política dos governos do Rio Grande do Sul ao longo do processo histórico, principalmente nas relações Estado e Sociedade Civil e nos momentos os quais o Turismo passou a ser identificado como um possibilitador para o desenvolvimento econômico do Estado.

A história das políticas públicas e o Turismo no Rio Grande do Sul são bastante expressivas. Neste subcapítulo apresentam-se elementos históricos da ação pública do Estado no campo do Turismo.

Entre os poucos trabalhos que apresentam elementos históricos sobre o turismo gaúcho como preocupação do poder público estão: “Turismo no RS: 50 anos de pioneirismo no Brasil”, de Hilda Hubener Flores, de 1993, a dissertação de mestrado de Norma Martini Moesch, de 1997, “Cortinas de Cristal: processo imigratório, identidade cultural e comunicação turística”, e a tese de doutorado de Dalila Rosa Hallal, de 2010, “O CURSO DE TURISMO DA PUCRS: A trajetória dos seus 38 anos de existência – do Bacharelado (1972) ao Tecnólogo (2010)”. Os estudos apresentam elementos históricos, a primeira mais narrativa de ex-dirigentes do turismo gaúcho, a segunda de forma mais analítica questionando como o turismo se desenvolveu no Rio Grande do Sul e o porquê de algumas propostas não terem se desenvolvido da mesma forma nas mais diversas regiões do estado, e a terceira entrelaça a história do turismo no Rio Grande do Sul com o curso de Bacharelado em Turismo da PUCRS, realiza entrevistas com diversos atores institucionais, com riqueza de detalhes. Soma-se o artigo de Gastal e Castro (2008), “A construção do campo do turismo: o papel do Touring Club no Rio Grande Sul”, essas são as principais fontes deste subcapítulo.

O turismo no Rio Grande do Sul na perspectiva de negócio teve seu

início em 1919, quando a primeira agência de viagens se instalou em Porto Alegre, como operadora no ramo de câmbio e passagens, com o nome de Exprinter (GOIDANICH, 1993). Na perspectiva do lazer a marca principal do turismo gaúcho iniciou nos anos 1920, o trem e o automóvel impulsionaram e consolidaram o veraneio junto ao mar e as temporadas na Serra. A partir desse momento, também é perceptível o pioneirismo da hotelaria gaúcha, muitos hotéis foram se instalando para atender a demanda crescente por hospedagem nos locais de veraneio, tanto na serra quanto no litoral. Na serra se instalaram vários hotéis, entre eles: Candiago e Bertolucci, em Gramado, Correia, em Canela, Hampel, em São Francisco de Paula, Casacurta, em Garibaldi, conforme Goidanich (1993), com hospitalidade e mesa farta compensavam as condições ainda precárias de conforto.

No Litoral Norte e Sul, marcaram a hotelaria da década de 1920, o Grande Hotel Atlântico, em Cassino; o Grande Hotel Piccoral, em Torres; o Hotel Sperb, em Tramandaí; o Hotel Bassani e, mais tarde, o Riograndense, em Capão da Canoa. Já nas cidades maiores do Estado seriam poucos os hotéis de qualidade: em Porto Alegre, o Grande Hotel, dos irmãos Cuervo, e o Majestic, da família Masgrau; em Rio Grande, o Hotel Paris, de Carlos Melloni; em Pelotas, o Hotel Aliança, de Jerônimo del Grande, destaque da hotelaria gaúcha à época (GASTAL; CASTRO, 2008).

Fatos importantes para o turismo gaúcho, ainda na década de 1920, foram: em 1926 o nascimento da Varig, em Porto Alegre, e em 03 de fevereiro de 1927, o hidroavião Atlântico fez a primeira viagem aérea comercial brasileira entre Porto Alegre e Rio Grande; em 18 de abril de 1928, foi inaugurado o Grande Hotel, administrado por Caetano Bianchi, em Pelotas, um empreendimento com condições superiores de conforto para a época; além da criação em 1929, da Revista do Globo como uma forte estrutura editorial, que a faria, na década seguinte, a maior do país (GASTAL; CASTRO, 2008).

O início da década de 1930 foi marcada no Estado pelas comemorações, em 1935, do centenário da Revolução Farroupilha. Organizou-se uma programação festiva em Porto Alegre em torno de uma grande exposição ocupando a Várzea da Redenção na região hoje conhecida como Parque Farroupilha. As primeiras edições da Festa da Uva, em Caxias do Sul,

e a abertura ao tráfego da faixa de cimento Porto Alegre - São Leopoldo<sup>15</sup>, também são marcas do Turismo na década de 1930 (GASTAL; CASTRO, 2008).

O fato mais relevante para o Turismo do Rio Grande do Sul na década de 1930 foi a criação, em 1935, do *Touring Club* seccional Rio Grande do Sul, pode-se dizer que a partir desse momento o Turismo passou a ser uma preocupação coletiva da sociedade civil gaúcha. Inicialmente o *Touring Club*, intensificou a atividade turística no Estado criando eventos, panfletos de divulgação, matérias em jornais proporcionando um estímulo ao turismo interno. Por um bom período assumiu tarefas do Poder Público com elaboração de inventários, implementação de sinalizações turísticas e ações de divulgação.

A mobilização dos membros do *Touring Club*, empresários do setor, jornalistas da área e com o apoio de políticos o Estado do Rio Grande do Sul, elegeu na Assembleia Constituinte, de 1947, um artigo que aponta a necessidade do Turismo, tornar-se preocupação do poder público estadual.

Art. 27: Com a possível brevidade, enviará o Poder Executivo à Assembleia Legislativa projetos de lei que visem (...) fomentar o turismo no Estado, propiciando condições de acesso, higiene e conforto às estações balneárias, hidrominerais, climáticas e de repouso (MOESCH, N., 1997, p.130).

Com este evento, inicia o alicerce das iniciativas oficiais de Turismo no Rio Grande do Sul e desse período até o início desse século o Turismo no Estado passa a ter destaque no cenário nacional, seja por suas políticas públicas, gestores e técnicos, seja pelos seus pesquisadores.

Atenta às demandas da constituinte de 1947, a década de 1950 é histórica para o Turismo do RS. O Governador Walter Jobim (PSD) assinou a Lei nº. 997 de 23 de janeiro de 1950 criando o Conselho Estadual de Turismo - CET e o Serviço Estadual de Turismo – SETUR. O RS passa a ser pioneiro na estrutura pública do Turismo, sendo essa a primeira proposta de sistema estadual de turismo de todo o Brasil. Entretanto, o Governo do Estado não dispunha de recursos para colocar em funcionamento o sistema em sua

---

<sup>15</sup> Primeira e por muito tempo a única rodovia do Estado do Rio Grande do Sul, inaugurada em 1930, foi a primeira a ser sinalizada pelo *Touring Club*. (GASTAL; CASTRO, 2008).



totalidade, e apenas o CET - Conselho Estadual de Turismo foi instalado, pois contava com a participação do poder público e da iniciativa privada.

Por sua vez, o Conselho se valeu dos diversos órgãos privados do setor para colocar em funcionamento algumas ações, mostra-se aqui a relação da iniciativa privada fazer frente às ações do Turismo.

O CET adotou algumas medidas, como a criação da Taxa de Turismo para obter recursos para os planos de fomento e estruturação. A proposta previa a incidência de taxa em diversos serviços de Turismo do RS, tais como, transporte, hotéis, Jockeys-Clubes e Loteria do Estado, com os recursos provenientes dessa cobrança seria possível colocar o SETUR em funcionamento. Entretanto, tal projeto não foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado e o SETUR não entrou em funcionamento.

É claro que faltou também vontade política, pois se o Estado acreditasse no Turismo poderia tirar recursos do Tesouro e investir no SETUR, tal como investia a iniciativa privada, de forma já considerável, no aparelhamento turístico em geral (GOIDANICH, 1993, p.47).

A elaboração de um plano de ação norteando as primeiras iniciativas a serem tomadas pelo CET foi criada nesse período, sendo “a primeira tentativa de se orientar a participação do estado de forma orgânica e direta no fomento ou desenvolvimento do Turismo no RS” (GOIDANICH, 1993, p.47). Porém, não foi levado a cabo por falta de recursos e foram tomadas apenas iniciativas que não onerassem os cofres estaduais como a declaração de utilidade pública das áreas apropriadas para a criação de parques turísticos.

A administração do governador Ernesto Dorneles (1951 a 1955) foi bastante promissora para as iniciativas públicas do Turismo no RS, houve um empenho para a consolidação do Turismo no Estado e pela primeira vez o Turismo passou a ter recursos para executar suas ações. Foi o Secretário de Obras Públicas Leonel Brizola que criou uma rubrica específica para o Turismo no Plano de Obras do RS. O recurso foi utilizado para as ações de desapropriação de áreas de excepcional interesse turístico, construção e aparelhamento da estância Hidromineral de Iraí e das Águas do Prado e realização de obras e serviços diversos, inclusive através do regime de cooperação com entidades que visassem o fomento do turismo ou para

festividades regionais de interesse turístico.

Nesse período, foram criados o Parque Estadual da Guarita – Torres/RS e o Parque Estadual de Turismo do Caracol – Canela/RS, a partir do trabalho de levantamento do CET. O período também foi de forte presença da iniciativa privada com inauguração de hotéis e atividades do Touring Club do Brasil que incentivavam o turismo inter-regional, incentivando a utilização do automóvel. Além disso, a inauguração do aeroporto Salgado Filho foi um marco e as ações da iniciativa privada nesse período se espalharam para o litoral norte gaúcho com novos hotéis e associações.

Em 1955, já na administração do Governador Ildo Meneghetti (1955 a 1959), o turismo foi marcado pela ação de fomento ao turismo regional com o Governo do Estado de Santa Catarina.

O RS, através do CET, protagonizou uma proposta de agenda comum entre os estados e propôs a criação do Conselho Estadual de Turismo de Santa Catarina. O período foi dedicado à consolidação do turismo nacional. A expertise do RS era levada como modelo a outros estados e a Confederação Nacional do Comércio (CNC) encabeçava as ações de oficializar o Turismo nacionalmente com a criação do Conselho Nacional de Turismo da CNC.

Em 1956 foi realizado o IV Congresso Brasileiro de Turismo, em Santos, litoral de São Paulo. O evento contou com representantes da maioria dos estados brasileiros que aprovaram por unanimidade a proposta de criação do Instituto Nacional de Turismo. O Presidente Juscelino Kubitschek assumiu, dias depois do Congresso, a presidência da república (1957) e citou o Turismo como importante vetor para as estratégias de desenvolvimento do país em sua mensagem ao Congresso Nacional. Mesmo assim, o turismo não ganhou destaque no novo Governo Federal com uma pasta própria, mas incitou a Câmara dos Deputados a criar uma comissão parlamentar de Turismo.

Em 1956, em Porto Alegre, sob o comando do então Prefeito Leonel Brizola, foi criado o Conselho Municipal de Turismo. Nesse período a VARIG merece destaque, pois no período anterior já operava vôos internacionais e estava operando também regionalmente contribuindo para diminuir a distância entre os atrativos gaúchos como as Águas Termais de Iraí.

Em 1958, um fato importante acontece no país, o presidente Juscelino Kubitschek - JK, ao sondar os Estados Unidos da América – EUA para um possível empréstimo, recebe uma proposta de apoio técnico na área de turismo.

O presidente Eisenhower, que fora comandante das forças aliadas na II Guerra Mundial, empenhava-se à época, num programa por ele batizado com o nome de *People to people* e para tanto cria, em 1957, uma nova agência de financiamento, o “*Development Loan Fund*”, com a finalidade de auxiliar financeiramente os países que tivesse em mira desenvolver seu turismo. Eisenhower acreditava na importância do turismo como instrumento de paz e de enriquecimento das nações. Em lugar do empréstimo pretendido, ofereceu ajuda técnica, através do Ponto IV, para que o Brasil se organizasse e explorasse o seu potencial turístico (GOIDANICH, 1993, p.56).

Assim ocorreu, e representantes do *trade* turístico nacional, através do Conselho de Turismo da CNC empenharam-se nas ações propostas que abarcavam o levantamento do potencial turístico e necessidades do Brasil através de uma inventariação da realidade turística brasileira para atrair turistas estrangeiros. Os estudos indicavam as necessidades de criação de um órgão nacional para o turismo. Após a finalização deste estudo, o presidente JK cria a COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo, mas que não tinha braço executivo e isso fez com que não surgisse muito efeito para a política nacional de turismo naquele momento.

Já no RS, o então candidato ao Governo do Estado Leonel Brizola, em sua campanha, aceita incluir o Turismo em suas propostas de governo e articula com a Assembleia Legislativa a dotação orçamentária para o Serviço Estadual de Turismo, no Plano de Obras para o quadriênio 1959-1962.

No governo de Leonel Brizola (1959 a 1963), o Turismo ganha maior destaque junto ao poder público com a elaboração do Plano de Turismo que continha uma exposição do próprio governador sobre os motivos que levaram a investir no turismo; definição e ampliação das atribuições do SETUR; com a apresentação da estrutura e organograma do órgão instalado e o programa de realizações 1959-1962, destacando o estudo sob o fundo rotativo de crédito hoteleiro, entendido como essencial para expandir o turismo no RS. Foram essas as primeiras ações de promoção oficial do RS no Brasil e no Mundo, sempre com a presença do CET que contava agora apenas com o dirigente da

SETUR como membro representativo do Governo, deixando assim os conselheiros mais livres para opinar.

Portanto, pode-se dizer que é nesse período que se inicia a construção das políticas públicas de Turismo ressaltando que a iniciativa privada cumpre um importante papel durante todo o período, seja de mobilização para que o Poder Público assuma o Turismo com destaque, seja na parceria através da presença no CET para decidir e apoiar as ações tomadas nesse colegiado.

Assim, conforme aponta Moesch,N.(1997) “iniciava-se uma nova era para o turismo gaúcho, marcada por arrojados e criativos empreendimentos.” (p.138)

Os primeiros anos da década de 1960 são de intensa atividade para o turismo gaúcho, além disso, merece destaque como o governador Leonel Brizola atuava:

(...) o governo Brizola, que ocorreu entre os anos de 1959 e 1962, é, via de regra, associado ao termo ruptura, mas para tratar da definição de duas situações distintas. Na primeira delas, para caracterizar a própria gestão do ex-governador - que teria rompido com práticas políticas que visavam beneficiar aos setores mais conservadores, instaurando projetos voltados para a distribuição de renda e o desenvolvimento com base em investimentos em infraestrutura e alterações na matriz produtiva do Estado. Esta ruptura, ou seja, o próprio mandato de Brizola teria se caracterizado como uma espécie de marco na história do Rio Grande do Sul, com alterações significativas em áreas como a Educação (uma das prioridades do governo), a geração de energia, a infraestrutura de transportes ou a estrutura agrária. (...) A segunda possibilidade de uso do termo ruptura em relação ao governo do então petebista no Rio Grande do Sul marca um episódio mais específico: a Legalidade, em 1961 (BEMFICA, 2007, p. 9-10).

Assim, a década de 1960 no turismo gaúcho foi marcada, por um lado pela promoção turística alinhada à promoção comercial e industrial do estado com a participação em feiras das mais diversas áreas da economia gaúcha e a apresentação do estado como destino turístico, e por outro lado na interiorização do Turismo nos mais diversos municípios do RS com a criação de Conselhos Municipais e a promoção de festas comemorativas da cultura, economia e colheita dos diversos municípios vocacionados para o Turismo, apoiados pela SETUR.

Nesse período se destacam Gramado e Canela que despontavam como

dois dos primeiros municípios a criarem Conselhos Municipais e organizarem festividades, além de uma forte iniciativa privada que inaugurava novos empreendimentos.

O período também foi destinado à preocupação com a ampliação e qualidade da estrutura hoteleira do estado, através do Fundo Rotativo de Crédito Hoteleiro que 10 anos após serviu de base para a EMBRATUR.

As estradas e o fortalecimento da indústria automobilística, além da aviação nacional e internacional, são marcantes para o aumento do fluxo nesse período. É também nesse período que as entidades de classe e do *trade* começam a aparecer como, por exemplo, a Associação Brasileira de Agentes de Viagem, seccional do RS - ABV/RS, em 1961.

Os Parques Estaduais voltam a ter destaque nas ações do Governo estadual e outros compromissos de estruturação, como o projeto de balneários populares em Tramandaí e Pinhal – onde demandas sociais do turismo foram acolhidas, mas suas obras nunca foram concluídas

Neste período, os primeiros estudos sobre o fluxo turístico são feitos no Estado visando medir a importância econômica do fenômeno. A partir dessa preocupação, o SETUR passa a compor a nova Secretaria de Economia. O período foi de proximidade com o setor da hotelaria gaúcha com a criação de política de isenção e favores fiscais, principalmente a novos hotéis e aos que se dedicavam a modernizar suas estruturas.

Com o objetivo de atender as questões de sazonalidade do turismo, principalmente no período de veraneio, o SETUR junto à secretaria de educação adiou o início das aulas escolares para 10 de março.

No mesmo período já se percebia a união entre os municípios da serra gaúcha e a necessidade de união com os do litoral norte, assim foi criado, com o incentivo do governo do Estado, a Associação dos Municípios da Serra e Mar. Em 1962 foi inaugurado o Jardim Zoológico do RS, trinta mil pessoas participaram da inauguração no Dia do Trabalho, uma das últimas ações do governo Leonel Brizola e do diretor do SETUR, Sr. Goizinesse.

No cenário nacional o período foi marcado por um profundo

descontentamento do empresariado do turismo sob os rumos do governo federal para o setor com a realização de dois Simpósios Nacionais de Turismo que discutiram a necessidade de criação de um órgão federal para o turismo, nesse período estava em curso o Golpe Militar de 1964. E foi no governo Marechal Castelo Branco, colocado no poder através do Golpe Militar, que o Turismo ganha certa importância na esfera nacional, com o decreto lei nº. 55 que definiu as leis para a Política Nacional de Turismo com a criação do Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR.

Em 1965, a EMBRATUR é instalada, porém suas atividades iniciam de fato em 1967, quando organiza o Encontro Nacional de Turismo, no qual o Rio Grande do Sul foi representado por deputados estaduais integrantes da Comissão Parlamentar Especial do Turismo, presidida pelo deputado Victor Faccione, assim como da equipe técnica do SETUR à época e de empresários do *trade*.

Em 1968, a EMBRATUR apresenta os primeiros estudos sobre a capacidade econômica e de fluxo do turismo nacional e a partir daí inicia seu planejamento nacional e propõe a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul – SUDESUL que tinha como encargo criar o Plano Regional de Turismo – capítulo Sul, assim começava uma nova fase para o “turismo técnico no Brasil” (MOESCH, N., 1997).

A SUDESUL abrangia os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, que atuava desenvolvendo projetos ou programas relacionados aos incentivos fiscais na área de pesca e de turismo. Para a execução do Plano Regional de Turismo era necessária a contratação de especialistas, dessa forma, e devido ao desequilíbrio da balança comercial Brasil-Espanha<sup>16</sup>, foi possibilitada a contratação de serviços espanhóis de consultoria na área do turismo.

---

<sup>16</sup> Conforme informações de Edison Batista Chaves (06/06/2008) na ocasião da pesquisa para tese de doutorado de Dalila Rosa Hallal em 2010, afirma que havia uma pendência em relação balança comercial com a Espanha, o Brasil vendia muito café e não comprava nada, foi a partir desse déficit que se criou a possibilidade de contratação de serviço de tecnologia de turismo da Espanha (HALLAL, 2010).

O Ministério do Interior contratou através da SUDESUL um consórcio de empresas ligadas ao governo espanhol, a TECNIBÉRIA, para a elaboração do Plano Regional de Turismo. Além da empresa contratada havia uma equipe da SUDESUL e o especialista e economista Francisco Menor Monasterio para liderar a equipe de trabalho que era de composição multidisciplinar.

A missão era de mapear e diagnosticar o potencial turístico dos três estados do Sul do Brasil, o que levou dois anos. O grupo de trabalho brasileiro foi chefiado por Edison Batista Chaves (no período seguinte passa a ser o primeiro secretário de estado do Turismo do RS) que pertencia ao quadro técnico da SUDESUL.

“A década de setenta começou com ares de que os tempos de vigília à espera de uma consciência coletiva comprometida com os rumos do Turismo estava por terminar” (MOESCH, N., 1997, p.144). No início da década de 1970 que o Turismo passa novamente a ser entendido pelo governo gaúcho como uma estratégia para o desenvolvimento econômico.

### **CAPÍTULO III - ESTRATÉGIAS DO ESTADO DEMOCRÁTICO E SIMULACROS DA PARTICIPAÇÃO**

A presente dissertação, por limites analíticos e temporais, tem como recorte de investigação a relação entre as epistemologias e ideologias de governo nas políticas públicas de Turismo elaboradas nas gestões de Antônio Britto (PMDB) e Olívio Dutra (PT), eleitos governadores do Estado do Rio Grande do Sul, por eleição direta, respectivamente em 1994 e 1998<sup>17</sup>.

Os períodos eleitorais que sucederam as eleições democráticas no país foram marcados pela polarização política<sup>18</sup>, pois representavam dois modelos de gestão para o Estado com concepções ideológicas distintas. O Governador Britto representava a ideia da gestão pública gerencial, prevalecendo a lógica do privado sobre o público, o que pode caracterizar a opção pelo neoliberalismo. E o Governador Olívio Dutra representava a experiência da Administração Popular de Porto Alegre, com um modelo de democracia participativa, principalmente pela instalação do processo de governança direta proposto pelo Orçamento Participativo. Polarização que recupera o tradicional dualismo político instalado no estado gaúcho desde a posição monarquista/republicana da colônia, ao positivismo de Júlio de Castilhos na república, que fora suspensa por mais de 20 anos durante a ditadura militar.

As epistemologias presentes nos Planos de Governo neoliberal e

---

<sup>17</sup> Os principais protagonistas da disputa eleitoral para o Governo do Estado do Rio Grande do Sul de 1994 e 1998, foram Antônio Britto e Olívio Dutra, que disputaram o segundo turno e foram eleitos respectivamente. A coligação Movimento Rio Grande Unido e Forte de centro direita encabeçada pelo PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) aliado ao PL (Partido Liberal) e ao PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) elegeu Antônio Britto (PMDB) em 1994. E a coligação da Frente Popular – coligação de esquerda encabeçada pelo PT, aliado ao PSB (Partido Socialista Brasileiro), ao PC do B (Partido Comunista do Brasil), e ao PCB (Partido Comunista Brasileiro), elegeu Olívio Dutra (PT) em 1998.

<sup>18</sup> “Nos anos de 1990 o cenário de polarização política foi revitalizado com muita intensidade no Rio Grande do Sul. Nele, foram expostas duas posições: a dos que simpatizavam ou convergiam com os princípios e práticas desenvolvidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT) à época; e a dos que se colocavam no polo oposto ao deste partido. A síntese desta nova polarização refletiu-se em dois discursos antagônicos que ganharam contornos culturais no Rio Grande do Sul e na capital Porto Alegre: o petista e o antipetista” (Filomena, 2008, p. 284).



democrático participativo vêm no turismo uma forma de crescimento e desenvolvimento econômico respectivamente. A análise histórica das políticas públicas no Rio Grande do Sul indica que o discurso do turismo como forma de desenvolvimento econômico esteve presente desde as primeiras iniciativas públicas do turismo no Estado.

### 3.1. A ORIGEM DO DISCURSO DO TURISMO COMO FORMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL

A análise dialética-histórico-estrutural aponta o Turismo desde a década de 1955 como intenção de desenvolvimento do território gaúcho, conforme os achados dessa investigação.

O então Secretário de Obras Públicas Leonel Brizola, na administração do governador Ernesto Dorneles (1951 a 1955), foi quem possibilitou recursos para que as ações propostas pelo CET e pelo SETUR (Serviço Estadual de Turismo) pudessem ser executadas, criando uma rubrica específica para o Turismo no Plano de Obras do RS. Estes recursos deram origem a diversas estruturas do turismo no Estado, como por exemplo, o Parque Estadual da Guarita – Torres/RS e o Parque Estadual de Turismo do Caracol – Canela/RS, que até hoje estão em funcionamento, mesmo com alguns aspectos precários.

Importante destacar que Leonel Brizola quando prefeito de Porto Alegre (1956-1958), capital do Rio Grande do Sul, instalou o Conselho Municipal de Turismo.

Quando ainda candidato ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul Leonel Brizola incluiu o turismo em seus planos de governo, e articulou com a Assembleia Legislativa a dotação orçamentária para o Serviço Estadual de Turismo, no Plano de Obras para o quadriênio 1959-1962.

Nos planos de Governo que deseje estar realmente atento a todas as possibilidades de desenvolvimento do Estado e em perfeita sintonia com as aspirações da coletividade, o turismo deve figurar necessariamente e na escala de importância que hoje assume, entre todos os povos civilizados, como instrumento de riqueza, de comunhão e bem-estar social. Ao instalar a SETUR e dar-lhe os recursos adequados para que realize a obra pioneira que dele se espera, a atual administração do Rio Grande do Sul deu mais um passo, que entendemos certo e inspirado, no sentido do progresso por que anelam os rio-grandenses (BRIZOLA – Governador do

Estado, 1959).

A citação de Leonel Brizola é o primeiro item do Plano de Turismo (1959) que representa para os gestores “no Brasil, uma iniciativa pioneira, de ação executiva do Estado em prol do fomento turístico” (SECRETARIA DO INTERIOR E JUSTIÇA, 1959).

Percebe-se o compromisso de Leonel Brizola em diversificar a economia do Rio Grande do Sul apostando no turismo como uma forma de desenvolvimento do território gaúcho. O Plano de Turismo (1959), estabelecido sobre os princípios do Governo de Brizola, é o alicerce para os discursos do turismo como forma de desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul.

Perspectiva que é retomada nos anos 1970 pelo então, Euclides Triches<sup>19</sup> (ARENA), o primeiro governador do Rio Grande do Sul durante a ditadura militar, período em que o Turismo ganhou maior destaque na estrutura estatal. Em 23 de julho de 1971, o governador assinou a lei nº. 6.237 extinguindo o Serviço Estadual de Turismo e criando a Secretaria de Turismo do Estado, aprovada por unanimidade pela Assembleia Legislativa do RS. A lei 6.238, da mesma data, criava a CRTUR – Companhia Riograndense de Turismo, estruturando o Sistema Estadual de Turismo do RS, o mais novo e arrojado modelo oficial de organização política do país (MOESCH, N., 1997).

A criação das estruturas estatais para o Turismo no Estado teve como subsídio o relatório final da Comissão Parlamentar Especial, que havia trabalhado ao longo dos dois últimos anos da década de 1960, e foi apresentada ao presidente da Assembleia Legislativa, Deputado Octavio Germano, em uma solenidade no dia 14 de janeiro de 1970, com a presença de autoridades e representantes do turismo do RS.

O relatório final continha 60 itens, dos quais o mais expressivo era a criação da Secretaria Estadual do Turismo, um órgão de alto nível que pudesse

---

<sup>19</sup> Fato importante de registro, é que o governador Triches já havia presidido o Conselho Estadual de Turismo quando era Secretário de Obras no governo de Ildo Meneghetti, portanto estava familiarizado com o assunto Turismo. Além disso, era natural de Caxias do Sul, e, portanto, conhecia as oportunidades da atividade turística, a partir da Festa da Uva (MOESCH, N., 1997).

partilhar as preocupações do setor diretamente com o executivo estadual sem interlocutores.

Estava lançada a pedra fundamental que sustentaria a ideia da sistematização turística do RS, ideia que Victor Faccioni (Presidente da Comissão Especial) levou em frente, quando, em 1971, passou a chefiar a casa civil do governo Euclides Triches, eleito para o quadriênio 1971-1975 (MOESCH, N., 1997, p.145).

O Governo Triches acolheu a proposição da criação dos órgãos estatais para o Turismo, e ainda juntamente com o deputado Faccioni traçou as Diretrizes para a Ação do Governo do Estado.

Tais diretrizes tinham como foco a atuação do governo e buscavam alcançar: benefícios sociais – através de divisas estrangeiras, o aumento da renda regional, a redistribuição de renda interna; benefícios econômicos – aumento dos postos de trabalho; benefícios culturais – pela valorização dos costumes, história e folclore (MOESCH, N., 1997).

O primeiro Secretário Estadual de Turismo foi Edison Baptista Chaves que através de seu trabalho na SUDESUL e sua convivência durante dois anos com consultores espanhóis marcou de forma positiva sua presença no setor. Trajetória que lhe outorgava reconhecimento para conduzir a instalação, estruturação e funcionamento da nova estrutura estatal do sistema estadual de Turismo (GOIDANICH, 1993).

O Secretário apresentou à comunidade turística gaúcha, e posteriormente à nacional, o documento intitulado: “Turismo – A Estratégia Gaúcha”, com diretrizes norteadoras das ações governamentais para o Governo Triches que assinalou o Turismo como estratégia de desenvolvimento. Tal documento foi a temática principal do Congresso Oficial de Turismo de 1972, realizado pela EMBRATUR, com o objetivo de estudar as propostas e aplicar no Sistema Nacional de Turismo.

O documento “Turismo – A Estratégia Gaúcha” pode ser considerado como início do discurso oficial do Turismo como forma de desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul, pois:

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul tem o Turismo como uma nova estratégia do desenvolvimento global, considerando que os efeitos que advêm de sua característica essencialmente dinâmica proporcionam crescimento de múltiplos setores (MOESCH, N., 1997, p.153 apud PROTOCOLO, 1972, p.22).

Entre os anos de 1971 e 1972 uma equipe técnica de qualidade esteve à frente da Secretaria de Turismo do Rio Grande do Sul e da CRTUR, inicialmente comandada pelo economista Edson Baptista Chaves, e depois liderada pelo jornalista Roberto Eduardo Xavier, dava corpo para o Sistema Estadual de Turismo. O setor do Turismo no Estado estava fortalecido pelo trabalho técnico realizado pela SUDESUL, através do Plano Regional de Turismo, modelo que foi seguido também pelo o governo do Estado (MOESCH, N., 1997).

O Plano Regional de Turismo – Capítulo Sul, estava dividido em dois grupos de estudos. O primeiro na coleta de informações, tanto da demanda quanto da oferta do Turismo na região Sul do Brasil. E o segundo grupo com o objetivo de definir a política turística a ser seguida durante um determinado período de tempo. Uma das mais importantes propostas que surgem a partir deste plano são os critérios de definição das zonas turísticas que balizam os princípios do plano, conforme Moesch, N.(1997, p. 155), são elas:

- a) Existência de recursos e atrativos turísticos conforme as motivações de viagem do turismo de massas à época do estudo;
- b) Existência de um certo nível de infraestrutura que permita o deslocamento para os recursos turísticos e a permanência nos núcleos receptivos;
- c) A existência de um comportamento coletivo sensível aos atrativos disponíveis no meio ambiente local, e a sua capacidade de apelo frente à demanda turística.

A partir desses critérios, definiram-se as seguintes zonas turísticas da Região Sul:

Zona de Praia: compreende todo o Litoral Marítimo dos três estados do Sul, assim como as praias da Lagoa dos Patos e Estuário do Guaíba.

Zona de Serra: compreende o nordeste do Estado do Rio Grande do Sul e sudeste de Santa Catarina.

Fontes Hidrominerais.

Pontos singulares de atração turística: destacaram Foz do Iguaçu, Guaíba, Missões, e as três capitais dos Estados do Sul – Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre -, e outros locais com características

específicas (Moesch, N., 1997, p. 156).

E o terceiro capítulo do Plano diz respeito aos critérios metodológicos da inventariação turística realizada (MOESCH, N., 1997).

Em 1973, a Secretaria de Turismo do Rio Grande do Sul apresenta um relatório das atividades de 1972 com os resultados da implantação do Sistema Estadual de Turismo. Esse documento apresenta argumentos oficiais para a viabilidade turística do Estado. Seis aspectos foram apresentados como condições necessárias para que o Rio Grande do Sul pudesse ser considerado um Centro Receptor de Turismo: localização do estado; variedade paisagística; diversidade de clima; acervo étnico-cultural; infraestrutura e calendário de eventos. Cada um desses aspectos foi muito bem fundamentado e defendido pelos técnicos que elaboraram o relatório (MOESCH, N., 1997).

Todo o acúmulo do trabalho realizado para o Plano Regional de Turismo – Capítulo Sul e no relatório de atividades de 1973 foi considerado ao elaborar as propostas do planejamento público com o objetivo de desenvolvimento turístico no RS. A Estratégia Gaúcha para o Desenvolvimento Turístico usou da maior racionalidade, não inovou em modelos duvidosos, nem apostou em práticas que não fossem consagradas (MOESCH, N., 1997).

Os técnicos e políticos que estavam à frente do Sistema Estadual de Turismo do Rio Grande do Sul aproveitaram de toda a expertise que detinham e propuseram formas inovadoras à época para a gestão pública do Turismo. Utilizando dos critérios estabelecidos no Plano Regional de Turismo – Capítulo Sul, criaram o Zoneamento Turístico do Estado, dividindo-o em oito roteiros, que agrupavam vários municípios em torno de cada um, todos contribuindo com atrativos e insumos, formando um todo harmonioso, capaz de assegurar dez dias de atividades para os visitantes (MOESCH, N., 1997).

A proposta de Zoneamento Turístico pode ser considerada como o documento mais antigo sobre regionalização turística no Rio Grande do Sul (MACHADO; TOMAZZONI, 2011)

Somados a todo esse processo de planejamento, outros inúmeros acontecimentos marcaram o início da década de 1970 no Turismo do Rio

Grande do Sul, talvez estimulados pelo poder público. Entre eles a Conferência sobre Turismo promovida pela Comissão de Economia e Desenvolvimento da Assembleia Legislativa, assim como a criação dos cursos superiores de turismo e hotelaria no Rio Grande do Sul, com destaque para o curso de Bacharelado em Turismo da Pontifícia Universidade Católica do RS, em 1972. A criação da Empresa Portoalegrense de Turismo, em 1972, também merece destaque.

Obras de infraestrutura públicas e privadas ocorreram, como por exemplo, a autoestrada Porto Alegre-Osório, e a inauguração de novos hotéis na Serra Gaúcha. O fortalecimento de eventos de caráter nacional entra em destaque no período, como o Festival Nacional de Cinema em Gramado.

Outro marco importante foram as Comemorações do Biênio da Colonização e Imigração, que visava festejar o sesquicentenário da imigração alemã (1974) e o centenário da imigração italiana (1975). Todo o estado se mobiliza nessa ação com o apoio destacado do Governador Euclides Triches que designa o Deputado Faccioni para a presidência da Comissão Organizativa, e então, a partir daí, acontecem diversas ações, inclusive se destacando no cenário nacional.

Conforme Moesch, N. (1997), entre 1977 a 1983, o Rio Grande do Sul assistiu a rápida ascensão e a queda de um sistema Estadual de Turismo julgado perfeito e utilizado como proposta política metodológica pelo Brasil.

No governo de José Augusto Amaral de Souza (ARENA/PSD), que ocorreu entre 1979-1983, a Secretaria de Turismo foi transformada em Secretaria de Cultura, Desporto e Turismo perdendo o status alcançado até então. Nesse período assume Lauro Pereira Guimarães que deixa a tarefa para assumir a Diretoria de Planejamento da EMBRATUR e assume em seu lugar Luis Carlos Barbosa Lessa, renomado publicitário e estudioso do nativismo gaúcho. A cultura do RS ganha mais destaque e, em contraponto, o Turismo perde (MOESCH,N.,1997).

No governo Jair Soares (PDS), de 1983 a 1987, o *trade* gaúcho retoma a esperança ao ser anunciado para Secretário da pasta de Turismo Horts Volks, importante empresário do turismo em Gramado, porém infelizmente o

mesmo só aceita o cargo para sugerir a extinção do órgão.

Entretanto, o governo do estado elaborou um documento intitulado “Turismo: Estratégia de Ação - 1983/1985”, que objetiva orientar os municípios para sua capacidade de atrair turistas regionais, nacionais e internacionais e a partir da indicação de zoneamento turístico da EMBRATUR, a organização regional do turismo estava fundamentada em critérios de zonas efetivas, com interesse em nível nacional, e existência de valores significativos e evidentes de ordem natural e cultural, e zonas potenciais, com interesse regional, existência de patrimônio natural e cultural, existência de condições de acesso e localização favorável para integração em roteiros comerciais.

O zoneamento identificava nove zonas turísticas, divididas em centros turísticos efetivos e potenciais: Zona da Serra; Zona da Grande Porto Alegre; Zona do Litoral Norte; Zona das Missões; Zona das Hidrominerais; Zona da Campanha; Zona dos Vales; Zona Central e Zona Sul (MACHADO; TOMAZZONI, 2011).

Na década de 1980 que se percebe que os governos gaúchos deixam de ter a vontade política para com o Turismo, como fora demonstrada nos governos de Leonel Brizola com a instalação do SETUR, e de Euclides Triches com as criações da Secretaria e CRTUR, e da implementação do “Turismo – A Estratégia Gaúcha”.

O período de 1980 é marcado por uma forte onda de neoliberalismo, onde a diminuição do Estado é sobranceira. Mesmo com ausência do Estado o turismo segue crescendo no RS e a iniciativa privada segue investindo no setor.

Nesse período a CRTUR ganha destaque de atuação através de seu diretor, Walter Seabra, o qual destina aos estudantes do ensino fundamental e médio públicos e privados do estado, a Cartilha Turística do RS, que se resume a explicar a importância econômica e cultural do turismo.

A década de 1980 foi marcada pela presença do gaúcho Lauro Guimarães (ex-secretário de Cultura, Desporto e Turismo do RS) na diretoria de planejamento da EMBRATUR, que não mediu esforços para o

fortalecimento do turismo gaúcho, com diversas ações e convênios com entidades do RS. Entretanto o governo do estado pareceu atônico às propostas, não mobilizando as iniciativas vindas do governo federal e perdendo recursos. Importante discussão do período foi a construção de um Centro de Eventos em Porto Alegre.

A criação de associações de classe do *trade* gaúcho também marcou a década de 1980, sendo a vez dos Guias de Turismo e dos Jornalistas, com a criação da Associação Riograndense de Guias de Turismo e a Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo Seção RS.

Com a extinção da Secretaria de Turismo no Governo de Jair Soares a CRTUR passa para Secretaria de Indústria e Comércio, com a criação de uma Divisão de Turismo subordinada ao patamar técnico da pasta. Sua coordenação coube a Lurdes Fellini que havia tido destaque na organização de eventos na década de 1970, em Bento Gonçalves. Criou-se, então, um Comitê de Turismo, em 1984, e foi apresentada a proposta “Turismo RS – ações básicas de desenvolvimento”.

O documento analisava a importância do turismo no RS como fator de desenvolvimento econômico do estado e destacava o papel correspondente aos poderes públicos e à iniciativa privada, fixava objetivos e metas, matéria-prima, oferta turística, mercado turístico, regiões turísticas e polos turísticos e alternativas ao desenvolvimento.

Os itens eram apreciados um a um e ao final foram apresentados os quatro programas básicos: ampliação da demanda; organização e desenvolvimento da oferta turística; manutenção da qualidade da matéria-prima e regionalização turísticas. Durante quase três anos o trabalho foi desenvolvido pela Divisão de Turismo e por quatro grandes grupos de estudos sob as temáticas, com representantes da iniciativa privada e poder público.

Em março de 1987, no governo Pedro Simon (PMDB), a Divisão deixou de existir, passando a CRTUR a ser o único órgão oficial de turismo na época.

A ausência de vontade política por parte dos governos do RS, principalmente nos anos 80, faz com que o empresariado se organize para



fundação de uma entidade representativa do Turismo. Após reuniões realizadas com representantes das entidades do *trade*, encabeçados pela Associação Brasileira da Indústria Hoteleira – ABIH/RS, no ano de 1988, que discutia a necessidade de formação de um organismo privado com o objetivo de aglutinação da força política e articulatória dos segmentos ligados direta e indiretamente ao turismo, a fim de alcançar o desenvolvimento do turismo como atividade econômica e exercer a representação unificada e eficaz das reivindicações do setor privado junto ao governo, nasce a proposta da Câmara de Turismo do Rio Grande do Sul, que teve sua fundação no início do ano de 1989 (PATRUCCO, 2005).

A Câmara de Turismo do Rio Grande do Sul em sua fundação era uma entidade sem fins lucrativos que agregava todas as entidades da iniciativa privada do turismo gaúcho.

Em seu estatuto foram definidos seus principais objetivos de atuação: promover e desenvolver o Turismo a partir dos diversos segmentos da iniciativa privada do turismo, objetivando especificamente ser portadora das aspirações de todos os segmentos que integram:

- a) estudar a problemática do turismo no RS e no país e emitir parecer sobre as propostas de solução;
- b) promover inter-relacionamentos entre todos os segmentos que integram o setor turístico e entre este e os órgãos oficiais;
- c) promover o turismo regional ou interno; promover o turismo nacional e internacional, especialmente o fluxo para o RS;
- d) participar em todo acontecimento, evento ou conferência relacionada ao turismo;
- e) acompanhar a sanção de leis, decretos e resoluções que se refiram aos diversos aspectos vinculados à atividade turística;
- f) intermediar nas questões institucionais que se estabeleçam entre os diferentes segmentos turísticos associados quando requerida (PATRUCCO, 2005).

O estatuto da Câmara propunha que a opinião emitida por ela era a síntese dos posicionamentos dos representantes. Integram a Câmara em sua fundação as seguintes instituições: Associação Brasileira de Agências de Viagem/RS – ABAV/RS; Associação Brasileira de Empresa de Eventos – ABEOC/RS; Associação Brasileira de Indústria de Hotéis/RS – ABIH/RS; Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo/RS – ABRAJET/RS; Associação Gaúcha de Albergues de Juventude – AGAJ; Associação das Transportadoras Turísticas do RS – ATURS; CONDESUS Rota das Terras; FEEVALE; FUNMISSÕES – Associação dos Municípios da Região das Missões; Marta Rossi & Sílvia Zorzanello Feiras e Empreendimentos; Porto Alegre Convention & Visitors Bureau; Prefeitura Municipal de São Lourenço do Sul – Secretaria Municipal de Desporto e Turismo; Pontifícia Universidade Católica do RS – Curso de graduação em Turismo; Serviço Nacional de Aprendizagem e Comércio – SENAC; Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Porto Alegre – SHRBS/POA; Sindicato Estadual dos Guias de Turismo do RS – SINDEGTUR; Sindicato das Empresas de Turismo no Estado do RS – SINDETUR; ULBRA Torres – Curso Superior de Turismo; Universidade de Caxias do Sul; União Gaúcha das Operadoras e Representantes de Turismo – UGART; VARIG S/A-RIO SUL (PATRUCCO, 2005).

A Câmara após sua fundação começou a atuar em atividades de representação no âmbito nacional e internacional, como entidade representativa da atividade turística tanto no legislativo quanto no executivo, na elaboração da nova Constituição Estadual, assim, sendo considerada uma das principais responsáveis pela inclusão do artigo 240 que definiu a política de turismo e que possibilitou a criação da Secretaria Estadual de Turismo, conforme Patrucco (2005).

No âmbito nacional sua participação no Conselho Nacional garantiu o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil – PRODETUR SUL.

Já no âmbito internacional o principal destaque foi que a Câmara de Turismo do RS foi aceita membro afiliada da Organização Mundial do Turismo -

OMT em 1997, e no ano de 1999 foi eleita vice-presidente do Conselho Empresarial da OMT, posto nunca ocupado por uma organização brasileira. Em 2002 a entidade se desfilia da OMT por mudança de direção e questões financeiras.

As análises feitas por Patrucco (2005) evidenciam que a Câmara de Turismo por um período de tempo esteve à frente de questões que comumente são de caráter do poder público, como estimular o desenvolvimento de rotas e roteiros e as ações de promoção. A atuação da Câmara de Turismo começou a enfraquecer na medida em que o Poder Público entra na cena do Turismo novamente, com ações focadas no desenvolvimento regional do Estado, e que colocava o Turismo como um possibilitador desse desenvolvimento.

Os anos de 1990 são marcados pelas relações público-privadas, e não há muitos registros sistematizados da época, sabe-se que no governo Alceu Collares (PDT) de 1991-1995 a Secretaria de Turismo é extinta, mantendo apenas a CRTUR, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social. A CRTUR tinha por objetivo articular a política de Turismo do Estado e suas ações no período estiveram alinhadas à Câmara de Turismo.

Em 1991, a política para o turismo foi sistematizada no Plano de Desenvolvimento da Indústria do Turismo em quatro programas: ampliação da demanda turística; organização e desenvolvimento da oferta turística; manutenção da qualidade da matéria-prima e regionalização turística. O processo de regionalização seguiu o modelo dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), criados no mesmo Governo Collares. Assim, agruparam-se vinte e duas regiões<sup>20</sup> turísticas com características e identidades locais, considerando as potencialidades comuns de desenvolvimento correspondendo aos mesmos critérios de organização político-administrativa dos COREDES (MACHADO; TOMAZZONI, 2011).

---

<sup>20</sup> Vale do Rio dos Sinos, Metropolitana Delta do Jacuí, Litoral Norte, Hortênsias, Serra, Paranhana - Encosta da Serra, Nordeste, Médio Alto Uruguai, Norte, Produção, Noroeste Colonial, Fronteira Noroeste, Missões, Campanha, Fronteira Oeste, Central, Alto Jacuí, Vale do Caí, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari, Centro Sul e Sul.

No governo seguinte de Antônio Britto (PMDB), de 1995-1999, a Secretaria de Turismo é recriada e a CRTUR extinta, este é um período o qual o modelo neoliberal está bastante presente na política brasileira e por consequência no RS. O recorte temporal de análise dessa dissertação inicia nesse governo, pois mesmo com a extinção da CRTUR braço executivo da política de turismo no RS, o governo Britto apresentou um Plano de Desenvolvimento para o Turismo do Estado.

O início dos anos 2000 é marcado pelo trabalho realizado pela Secretaria de Turismo reativada pelo Governador Olívio Dutra (PT) no processo de participação e regionalização do Turismo no RS. O período análise dessa dissertação inicia no Governo Antônio Britto e perpassa as políticas de Turismo propostas no Governo de Olívio Dutra que vai até 2002.

No ano de 2001, durante o Governo Olívio Dutra, inclui-se nas competências da Secretaria de Turismo a elaboração e promoção da política de esporte e lazer, além da política de turismo. Para auxiliar na execução da política de esporte e lazer foi criada a Fundação de Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul - FUNDERGS, através da lei nº. 11.691, de 20 de novembro de 2001<sup>21</sup>, que detinha autonomia administrativa e financeira na gestão de seus bens e receitas. A partir deste momento a SETUR passou a se chamar Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer.

Após esse governo a SETUR continuou acumulando as competências da política de esporte e lazer. A trajetória mais recente das políticas públicas de Turismo do RS não possui pesquisas mais sistematizadas que compreendam a totalidade do processo.

Após quase 10 anos de o Turismo estar incorporado à Secretaria de Esporte e Lazer, em 2011, no Governo de Tarso Genro (PT), a Secretaria do Turismo é reativada e inicia uma série de ações.

Entre ações do Governo Tarso destacam-se a 1ª Conferência Estadual do Turismo, em dezembro de 2011, a apresentação do Plano Diretor de

---

<sup>21</sup> A FUNDERGS foi extinta em janeiro de 2016, através da lei nº 14.829, de 04 de janeiro de 2016.

Turismo ao *trade* gaúcho composto pelo Plano de Desenvolvimento e de Marketing para Turismo apoiado nas resoluções da Conferência, a ativação do Conselho Estadual de Turismo e a aprovação da Lei Estadual de Turismo nº. 14.371, de 27 de novembro de 2013. Entre os projetos e ações propostos nos documentos de planejamento da Secretaria de Turismo do Rio Grande do Sul estão as discussões do Turismo como vetor de desenvolvimento.

Atualmente, no Governo de José Ivo Sartori, eleito em 2014, o Turismo passa por momentos de recuo, não havendo um direcionamento para a política de Turismo no Rio Grande do Sul, e a estrutura institucional da Secretaria foi agrupada com a de cultura, esporte e lazer, reflexo do retorno do neoliberalismo na gestão econômica do Estado.

### 3.2. OS PLANOS DE GOVERNOS REPRESENTATIVOS DO DISCURSO NEOLIBERAL E DO DISCURSO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO

Sob a luz das teorias expostas no Capítulo I, e aqui recuperadas como exercício teórico-metodológico, foram analisados os programas de governo das coligações vencedoras nas eleições do governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 1994 - Movimentos Rio Grande Unido e Forte que elegeu Antônio Britto (PMDB), e 1998 - Frente Popular que elegeu Olívio Dutra (PT). Os programas representam concepções distintas sobre a forma de gestão do Estado na condução das políticas públicas e da relação com o cidadão. Políticas sociais, compreendidas aqui como esforço planejado de reduzir as desigualdades sociais quando entendida como proposta do Estado e concebidas sobre três eixos fundamentais: socioeconômica (situação emprego e renda), assistencial (assistências devidas por direitos de cidadania) e política (participação), conforme Demo (2009). Essa é uma contradição aparente e de essência na leitura global dos planos nas estratégias dos governos.

As propostas para o Turismo, apresentadas nos Planos de Governo, em uma leitura acrítica, não são muito distintas entre si, seguem a concepção epistemológica do turismo como “atividade econômica”, como pode ser constatado pelos achados.

### 3.2.1. Os Planos do Governo Antônio Britto representativo do Discurso Neoliberal

Toda relação dialética nos leva a realizar o exercício epistemológico de desconstrução da tese proposta. Assim, a desconstrução da tese se faz a luz das teorias que permitem um olhar crítico, de desvelamento das ideologias presentes. Conforme o recorte proposto, a teoria sobre o estado neoliberal compreende-o como “estado mínimo”, reduzindo as ações do Estado apenas para manter a reprodução do capital. Os aspectos latentes do neoliberalismo vão desde as privatizações, até a retirada de direitos dos trabalhadores, desobrigando o Estado na manutenção das políticas públicas para as classes mais baixas. Adiciona-se a essa prática as posições como o produtivismo sobre o que é público, as tecnologias de formação profissional para possibilitar a meritocracia, a cultura empresarial, o desenvolvimento visto como forma de maximização da eficácia e a mercadorização das necessidades humanas (saúde, educação, cultura, lazer).

O Plano de Governo de Antônio Britto (PMDB), governador do Rio Grande do Sul, entre os anos 1995-1999, está dividido no documento “Resumo do Programa do Governo Parceria - Diretrizes de Governo: Movimento Rio Grande Unido e Forte” – com 72 ideias de Britto para um Rio Grande Unido. Soma-se a essas ideias, outro documento mais completo do Plano de Governo do Movimento Rio Grande Unido e Forte, com os princípios e propostas. Ambos se encontram no mesmo arquivo digital no sítio da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, na seção “Memória do Planejamento Estadual”.

Fruto da coligação, PMDB, PSDB, PL, o documento tem como primeiro item, uma apresentação de Antônio Britto (PMDB) relatando que: ao assumir o compromisso de ser candidato, percorreu vários municípios do Estado realizando o “Projeto Parceria”, para ouvir a opinião dos gaúchos sobre o que fazer para recuperar o Estado, aumentar os empregos e melhorar as oportunidades para todos. Assim, o governador descreve:

Já estive em mais de 350 municípios. (...) Em todos encontrei uma enorme vontade de participar. Homens e mulheres, jovens e velhos, agricultores, professores e professoras, servidores públicos, pecuaristas, intelectuais, artistas, gente de todo o tipo - pobres ou

ricos - me ofereceram ideias valiosas, de bom senso (BRITTO, 1994, p. 3).

A apresentação encerra, dizendo que a parceria entre a população e governo estava apenas começando.

Na leitura inicial do documento percebe-se que havia um discurso sobre participação para formular as propostas de governo. Embora, os termos cidadania e cidadão em nenhum momento sejam citados, pode-se dizer que o ambiente de participação era a partir de um modelo liberal, ou seja, de uma obrigação política vertical “Cidadão-Estado” (SANTOS, 1991), além de uma conjuntura, após anos de ditadura.

A artimanha mais esperta do poder é pintar-se como fonte da participação, seu baluarte, sua garantia, seu avalista. Este é, ademais, a função específica da ideologia, como sombra inevitável do poder. Poder inteligente não se apresenta como poderoso. Vende-se como amigo dos desiguais e como caminho único de composição da desigualdade. A participação autêntica precisa partir deste realismo (DEMO, 2009, p.86).

Portanto, construir um programa de governo, afirmando a “necessidade de ouvir a população”, é uma forma de dar legitimidade aos projetos políticos que serão implantados, pintando o poder que irá exercer de participativo, e até mesmo iniciando formas de cooptação ideológica da população.

Existe ainda o lado interessante, a título de liberalismo, da defesa de certas noções importantes da democracia, como a necessidade de controle do Estado por parte da população. Na prática, é meia-verdade, porque não é população quem controla, mas aquela parte da população que dispõe de recursos financeiros suficientes para exercer controle do Estado. Ainda assim, mantém uma visão positiva de Estado a serviço da sociedade. Em consequência, deveria ser pequeno, ou diminuído (DEMO, 2009, p.95).

Desde a candidatura de Antônio Britto, já se percebia que havia e haveria um envolvimento direto com setores empresariais da economia gaúcha (WINCKLER; FARIA, 2010). Assim, pode-se dizer que a prática de ouvir a população das diferentes classes sociais, era apenas uma forma de exercer o poder classista de forma mais amena, e emitir sinais de intencionalidade da participação da população em geral. Afinal, a opinião que de fato seria absorvida pelas políticas de governo seria a dos empresários, pois estes detinham o capital produtivo para o “crescimento econômico” do estado

gaúcho, que, portanto, deveriam ser agraciados com leis e financiamentos, subsídios e privatizações, que possibilitariam a implantação de um governo democrático, mas neoliberal.

A democracia neoliberal dá total primazia ao mercado dos valores econômicos e, por isso o mercado dos valores políticos tem de funcionar como se fosse um mercado de ativos econômicos. Ou seja, mesmo no domínio das ideologias e das convicções políticas, tudo se compra e tudo se vende. Daí a corrupção endêmica do sistema político, corrupção não só funcional, como necessária. A democracia, enquanto gramática social e acordo de convivência cidadã, desaparece para dar lugar à democracia tolerada enquanto serve aos interesses de quem tem poder econômico e social para tanto (SANTOS, 2016, p. 22).

As propostas do Governo Britto de forma aparente atenderiam as necessidades básicas da população gaúcha, como descrito pelos dezessete temas do Programa de governo: Paz na Educação; Intervenção na Saúde; Emprego; Estatais Eficientes; Transportes; Portos; Desenvolvimento; Comunicações; Energia; Qualidade Gaúcha; Segurança; Combate à Fome; Criança e Adolescente; Apoio ao Pequeno Produtor; Finanças; Cultura; Turismo.

Além de atender as necessidades básicas, os temas também demonstram a opção por um modelo de Administração Pública Gerencial, que possui como característica essencial a prevalência da lógica do privado sobre a lógica do público, o que permite naturalizar a privatização de empresas estatais, para permitir o enxugamento da máquina pública (DIAS, 2014). A partir dessa lógica, são sugeridas parcerias com a iniciativa privada, bem como a reforma de estatais para garantir maior eficiência do Estado. Nota-se, assim, que a opção do governo será de estabelecer uma relação Estado-mercado e não Estado-cidadão, ou seja, a prática de uma democracia neoliberal irá prevalecer.

Sobre o tema “Estatais Eficientes”, o plano sugere o item “Governar o Governo: Britto vai governar o Governo, administrando com eficiência e honestidade, sem atrapalhar aqueles que produzem e trabalham” (BRITTO, 1994, p. 7). Essa fala é recorrente entre os empresários do Turismo, que entendem o Turismo como uma atividade só econômica, e veem no estado um instrumento de promoção e marketing para o “setor”, não devendo atuar como



gestor de políticas.

A política postulada sobre o mesmo tema apresenta: “Contratos de Gestão: O Governo vai definir metas e objetivos para as empresas estatais. Como numa empresa privada, seus diretores serão responsabilizados pelo cumprimento destas metas” (BRITTO, 1994, p. 7). E, “Parceria com o setor privado: No mundo inteiro, governos têm conseguido mais dinheiro para investimento, trabalhando lado a lado com a iniciativa privada. Aqui no Rio Grande também será assim” (BRITTO, 1994, p. 7).

As propostas apresentam então, uma opção clara pelo modelo gerencial do Estado, ou seja, Administração Pública Gerencial. A lógica principal é compreender a gestão pública com uma visão de administração de empresa, com foco nos resultados. Tal lógica baseia-se na ideia da ineficácia da estrutura estatal, e na eficiência da estrutura privada, e por consequência o enxugamento do Estado. Semelhante ao modelo apresentado pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), em 1995, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Este modelo gerencial do Estado possui muitas características do modelo de Estado neoliberal, como, por exemplo, a política de privatizações e a adoção do modelo democrático baseado exclusivamente na representação política. Mesmo com as semelhanças entre o modelo gerencial e neoliberal de Estado, o documento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) afirma que o modelo proposto pelo governo federal é contrário ao neoliberalismo (DIAS, 2014). Registra-se na história a presença marcante de políticas claras baseadas na ideologia neoliberal, pelo governo de FHC, que hoje estão sendo atualizadas pelo governo golpista de Michel Temer (PMDB) e as forças conservadoras do país.

Tanto as metas, como as estratégias de ação para alcançá-las, são objetivos de duas facetas da política pública, nem sempre muito consequentes: o discurso, ou seja, a forma pela qual uma demanda se transforma numa proposta de ação e de registro na agenda de decisões de um governo; e a prática, que é a forma pela qual os diferentes atores se inter-relacionam, formulam seus problemas, exigem soluções, instrumentam e materializam a política (CARVALHO, 2002, p.85).

As características da Administração Pública Gerencial permitem sua aproximação ao neoliberalismo, ou seja, sendo apenas um discurso para auxiliar os governantes em ações de marketing. Assim, encobertando e distanciando da verdadeira característica do neoliberalismo “a drástica reversão do papel do Estado com relação à regulação do mercado e à responsabilidade pela questão social”, conforme as abordagens de Vieira (2001, p.98).

O programa de governo analisado, também apresenta propostas para o turismo.

**Divulgar o Rio Grande:** as festas, a cultura e beleza do Rio Grande trazem divisas e geram empregos. Britto vai investir 20% da verba destinada a publicidade para divulgar o Rio Grande lá fora; **Rio Grande para o Mercosul:** em parceria com empresários do setor turístico e Prefeituras, o Governo do Estado vai criar um programa de divulgação do calendário das principais manifestações da cultura gaúcha para os vizinhos do MERCOSUL e demais estados brasileiros. Assim o Rio Grande do Sul ficará mais conhecido, atraindo novos turistas e aumentando a arrecadação (BRITTO, 1994, p. 19).

A concepção epistemológica do turismo, apenas como atividade econômica, está clara quando o reduz a uma forma de atividade de promoção e divulgação, e tendo como objetivo o aumento do fluxo turístico e, conseqüentemente, da arrecadação financeira.

Em outra passagem do documento essa concepção é reforçada:

Rio Grande do Sul para o mundo. Junto com um bem articulado programa de divulgação internacional sobre a qualidade do que é produzido em nossa terra será possível fazer do Rio Grande conhecido em todos os cantos do mundo. Com o tempo, esta estratégia de marketing vai dar ao nosso Estado a dimensão que merece, estimulando o consumo dos nossos produtos e o interesse turístico pela nossa terra, trazendo mais recursos para o Rio Grande (BRITTO, 1994, p. 14).

A concepção apresentada denota uma ideologia do turismo como atividade econômica, longe de o entender como prática social geradora de possíveis formas de desenvolvimento integral das localidades.

O documento, com os princípios e propostas do Plano de Governo do Movimento Rio Grande Unido e Forte, inicia com uma breve apresentação que detalha sua elaboração, sendo “um resultado parcial de um esforço de muitos

meses, durante os quais o Movimento Rio Grande Unido e Forte procurou ouvir os problemas, aspirações e propostas dos diferentes setores e regiões do Estado” (BRITTO, 1994, p. 01). Qual a parcela dos trabalhadores e das comunidades de fato foram ouvidas? Neste sentido, é importante considerar que as políticas públicas são formuladas por sujeitos, que possuem interesses particulares. Assim, as políticas podem ser distintas entre políticas de Estado e políticas de governo. As políticas de Estado possuem um caráter de permanência, de legitimidade perante a sociedade, materializadas em leis. Ao ouvir apenas algumas parcelas da sociedade as políticas públicas, podem limitar-se aos interesses de poucos, e se caracterizarem em políticas de governo.

O primeiro item do documento é um relato sobre a situação atual do Rio Grande do Sul e os desafios do Governo Antônio Britto. A principal questão abordada é a insatisfação com o desenvolvimento do Estado, tanto no crescimento econômico, quanto na crise do serviço público, principalmente nos setores da educação e saúde. O documento apresenta ainda que em várias áreas da economia do Estado há sinais de reação contra o quadro de dificuldades e desânimo, mas por iniciativa do mercado e não do Governo do Estado. Deixa clara a ideologia de enfraquecer o Estado, ou seja, pela aplicação do neoliberalismo.

A proposta do Governo Britto, apresenta-se como uma nova etapa de desenvolvimento para o Estado, uma etapa marcada pela vitalidade econômica, pela modernização das instituições de Governo e pela eficiência dos serviços públicos. A melhoria desses serviços públicos, conforme as propostas do Plano, não deverão acontecer apenas através do poder público mas sim, com esforços complementares da iniciativa privada e das entidades comunitárias. Conclui com a seguinte afirmação: “Ao setor público compete à orientação e, sempre que necessário, a coordenação desses esforços” (BRITTO, 1994, p. 05).

Estas citações do plano de governo apresentam mais uma vez o discurso da Administração Pública Gerencial, deixando claro que o único caminho será através do neoliberalismo, em que a ideia de diminuir a estrutura

estatal é necessária para reestruturar a economia.

O segundo item do Plano de Governo refere-se aos Princípios Gerais de Governo. O primeiro princípio é “Emprego e Oportunidades”, que relaciona o acesso ao emprego como exercício pleno da cidadania. Para solucionar as questões de Emprego e Oportunidades são apresentadas quatro linhas de ação que abrangem a necessidade de o Governo do Estado investir em Obras Públicas para gerar novos empregos, programas de treinamento e qualificação de mão-de-obra para as faixas populacionais mais afetadas pelo desemprego. As políticas sociais deverão focar essa mesma questão, e a própria política de gastos do governo deverá orientar-se para a geração de emprego.

Conclui-se: “a implementação desta diretriz geral de governo facultará a um número crescente de rio-grandenses o acesso aos benefícios do crescimento econômico e as condições para o exercício pleno da cidadania” (BRITTO, 1994, p.8).

A cidadania atrelada ao acesso ao emprego e ao crescimento econômico pode ser interpretada como uma cidadania conservadora – passiva e privada, como apontou Vieira (2001).

Cidadania, com a concepção liberal de Locke, em que o papel do cidadão é visto de forma individualista, “os indivíduos são considerados pessoas privadas, externos ao Estado, e seus interesses são pré-políticos” (VIEIRA, 2001, p.228).

Na construção proposta no plano, pode-se perceber a ideologia de manter os sujeitos individualizados, através do acesso ao emprego, pela meritocracia. Como se essa fosse à única solução para o exercício da cidadania, embora importante e necessária, mas não única. A ideia de cidadania proposta atende aos interesses pré-políticos do cidadão, apresentando mais uma característica do neoliberalismo - o não envolvimento para a participação da sociedade nas decisões políticas.

O conceito de participação, por sua vez, torna-se vago e sem sentido, talvez porque muitos consideram apenas uma ação, e não o fato de que para a

efetiva participação do cidadão, seja necessária a reflexão. E para a concretização desta, são necessárias condições objetivas de acesso à educação, por exemplo. Ou seja, só o emprego não possibilitará o exercício da participação e da cidadania.

O segundo princípio, diz respeito à recuperação do poder de iniciativa, decisão e organização das ações governamentais. Para que isso ocorra, conforme o plano, compete ao Estado assumir uma posição de liderança na formulação técnica, na coordenação operacional e na condução política das iniciativas necessárias à promoção do desenvolvimento.

Entre as condições básicas para uma intervenção eficiente e eficaz do Poder Público, nos termos do Plano de Governo, tem-se:

(...) a recuperação da capacidade de planejamento e de coordenação das ações de Governo - planejamento, entendido não como uma atividade tecnocrática, mas como um esforço contínuo de elaboração de diagnósticos, políticas e programas discutidos ordenada e sistematicamente com a sociedade; coordenação das ações de governo, entendida como um esforço permanente de superação das barreiras profissionais e corporativas e de reafirmação permanente de comprometimento exclusivo das ações governativas com seus destinatários e clientes – os usuários dos serviços públicos – e, em termos mais gerais, o corpo dos cidadãos e a sociedade como um todo (BRITTO, 1994, p. 8).

Neste princípio, poderia haver certo compromisso com a participação da sociedade nas decisões de planejamento do Estado. Entretanto, na prática isso não ocorreu ao longo do governo. Foi apenas no último ano do governo Britto que foi instituído o programa da Consulta Popular: mecanismo de participação na definição das obras de investimento do estado, criado pela Lei 11.179 de agosto de 1998. A Lei previa que pelo menos 35% dos recursos livres destinados para o investimento fossem divididos entre os 22 COREDES, e que deveriam elaborar uma lista de 10 a 20 obras consideradas prioritárias, submetidas à votação popular por meio de urnas distribuídas nos municípios. As cinco prioridades mais votadas em cada região deveriam constar no Orçamento para o próximo ano (FARIA, 2006). Assim, a prática da participação não se concretizaria para o planejamento das ações do governo Britto, e sim comprometia o planejamento do próximo governo, ou seja, a gestão de Britto não pôs em prática as propostas vindas da Consulta Popular.

Outra questão sobre as contradições entre teoria/prática do Governo Britto que remete a participação, foi à falta de debate com a sociedade gaúcha, dotando-a de informações sobre o Programa de Reforma do Estado que previa a desestatização<sup>22</sup> de serviços, permitindo-a decidir sobre os rumos do Estado. Houve uma pressão dos deputados estaduais de oposição ao Governo Britto sobre a necessidade de um referendo para submeter à opinião pública as ações do governo, o que foi ignorado tanto pelo Governo quanto pelos deputados da base aliada (DIAS, 2014).

A discussão sobre o planejamento do Estado esteve apenas na teoria do Plano de Governo e não se concretizou na prática, inclusive afastou a população da participação política do Estado, o que mais uma vez identifica a presença da democracia neoliberal.

Conforme Brose (2000), pode-se dizer que existe uma passividade na vontade dos indivíduos em participar, apresentada sobre duas formas, a primeira o liberalismo – que ensina que não se deve intrometer na construção do mundo, pois esse é construído pelo mercado, e que um mundo melhor há de vir – e, a segunda é a visão “estatizante” – que aponta para um planejamento central que colocará ordem no mundo, sem a necessária participação da comunidade (BROSE, 2000, p.108 *apud* DOWBOR, 1999, p.10). As práticas do Governo Britto indicam que a participação aplicada durante os 4 anos de gestão do Rio Grande do Sul foi na perspectiva do liberalismo.

O terceiro princípio do Plano de Governo de Antônio Britto refere-se à descentralização e municipalização. O qual apresenta: para que o exercício da função pública seja eficiente e eficaz, é necessária a desconcentração e descentralização de seus poderes, competências, recursos e encargos. Os termos da descentralização e municipalização propostos no projeto de Governo do Movimento Rio Grande Unido e Forte, não estão apenas no equilíbrio das funções sociais entre as esferas federal, estadual e municipal, mas também

---

<sup>22</sup> “Ainda que o termo utilizado seja desestatização e não privatização, percebe-se que algumas das medidas para desestatizar, referem-se à alienação de patrimônio, transformação, incorporação, fusão ou cisão e dissolução de sociedades, o que implica em efetiva perda de poder, motivo pelo qual são consideradas formas de privatizar” (DIAS, 2014, p. 164).

para a iniciativa privada.

(...) é fundamental avaliar criteriosamente os casos com relação aos quais é possível e conveniente a devolução à sociedade de serviços e encargos até agora em mãos do setor público; tal devolução – que pode se fazer seja em favor da empresas privadas, seja de entidades cooperativas e outras formas de organizações não-governamentais de caráter voluntário – parece notadamente promissora nas áreas da assistência social, da habitação, do treinamento profissionalizante, na realização de projetos de infraestrutura e mesmo na prestação de serviços públicos básicos, neste caso, naturalmente, na forma de concessões definidas em função de metas claras de atendimento da demanda social correspondente (BRITTO, 1994, p. 9).

O discurso neoliberal, presente no Plano de Governo Rio Grande Unido e Forte de Antônio Britto representa o modelo de Estado mercadocêntrico (VIEIRA, 2001), ou seja, pretende privatizar funções do Estado que poderão ser assumidas pelo mercado com maior eficiência e otimização de recursos, considerando que é o mercado que produz riqueza e gera emprego aos trabalhadores.

O quarto princípio trata do tema Parceria e Participação. Neste item, mais uma vez, é bastante claro o discurso de uma democracia neoliberal. Nas propostas do Programa de Governo, este princípio é relato apenas em termos de parceria com a iniciativa privada, e não de participação dos cidadãos nas decisões, conforme descrito:

(...) como forma de governar, o recurso constante a parcerias regionais e setoriais de desenvolvimento, as quais deverão envolver o Estado e as instituições sociais especializadas, **notadamente as empresas**, mas também sindicatos, associações comunitárias e demais organizações não-governamentais (BRITTO, 1994, p.10).  
[grifo nosso]

A ideologia neoliberal prega o individualismo que afeta as relações econômicas e sociais, o que impacta diretamente nas relações entre o Estado e a sociedade civil. O Estado deixa de cumprir suas funções e não estimula que as classes desfavorecidas participem das decisões políticas, abrindo uma lacuna para que as decisões sejam tomadas apenas pelas classes dominantes. Esse processo transforma-se em um ciclo vicioso, e as políticas públicas passam a atender apenas o interesse de poucos em detrimentos de muitos.

Outro aspecto que demonstra a opção pelo neoliberalismo no programa de governo é o discurso pela privatização dos serviços público, característica

preponderante deste modelo.

(...) o estabelecimento da forma concreta das parcerias a serem desenvolvidas em cada caso – se casos simples de terceirização, se concessões de serviços públicos, se convênios interinstitucionais, se privatizações – não é matéria que possa ser definida antecipadamente, cada caso devendo, na verdade, ser equacionado individualizadamente (BRITTO, 1994, p.10).

O quinto princípio refere-se a “Projeção do Estado: Integração Nacional e Abertura Internacional”. Inicia-se com um breve balanço sobre a perda de posição do Rio Grande do Sul na economia nacional, e propõe uma atuação forte do Governo do Estado, junto ao Governo Federal, para reverter esses cenários, atraindo obras federais para o Estado, por exemplo. Importante destacar que Antônio Britto, antes de assumir o Governo Rio Grande do Sul, foi deputado federal pelo PMDB e Ministro da Previdência Social, credenciando-se como uma liderança na condução das políticas federais e na formulação de um projeto de Governo adaptado às novas condições econômicas e sociais do país daquele período, conforme relata o Documento do Plano e Governo do Movimento Rio Grande Unido e Forte.

O sexto princípio trata da “Proteção Ambiental e Desenvolvimento”. A relação estabelecida pelo Programa de Governo sobre a necessidade do desenvolvimento auto-sustentado, é compreendida como uma tendência universal, principalmente para a captação de recursos via agências internacionais e multilaterais de fomento. Através do discurso dominante de crescer sem poluir, relacionam um adequado gerenciamento ambiental aos ganhos econômicos, como por exemplo, na formação de ramos produtivos voltados para a produção de equipamentos e insumos indispensáveis à proteção ambiental, ou como pré-requisito ao sucesso de empreendimentos turístico.

A concepção sobre o entendimento de turismo na formulação do Programa de Governo é sempre apresentada como atividade, insumo para o desenvolvimento econômico, e relacionada às questões ambientais apenas para os ganhos econômicos, desarticulada de qualquer forma de



sustentabilidade.

O documento do “Plano de Governo do Movimento Rio Grande Unido e Forte”, apresenta também, as ações prioritárias e programas emergenciais, são eles: a) Modernização e melhoria do serviço público; b) Desenvolvimento econômico e capacitação tecnológica; c) Finanças públicas e desenvolvimento; d) Recuperação da escola pública e qualificação da educação; e) Fortalecimento do sistema estadual de saúde pública; f) Qualidade de vida e proteção aos cidadãos; e, g) Recuperação, melhoria e expansão da infraestrutura. As ações prioritárias, de modo geral, das propostas de Governo, não abrangem nenhum aspecto de participação, democracia e cidadania possíveis aos Estados na perspectiva da emancipação social.

Além de não citar a necessidade de políticas públicas para concretizar as propostas. A ação prioritária “Qualidade de vida e proteção aos cidadãos”, restringe apenas as questões de segurança pública e não na melhoria ampla da qualidade de vida da população, que inclui o lazer por exemplo. As ações propostas estão vinculadas claramente as propostas de diminuição da ação estatal, e se apresentam de forma isolada, e não como ações necessárias para um projeto maior de desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

Este cenário, apresentado pelo Plano de Governo, indica como as políticas de turismo são tratadas ao longo dos quatro anos de gestão.

No período de 1995-1998 passaram pela SETUR dois Secretários de Estado. O primeiro de caráter mais político, Alberto Walter Oliveira, havia sido vereador e prefeito de Flores da Cunha – RS pelo PMDB, além de ter sido chefe de gabinete do Governador Pedro Simon (PMDB) em 1987-1988. E foi Secretário de Turismo do Estado em 1995. O segundo, o publicitário Gunther Reginaldo Staub, possui em seu currículo diversos cargos em empresas privadas, além de ter presidido a Associação dos Dirigentes de Marketing e Vendas do Brasil – ADBV. Foi Secretário de Turismo do Estado de 1996 até o final do Governo de Antônio Britto.

O Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo:

1995-1998<sup>23</sup>, elaborado no primeiro ano do Governo de Antônio Britto, apresenta sete programas básicos<sup>24</sup> e sete programas especiais<sup>25</sup> como elementos da política estadual de turismo. O objetivo do Programa é:

Ordenar as ações do setor público e subsidiar as ações do setor privado, através do desenvolvimento do turismo, que deverá promover:

- A diversificação e ampliação qualitativa e quantitativa dos bens e serviços produzidos;
- A proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural;
- O aumento de fluxos turísticos, período de permanência e gasto médio dos turistas do Estado;
- A divulgação do produto gaúcho em mercados com potencial emissivo a nível nacional e internacional;
- A promoção e divulgação das potencialidades turísticas do Estado em cooperação com os Municípios e Iniciativa Privada;
- O estímulo às atividades turísticas, especialmente com os países signatários do Trato de Assunção (MERCOSUL);
- O intercâmbio com entidades ligadas ao turismo, inclusive organismo internacionais (SECRETARIA DE ESTADO DO

---

<sup>23</sup> O documento está estruturado em 63 páginas, distribuídas da seguinte forma: Apresentação; Introdução; Objetivos; Estrutura Básica da SETUR; I – Programas Básicos; II – Programas Especiais; e, III – Anexos.

<sup>24</sup> Programas Básicos, apresentado no documento: 1. Demanda Turística; 2. Informações Turísticas: 2.1 Oferta Turística, 2.2 Banco de Dados Turísticos, 2.3 Pórticos Informatizados, 2.4 Disque-Turismo; 3. Recursos Humanos para o Turismo: 3.1 Conscientizar Escolar para o Turismo, 3.2 Táxi-Turismo, 3.3 Seminário de Conscientização Turística, 3.4 Cursos de Formação de Guias de Turismo, 3.5 Curso para Recepcionistas; 4. Qualificação Turísticas – Produtos e Serviços: 4.1 Assistência Técnica e Orientação ao Empresariado, 4.2 Fiscalização, 4.3 Delegacia do Turista, 4.4 Roteiro para Empreendimentos Turísticos; 5. Promoção do Turismo Interno: 5.1 Roteiro Turísticos, 5.2 Turismo Jovem, 5.3 Clube da Melhor Idade, 5.4 Turismo Rural, 5.5 Turismo Ecológico, 5.6 Turismo Cultural, 5.7 Turismo Náutico, 5.8 Turismo Desportivo, 5.9 Turismo Saúde, 5.10 Turismo Religioso, 5.11 Turismo de Negócios, 5.12 Apoio à Folhetaria, 5.13 Apoio a Municípios na Divulgação de Eventos, 5.14 Calendário de Eventos; 6. Promoção Externa do Turismo: 6.1 Participação em Eventos, 6.2 Captação de Eventos, 6.3 Calendário Promocional de Eventos, 6.4 BoxTur, 6.5 Cadernos de Turismo, 6.6 Campanha Cartão de Crédito, 6.7 Turismo na Internet, 6.8 Turismo na TV, 6.9 Turismo no Cinema, 6.10 Turismo Multimídia; 7. Programa Nacional de Municipalização do Turismo: 7.1 Conselho Municipal de Turismo, 7.2 Fundo Municipal de Turismo, Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo.

<sup>25</sup> São apresentados sete Programas Especiais: Sinalização Turística; Centro de Feiras e Eventos; Porto Turístico; Municipalização de Parques e Campings; Projeto Missões; Organização Turística do Parque Nacional Aparados da Serra-Canyon do Itaimbezinho; e, PRODETUR/SUL. São apresentados também sete anexos: 1 – Decreto nº 35.926, de 12 de abril de 1995 – Estabelece Competências da SETUR; 2 – Decreto nº 36.128, de 16 de agosto de 1995 – Cria o Calendário de Eventos Turísticos do Estado do Rio Grande do Sul; 3 – Deliberação Normativa nº324 da EMBRATUR; 4 – Questionário para Registro de Eventos; 5 – Roteiro para apresentação de Projetos à SETUR para obtenção de apoio à folhetaria; 6 – Roteiro para apresentação de Projetos à SETUR para obtenção de apoio na divulgação de eventos; 7 – Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – Título VII, Capítulo II, Seção IV – Do Turismo.

O Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo deveria ser a bússola norteadora para as ações das políticas públicas de Turismo no RS no período, entretanto, procedendo com a análise das Mensagens à Assembleia Legislativa, percebe-se que não houve um alinhamento entre o que estava descrito no documento e as ações realizadas pela SETUR, entre os anos de 1995-1998. Inclusive nem a elaboração do Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo é citado nos relatórios enviados à Assembleia Legislativa nos anos de 1996, 1997, 1998 e 1999.

Outra constatação, é que em momento algum é citado no Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo o zoneamento turístico, apresentado pela primeira vez no Plano Estadual de Turismo em 1976, e que teve continuidade nos governos seguintes, inclusive no anterior ao do Governo Britto. No Plano de Desenvolvimento da Indústria do Turismo, de 1991 (Governo Alceu Collares) que estava organizado em quatro programas: ampliação da demanda turística; organização e desenvolvimento da oferta turística; manutenção da qualidade da matéria-prima; e regionalização turística, seguindo os critérios dos COREDES (MACHADO; TOMAZZONI, 2011).

Percebe-se que entre os objetivos do Programa Estadual de Turismo, prevalece a relação econômica, na perspectiva do aumento do fluxo turístico para o Estado. Prevalece à relação poder público e iniciativa privada, excluindo a relação com os cidadãos, embora, no decorrer do texto e das ações propostas pela SETUR, tenha se notado um alinhamento do turismo na perspectiva de emprego e renda.

A Secretaria do Turismo foi criada por esse governo para promover o desenvolvimento de um setor considerado de grande importância para a economia gaúcha. Dentro de novas frentes de expansão da nossa economia, o Setor Turístico tem demonstrando apresentar uma das maiores potencialidades para a geração de novos empregos e rendas (BRITTO, 1996, p. 58).

O turismo visto na perspectiva de novos empregos e rendas, não é um privilégio do Governo de Antônio Britto. Este discurso faz parte ainda, nos dias

atuais, de muitas políticas públicas de turismo. Entretanto, é necessário que se reconheça a contradição existente nesse processo. Se por um lado o turismo possibilita novos empregos e rendimentos, a qualidade dos empregos não é atraente a população. No setor do turismo as condições de trabalho são rigorosas – horas extras, horários irregulares, sobrecarga de acordo com a estação do ano, baixos salários e raras possibilidades de crescimento profissional (KRIPPENDORF, 2001).

Esta contradição ou é desconhecida, ou ignorada pelos gestores públicos de turismo. Sua solução estaria em certa medida, no enfrentamento das relações entre o trabalhador e o empregador, imposta pelo sistema capitalista, a partir da interferência do Estado, ou seja, aplicando as leis trabalhistas. Tal medida poderia ser impopular, pois muitos dos empresários do turismo não querem que o Estado se “intrometa” nos seus negócios, apenas que construa possibilidades (ex.: estradas, ações promocionais) para que aumentem os ganhos com seu empreendimento, através das ações propostas pelo Estado. As políticas públicas de turismo, propostas em muitos planos de governo, reforçam essa ideia, como no discurso presente no Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo: 1995-1998.

Adotar uma estratégia de fomento que ordene a ação do setor público e estimule a iniciativa e participação articuladas do setor privado. (...) O Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo será a base para implementação de ações governamentais e privadas direcionadas em colocar o Rio Grande do Sul no cenário nacional e internacional do turismo, com consequentes benefícios econômicos e sociais (SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO, 1995, p. 9).

Percebe-se que as políticas públicas de turismo buscam regular as atividades do setor a fim de que a iniciativa privada aumente seus lucros. Assim, o Estado intervém na perspectiva de possibilitar a dinamização da acumulação do capital, ou seja, a fim de usar seus recursos de forma a beneficiar o privado, característica do modelo neoliberal. Entretanto, tal perspectiva de política pública, principalmente no turismo, não é atributo apenas dos governos de ideologia neoliberal.

O discurso neoliberal, presente no Programa de Governo do Movimento Rio Grande Unido e Forte, é perceptível ao falar de reforma das estatais, de necessidade reduzir, simplificar e dar coerência funcional e organizacional ao

aparelho estatal, de modo a assegurar as pré-condições de consistência, eficiência e eficácia das ações de governo. Além disso, não existe preocupação com a opinião do cidadão. A cidadania na visão neoliberal “aposta no mercado como escola das virtudes ao mesmo tempo em que ataca os direitos sociais e o Estado de Bem-estar” (VIEIRA, 2001, p. 220).

O termo participação, também não é citado, e sim “parceria” que pode ter uma conotação diferente, uma vez, que a ideia de parceria não é a relação Cidadão-Estado e sim Mercado-Estado. Nesse cenário, as questões que se colocam são para quem serve e quem controla o Estado (DEMO, 2009).

As propostas apresentadas no Plano de Governo de Antônio Britto demonstram a contradição existente na sociedade capitalista, bem como uma fragmentação da sociedade, que não é vista em sua totalidade e sim, como partes isoladas que precisam ser atendidas para manter o sistema em funcionamento, permitindo a cumulação do capital. A questão da ideologia neoliberal pode não estar explicitada nominalmente no discurso do Programa, entretanto, ao verificar sua essência, e reconhecer a historicidade do processo, percebe-se a existência de uma visão tecnoeconômica, ou seja, uma política focada nas soluções apenas econômicas da sociedade (MORIN, 1986), e uma visão de diminuição do Estado a favor do mercado concretizando uma democracia neoliberal.

Considerando a dinâmica histórica, a partir do movimento dialético tese-antítese-síntese, em que toda realidade social gera, por dinâmica interna própria, seu contrário, ou as condições objetivas e subjetivas para a sua superação (DEMO, 1995), pode-se dizer que a eleição que ocorreu no Rio Grande do Sul em 1998, detinha algumas condições objetivas e subjetivas para a superação do modelo de Estado neoliberal que o Rio Grande do Sul fora submetido.

### 3.2.2. Os Planos de Governo de Olívio Dutra representativo do Discurso Democrático Participativo

Segundo Sader (2012), progressistas são os governos, as forças políticas e as instituições que lutam contra a hegemonia imperial, fortalecendo os processos de integração regional, principalmente com os latino-americanos,

no caso do Brasil e dos países da região, realizando trocas econômicas, comerciais e sociais. A implementação de um projeto progressista privilegiará o mercado interno com o aumento do consumo popular, garantindo os direitos sociais da população, com políticas de elevação contínua do salário mínimo e de expansão do emprego formal. O Estado passa a ter papel central como indutor do desenvolvimento, mudando as políticas que atendiam ao neoliberalismo e ao mercado, para políticas públicas que garantam os direitos sociais da população. Pode-se dizer, que este era o modelo perseguido pela Frente Popular desde a construção do seu Programa de Governo.

A concepção de Estado presente no plano da Frente Popular, pode demonstrar uma opção progressista:

O aparato estatal não é propriedade ou posse de alguém ou de algum grupo. O Estado deve ser uma construção coletiva de todos os cidadãos que formam e que ele representa. A partir disso a Frente Popular entende que a gestão do estado deve sempre estar orientada pelos princípios da democracia e da participação. E é esta orientação que norteará a ação do nosso Governo Democrático e Popular. Ou seja, é nosso compromisso não só receber e ouvir a comunidade, através do respeitoso diálogo com os movimentos populares, mas também viabilizar que o planejamento e a decisão sejam realizadas pelo cidadão (DUTRA, 1998, p.2).

O entendimento de Estado proposto pela Frente Popular aproxima-se da ideia sociocêntrica (Vieira, 2001), em que o papel do Estado deve ser redefinido em função da dinâmica de atores da sociedade civil presentes na esfera pública. Nesta perspectiva o que importa é garantir o interesse público e não o fato de a propriedade ser estatal, privada, ou pública não-estatal, esse processo deve abrir caminho para a democratização da relação Estado-sociedade, não só política, mas também econômica e social (VIEIRA, 2001).

Tal concepção, que alia democracia e participação é base para o entendimento da terceira temática do Plano de Governo da Frente Popular: “Participação Popular, Autonomia e Dignidade – Gestão Democrática do Estado” onde são apresentadas as estratégias para concretização de uma forma de governar distinta do modelo neoliberal, em que a democracia é apenas representativa.

O Plano de Governo da Frente Popular, que elegeu Olívio Dutra (PT)

governador do Rio Grande do Sul de 1999 a 2002, gerou a partir da própria dinâmica social, posição político ideológica diferente para a gestão do Estado. Apresentando uma proposta de democracia participativa, baseada na experiência da Administração Popular de Porto Alegre, como essência dos Planos de Governo para as diferentes áreas de atuação do Estado.

Conforme as informações presentes no Plano de Governo da Frente Popular, a política neoliberal do Governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), foi seguida fielmente no Estado do Rio Grande do Sul, provocando a desestruturação do setor produtivo brasileiro construído ao longo dos anos. A combinação de sobrevalorização cambial, juros elevados, arrocho salarial e abertura comercial indiscriminada, provocaram prejuízos enormes ao parque produtivo nacional, aumentando o desemprego e o subdesemprego. Assim, diminuem as garantias sociais da população, mas, o capital privado, principalmente o internacional, se apropria do importante patrimônio público brasileiro. Nestas afirmações feitas no Plano de Governo da Frente Popular, percebe-se mais uma vez que no governo anterior de Antônio Britto (PMDB), a ideologia neoliberal esteve muito presente e afetou questões essenciais para o desenvolvimento do Estado.

O Programa de Governo da Frente Popular – Texto para discussão está dividido em três temáticas: I – Desenvolvimento de Verdade; II – Qualidade de Vida para Todos; III – Participação Popular, Autonomia e Dignidade – Gestão Democrática do Estado. A partir de cada uma das temáticas, são apresentados diagnósticos da situação do Estado do Rio Grande do Sul no período anterior ao governo de Olívio Dutra, criticando a postura do governo neoliberal de Antônio Britto (PMDB) no Rio Grande do Sul, e do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

O conteúdo sobre a temática “Desenvolvimento de Verdade”, apresenta quatro estratégias de ação para o governo, são elas: Emprego; Renda para as famílias do campo e Reforma Agrária; Desenvolvimento Integrado-integrador (desenvolvimento regional); Desenvolvimento Sustentável (Política Ambiental). Para cada uma das estratégias são apresentados diagnósticos críticos da situação do Estado, e propostas de enfrentamento dos problemas, sempre

considerando aspectos de democratização e participação das regiões do Estado e dos cidadãos.

No Plano de Governo da Frente Popular o turismo aparece sob a temática “Desenvolvimento de Verdade”, a partir da estratégia “Emprego”, que apresenta políticas para seguintes áreas: Políticas ativas de emprego urbano; Política Industrial; Crédito para o Desenvolvimento; Política Tecnológica; Infraestrutura para o Desenvolvimento; Política de Turismo; e, Atividades econômicas específicas. Percebe-se que o Turismo, é colocado sobre a ótica de desenvolvimento econômica, na sua capacidade de geração de emprego e renda.

Desenvolvimento econômico pode ser entendido como o aumento do PIB (Produto Nacional Bruto) per capita, acompanhado da melhoria do padrão de vida da população, somada a alterações fundamentais na estrutura da economia dos países. A Organização Mundial das Nações Unidas utiliza uma série de indicadores para classificar o estágio de desenvolvimento de um determinado país, são eles: índice de mortalidade infantil, esperança de vida média da população, grau de dependência econômica externa, nível de industrialização, potencial científico e tecnológico, grau de alfabetização e instrução, condições sanitárias. Nessa perspectiva, considerando o tamanho continental, as diferenças econômicas, sociais e culturais das regiões brasileiras, além das desigualdades, marcada principalmente pela concentração de renda, compreende-se ser muito complexo que o turismo equacione todas essas questões para um pleno desenvolvimento econômico do país. De nada adiantará que o Turismo se desenvolva em algumas localidades de forma desarticulada e reproduza o modelo concentrador de renda da econômica, como ocorre atualmente (LEMOS, 2008).

Acredita-se ser necessário levar em consideração esses aspectos ao elaborar políticas aliando turismo e desenvolvimento econômico. Além disso, não se deve perder de vista, que o turismo, dentro do sistema de mercado livre, não resolverá os problemas dos limites do crescimento, da utilização irracional do solo, dos ataques ao meio ambiente e da exploração dos fracos (KRIPPENDORF, 2001).



A política de turismo apresentada pela Frente Popular, está dividida em quatro subitens, que explanam brevemente sobre os impactos do Turismo no Contexto Mundial, Nacional e Estadual. São apresentando números de emprego gerados pela atividade turística, números de turistas internacionais que ingressaram no Brasil em 1996 e os principais mercados emissores, conforme dados da EMBRATUR. Sobre o Turismo no contexto estadual, são feitas constatações sobre as características da atividade turística no Rio Grande do Sul (DUTRA, 1998, p.35):

- O turismo no Rio Grande do Sul é uma atividade híbrida, alcançando graus de importância distintos, dependendo da região. Em algumas regiões – como na serra e no litoral – é uma das principais atividades econômicas. Em outras – como na fronteira e no planalto – tem pouca expressão.
- Em linhas gerais, o desenvolvimento turístico gaúcho deixa a dever para os grandes centros receptores do país, como os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Bahia, que apresentam fluxos turísticos estrangeiros e provenientes das demais regiões brasileiras.
- A atividade turística no Rio Grande do Sul depende fundamentalmente do fluxo interno do Estado e, em menor medida, do Uruguia e Argentina.
- Segundo os dados da Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, o Estado tem servido de corredor de passagem de turistas do Prata, cujo destino são as praias catarinenses.
- O mercado turístico gaúcho é diferenciado do brasileiro. Enquanto no resto do país se sobressaem os atrativos naturais – associados ao clima tropical – no Rio Grande do Sul destacam-se as singularidades relacionadas ao clima temperado: relevo acidentado, vegetação subtropical e a própria presença do frio (com possibilidade de neve na serra). Isso garante uma fatia do mercado nacional a partir de um produto turístico diferenciado. Por outro lado, coloca o turismo gaúcho à margem do mercado nacional, transformando-se em um segmento isolado do restante do país.

As constatações feitas partem do princípio do Turismo como atividade econômica e as possibilidades e necessidades de aumento do fluxo turístico, como se esta fosse a ideia central de uma política pública para o turismo.

O Governo da Frente Popular pretendia perseguir uma concepção de desenvolvimento não reducionista, não economicista e não imediatista, buscando construir uma sociedade desenvolvida no médio e longo prazo, para que isso ocorra tem como eixo fundamental "a mobilização da sociedade". Assim, afirma que todos os esforços e ações do governo devem buscar a mobilização os agentes políticos, econômicos e sociais e potencializar os recursos humanos e matérias disponíveis para a construção coletiva de uma

sociedade rica para seu povo, e por isso, justa e igualitária (DUTRA, 2000).

Neste sentido, o Governo deverá oportunizar inserção social e econômica da população, com a ampliação das oportunidades de emprego, e paralelamente, garantir melhores condições físicas e intelectuais à população, para o exercício pleno da cidadania (DUTRA, 2000). Como já demonstrado no Programa de Governo da Frente Popular a cidadania e a participação deverão ser centrais no Governo Olívio, na busca pela democratização dos serviços públicos a toda a população.

Estas são as bases nas quais todas as políticas públicas do Governo Olívio deveriam estar alicerçadas, o que não seria diferente para as políticas de turismo. Nesse sentido, é que se pode afirmar que as políticas de turismo no Rio Grande do Sul, a partir do Governo Olívio entram em uma nova fase, no sentido da participação, da democratização e da governança.

As propostas da Frente Popular para o turismo no RS partem da ideia que Rio Grande do Sul é um Estado privilegiado para a captação de turistas internacionais, devido que, a grande massa de turistas estrangeiros que ingressam no Brasil é proveniente dos países do Prata, Argentina e Uruguai. Portanto, considera-se fundamental estabelecer uma política permanente de divulgação e promoção de todo o Estado, em especial Porto Alegre, a Capital Brasileira do MERCOSUL, a fim de que esses turistas tenham um maior tempo de permanência em terras gaúchas.

As propostas apresentadas são:

- Criar condições de infraestrutura básica para as regiões com potencial turístico, mas que ainda não dispõem de condições objetivas para acolher importantes massas de turistas, como é o caso da região das Missões, cujo potencial é extraordinário;
- Estimular a constituição de Câmaras Regionais de Turismo, a fim de colher projetos e sugestões sobre o encaminhamento da Política Estadual de Turismo, objetivando democratizar a formulação da política, e ao mesmo tempo, construir núcleos dinamizadores da atividade turística;
- Incentivar o desenvolvimento do turismo náutico, mediante ações concretas que envolvem o Estado e municípios, especialmente, Rio Grande, Pelotas, São Lourenço do Sul e Porto Alegre, com o estudo e implantação de “marinas”, condição essencial para que esse tipo de atividade possa ser desenvolvida;
- Incrementar o turismo ecológico, criando condições para que essa atividade seja incrementada em nosso Estado;
- Desenvolver o “turismo rural”, através de trabalhos de orientação e

incentivo a que essa atividade se incremente no interior do Estado;

- Promover viagens de familiarização (Famtur) com agentes de viagens e operadores turísticos com o objetivo de estimular a comercialização do Estado, tanto nacionalmente como junto aos países do MERCOSUL;
- Planejar, criar e veicular campanhas institucionais e publicitárias visando à conscientização turística – local – e fixação da imagem e venda do Estado enquanto destino turístico permanente; (trabalhar todas as estações do ano)
- Intensificar a participação de todas as regiões do Estado em missões comerciais, feiras e eventos do setor turístico, ou seja, em “workshops”, congressos da ABAV, ABRAJET, Festival de Turismo de Gramado e em outros eventos de importância, para a divulgação do Estado do Rio Grande do Sul;
- Consolidar a posição de Porto Alegre enquanto sede de grandes eventos nacionais e internacionais, incrementando o apoio institucional a eventos de terceiros sediados em Porto Alegre;
- Apoiar e consolidar a imagem turística da Serra Gaúcha, tanto Gramado e Canela, como Bento Gonçalves, Garibaldi, Caxias do Sul, Farroupilha, Nova Petrópolis. Divulgar os produtos turísticos já consolidados, tais como a “Rota Romântica” a “Rota da Uva e do Vinho” e outros roteiros que forem formatados;
- Apoio a formatação de produtos turísticos de todas as regiões do Estado;
- Ampliar a atuação de qualificação de recursos humanos envolvidos com a atividade turística do Estado. Tal ação deverá ser implementada em participação solidária com entidades ligadas à atividade e com os municípios;
- Consolidar o relacionamento com o mercado turístico e entidades afins, com o objetivo de realizar ações conjuntas, como intercâmbios, convênios, etc.;
- Municipalizar o sistema de informações turísticas do Estado, apoiando os municípios e possibilitando que os mesmos tenham materiais de divulgação do Estado (DUTRA, 1998, p.35).

Analisando os objetivos percebe-se uma preocupação com o fluxo interno.

A atividade turística no Rio Grande do Sul depende fundamentalmente do fluxo interno do Estado e, em menor medida, do Uruguia e Argentina;  
Segundo os dados da Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, o Estado tem servido de corredor de passagem de turistas do Prata, cujo destino são as praias catarinenses (DUTRA, 1998, p.35).

As constatações sobre o fluxo interno, podem indicar que haveria uma preocupação com a democratização do turismo para o cidadão gaúcho, aproximando-se com o conceito de turista cidadão de Gastal e Moesch (2007).

As pessoas, moradoras ou usuárias das cidades, fazem parte dos fluxos que percorrem esses espaços. Colocar os moradores das cidades em movimento – assumindo sua condição de fluxos – para fora de suas práticas rotineiras será uma prática a ser incentivada, num mundo marcado pelos novos nomadismos. Este movimento irá transformar as pessoas em turistas, que irão, no deslocamento, apropriar-se com maior competência dos espaços e situações, num novo exercício de cidadania (GASTAL; MOESCH, 2007, p.59-60).

Assim, como foi percebido na prática, através das campanhas publicitárias de divulgação do Turismo no Rio Grande do Sul, durante o Governo de Olívio Dutra, o público alvo era o próprio gaúcho, disponibilizando guias com dicas do turismo, realizando feira de divulgação dos produtos turísticos, e campanha de conscientização. Em uma escala diferente, as políticas de turismo propostas proporcionaram instrumentos para que os cidadãos gaúchos pudessem assumir a sua condição de fluxo.

Ademais nas Propostas de Governo da Frente Popular para o turismo está expressa a sua epistemologia, conforme os trechos em destaque:

O turismo no Rio Grande do Sul é uma atividade híbrida, alcançando graus de importância distintos, dependendo da região. Em algumas regiões – como na serra e no litoral – é uma das principais atividades econômicas. Em outras – como na fronteira e no planalto – tem pouca expressão. Em linhas gerais, o desenvolvimento turístico gaúcho deixa a dever para os grandes centros receptores do país, como os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Bahia, que apresentam fluxos turísticos estrangeiros e provenientes das demais regiões brasileiras (DUTRA, 1998, p.35).

As constatações feitas partem do princípio do Turismo como “atividade econômica” não diferenciando da posição do Governo Brito. A crença na força econômica do fenômeno está expressa pelas “possibilidades e necessidades de aumento do fluxo turístico”.

Porém, além disso, pode-se perceber nas constatações algumas nuances para a democratização do Turismo no Estado, ao afirmar que em algumas localidades o turismo é o principal dinamizador da economia e em outras não. E ainda citar o turismo interno como uma realidade, algo que não havia aparecido no Plano de Governo do Britto, que apenas apresentava a necessidade de captação de novos fluxos turísticos.

As propostas apresentadas no Plano de Governo da Frente Popular demonstram que a política de turismo no Rio Grande do Sul deveria passar por mudanças, para tanto foram necessárias ações para o aumento e permanência dos turistas no Estado, mas também propostas que deveriam em certa medida

democratizar o Turismo nas diversas regiões e envolver outros atores.

- Estimular a constituição de Câmaras Regionais de Turismo, a fim de colher projetos e sugestões sobre o encaminhamento da Política Estadual de Turismo, objetivando democratizar a formulação da política, e ao mesmo tempo, construir núcleos dinamizadores da atividade turística; (DUTRA, 1998, p.35)

Como apontam Gastal e Moesch (2007), uma política pública de turismo deve articular questões estratégicas tecidas junto ao *trade* turístico e à sociedade, abrindo espaço de participação nos novos moldes de gestão que aprofundem participação democrática também no campo do Turismo.

Percebe-se, o indicativo da criação de Câmaras Regionais para o Turismo, o que pode demonstrar uma opção pelo envolvimento participativo para o Turismo. Além disso, a questão da participação e regionalização do turismo, no momento de elaboração do plano ainda não estava no debate das políticas de turismo nacional, o foco era na municipalização do turismo, através do Plano de Nacional de Municipalização do Turismo.

- Planejar, criar e veicular campanhas institucionais e publicitárias visando à conscientização turística – local – e fixação da imagem e venda do Estado enquanto destino turístico permanente; (trabalhar todas as estações do ano)
- Apoiar e consolidar a imagem turística da Serra Gaúcha, tanto Gramado e Canela, como Bento Gonçalves, Garibaldi, Caxias do Sul, Farroupilha, Nova Petrópolis. Divulgar os produtos turísticos já consolidados, tais como a “Rota Romântica” a “Rota da Uva e do Vinho” e outros roteiros que forem formatados;
- Municipalizar o sistema de informações turísticas do Estado, apoiando os municípios e possibilitando que os mesmos tenham materiais de divulgação do Estado (DUTRA, 1998, p.35).

O turismo no Rio Grande do Sul é visto de forma regionalizada, desde a década de 1970. A proposta do Programa de Governo da Frente Popular, ao citar propostas pensando as regiões turísticas, reconhece esse elemento histórico, diferentemente do Plano de Antônio Britto que não elenca essa proposta para o turismo.

Entretanto, pode-se perceber que o turismo no governo da Frente Popular poderá ser tratado como instrumento para o desenvolvimento regional. Corroborando com a ideia de envolver outras regiões nos processos de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, como apresentado nas propostas para o Turismo, outra estratégia para o “Desenvolvimento de Verdade” é um

“Desenvolvimento Integrado-integrador”, que apresenta um diagnóstico sobre a situação das regiões do Estado, relatando que as regiões com maior PIB per capita, em 1993, são: Vale do Rio dos Sinos, Serra e Porto Alegre, que também possuem praticamente a metade da população gaúcha.

Assim, os objetivos para o Turismo na Frente Popular, as políticas públicas de turismo não deverá atender apenas as regiões consolidadas turisticamente.

- Intensificar a participação de todas as regiões do Estado em missões comerciais, feiras e eventos do setor turístico, ou seja, em “workshops”, congressos da ABAV, ABRAJET, Festival de Turismo de Gramado e em outros eventos de importância, para a divulgação do Estado do Rio Grande do Sul;
- Consolidar a posição de Porto Alegre enquanto sede de grandes eventos nacionais e internacionais, incrementando o apoio institucional a eventos de terceiros sediados em Porto Alegre; (DUTRA, 1998, p.35)

O Programa de Governo da Frente Popular constata que existe uma falta de dinamismo no interior do Estado, o que por consequência gera menores índices econômicos e sociais. Assim, apresentam propostas para dinamizar as demais regiões do Estado, com foco em um Plano de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, que deverá ser composto dos Planos de Desenvolvimento Regional.

- Desenvolver o “turismo rural”, através de trabalhos de orientação e incentivo a que essa atividade se incremente no interior do Estado; (DUTRA, 1998, p.35)

A proposta apresentada para o turismo rural, pode ser relacionada com os Planos Regionais que deverão ser elaborados e executados pelas comunidades locais, e tendo como instância maior executiva o Orçamento Participativo.

Acredita-se que nas proposições dos Planos de Desenvolvimento Regional, que se baseiam nas especificidades econômicas, culturais e sociais de cada região, o Turismo possa apareça como uma possibilidade de ação estratégica nas regiões que assim entenderem viável. Embora, as propostas da Frente Popular não citem o Turismo como alternativa para todas as regiões, apenas apresente tal ação para a metade sul do Estado nas propostas.

Estes objetivos possibilitam a construção da concepção inicial de

turismo presente no Plano Viajando pelo Rio Grande: 1999-2002, elaborado no primeiro ano do Governo Olívio, assim, o entendimento do turismo perpassa os aspectos de desenvolvimento econômico e social.

O turismo vem tendo, cada vez mais, o reconhecimento de sua singular importância para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. A importância do Turismo não se limita, porém, a sua dimensão qualitativa, medida pelas divisas e empregos gerados. Ele concilia o objetivo do crescimento econômico com o da preservação ambiental e do patrimônio histórico-cultural do país, com atividades de entretenimento e lazer (SECRETARIA DO TURISMO, 1999, p.3).

Esta concepção pode indicar, em um primeiro momento que as políticas públicas de turismo no Governo Olívio, serão organizadas a partir desses princípios, que em partes podem ser contraditórios. O crescimento econômico gera desigualdade, e no turismo isso não é diferente, não resolverá os problemas dos limites do crescimento, da utilização irracional do solo, dos ataques ao meio ambiente e da exploração dos fracos (KRIPPENDOR, 2001).

Entretanto, como concepção de turismo para o Plano Viajando pelo Rio Grande o discurso presente no documento afirma que “buscou-se dar um entendimento técnico, voltado eminentemente à atividade turística, como fator de desenvolvimento econômico e social para o Estado” (SECRETARIA DO TURISMO, 1999, p.7). Embora se perceba que a relação teoria e prática tenha sido mais ampla, considerando especialmente as ações propostas de democratização do turismo, e a forma participativa de elaboração e implementação do Plano, como expresso em seus objetivos.

Geral: Promover a realização de ações conjuntas entre a iniciativa privada, parceiros institucionais estratégicos e o Governo do Estado, com vistas a formulação de proposições e implementação de programas necessários ao desenvolvimento do setor turístico gaúcho.  
Específicos:  
Aumentar o fluxo turístico receptivo no Estado do Rio Grande do Sul, trazendo-o para os primeiros lugares do país;  
Qualificar e ampliar o produto turístico do Rio Grande do Sul;  
Projetar a imagem institucional do Rio Grande do Sul no âmbito estadual, nacional e internacional;  
Desenvolver a cultura turística no Estado do Rio Grande do Sul;  
Buscar a auto sustentação e manutenção de nosso patrimônio cultural, social e natural;  
Democratizar as políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul;  
Desenvolver projetos de turismo interno no Rio Grande do Sul;  
Buscar investidores para empreendimentos no Estado;  
Disponibilizar informações e análises de dados sobre o setor turístico.  
(SECRETARIA DO TURISMO,s.d., p.8)

Importante destacar que a base de construção do Plano Viajando pelo Rio Grande do Sul, se deu através da articulação dos gestores políticos e os servidores da SETUR, com a elaboração do Programa de Mobilização Estratégica da Secretaria de Estado do Turismo (1999). Para os gestores do Plano Viajando pelo Rio Grande, consistia em uma proposta de ação política regionalizada para o desenvolvimento turístico gaúcho (DUTRA, 2000).

Percebe-se que os objetivos do Plano Viajando pelo Rio Grande estavam calcados em uma ideia de parceria com a iniciativa privada e parceiros institucionais para a construção e implementação de soluções para o desenvolvimento do turismo no Estado, ou seja, para a elaboração das políticas públicas para o Turismo.

O aumento do fluxo turístico configura-se entre os objetivos específicos, neste aspecto é importante destacar que o crescimento do turismo, isto é, do aumento do fluxo turístico, da capacidade de alojamento e de transporte, da entrada de divisa, não implica, necessariamente, na melhoria da qualidade de vida da população local, na perspectiva de empregos mais satisfatórios, de instalações sociais e culturais aprimoradas (KRIPPENDORF, 2001), ou seja, não eleva a cidadania plena.

Assim, acredita-se que uma política de turismo, deva compreender o aumento do fluxo turístico, como um dos meios e não como o fim da política pública de turismo. Ou seja, o objetivo final de uma política de turismo, não deve ser o aumento do fluxo, mas sim a construção de um ambiente que propicie por consequência o aumento do fluxo turístico. “Visto sob este ângulo, a promoção e a intensificação do turismo não devem estabelecer um fim em si mesma” (KRIPPENDORF, 2001, p.145).

O documento segue com uma análise conjuntural sobre o campo público do turismo no Rio Grande do Sul, afirmando que devido à descontinuidade dos programas planejados e das mudanças de foco político ao longo dos anos, não foi permitido ao turismo do Rio Grande do Sul que aproveitasse da política pioneira que foi criada no seu território.

O diagnóstico relata como dificuldades para a implementação de uma política de turismo, a falta de mobilização das comunidades, aliadas a baixa



profissionalização do setor, e destacam os seguintes problemas:

- Falta de educação e consciência turística;
- Precariedade do turismo receptivo;
- Deficiência na comercialização turística;
- Inexistência de um sistema estatístico de fluxo turístico no Estado;
- Falta de um foco estadual ou microrregional para um correto receptivo;
- Desarticulação entre os vários eventos realizados no estado;
- Incapacidade de trabalharmos organicamente em “nichos” turísticos importantes, como turismo religioso, náutico, etc.;
- **Falta de continuidade do trabalho planejado;**
- O não acompanhamento constante dos projetos executados por parte dos idealizadores dos mesmos, ou de outros com a qualificação técnica semelhante;
- **O não entrosamento entre os setores públicos do Estado e este com os municípios na execução de políticas de turismo;**
- A falta de financiamentos viáveis para empreendimentos no setor, seja por condições adversas (taxas altas, carência pequena), seja pelas excessivas exigências, principalmente aos pequenos empreendedores, diga-se a grande maioria em nosso Estado;
- Um setor privado, na sua grande maioria, não ousado na venda de seu produto, e ainda, desarticulado entre si; (SECRETARIA DO TURISMO, s.d., p.5, p.6) [Grifo nosso]

Os problemas destacados no cenário da política pública de turismo no Rio Grande do Sul, assemelham-se, com as evidências que Beni (2006) obteve a partir de uma pesquisa realizada no final da década de 1980 a fim de analisar o desempenho do sistema nacional de turismo. O resultado obtido na pesquisa destacou, em primeiro lugar a falta de uma política nacional para o turismo que auxiliasse e normatizasse a atividade, em segundo lugar: carência de mão-de-obra especializada, e em terceiro lugar: a falta de integração entre os órgãos de todos os níveis e uma ação intersetorial para o desenvolvimento do turismo (BENI, 2006).

O que pode considerar que de fato tais aspectos influenciam também no desenvolvimento do turismo nos diferentes Estados da federação. Mesmo no Rio Grande do Sul que possui um histórico de políticas públicas de turismo pioneiro no Brasil, com a criação do Sistema Estadual de Turismo na década de 1970. Ou seja, a falta de compromisso do poder público com o Turismo, utilizando muitas vezes a suas estruturas administrativas como moeda de troca para angariar o apoio no legislativo. Esta função utilitária das estruturas de turismo, tanto a nível nacional, estadual e municipal interfere nas políticas de turismo, que compreendam a construção destas políticas articuladas com as demais políticas de governo (GASTAL; MOESCH, 2007).

As dificuldades presentes para a constituição da política de turismo no Rio Grande do Sul partem de um lugar comum, identificam-se os mesmos problemas existentes em outros âmbitos do poder público do turismo. Mesmo assim, o discurso presente no diagnóstico pode ser percebido em uma perspectiva mais abrangente, na busca da democratização das políticas públicas de turismo.

Partimos de um diagnóstico que, à primeira vista, pode parecer negativo, porém, nos alerta para a realidade. O turismo receptivo desenvolvido no RS ainda é incipiente e o que temos, hoje, como destino, é a Serra gaúcha, embora sejamos um Estado com um potencial turístico exuberante, com qualidade de vida, clima acolhedor durante as quatro estações do ano, um litoral com infraestrutura e situação privilegiada (SECRETARIA DO TURISMO, s.d., p. 01).

Esta afirmativa, analisada a partir das categorias da dialética, pode ter o sentido de totalidade, pois se reconhece a existência da Serra gaúcha, como uma das partes do turismo no Rio Grande do Sul, mas que esta isoladamente, não deve corresponder à totalidade das ações e esforços do Governo do Estado para dinamizar o turismo em outras partes da totalidade do território.

Os objetivos do Plano Viajando pelo Rio Grande foram estabelecidos através de um diagnóstico e uma análise conjuntural do turismo no Estado, conforme a estrutura do documento do Plano Viajando pelo Rio Grande.

A análise de conjuntura e o diagnóstico sobre o turismo no Rio Grande do Sul apresentadas no documento do Plano, estão relacionadas e apresentam aspectos do pioneirismo da política de turismo proposta no RS na década de 1970, que era sensível ao desenvolvimento da atividade turística e de seus benefícios econômico-sociais. Considera-se que do ponto de vista da dialética, o reconhecimento da historicidade dos processos é pertinente para a superação.

Segundo os objetivos e o diagnóstico são apresentados quatro programas básicos para a operacionalidade do Plano Viajando pelo Rio Grande: Programa de Oferta Turística; Programa de Demanda Turística; Programa de Legislação Turística; e, Programa de Treinamento e Qualificação de Recursos humanos.

O Programa da Oferta Turística inicia apresentando a satisfatória capacidade de infraestrutura geral e de equipamentos receptivos em polos turísticos já consagrados do Estado. Entretanto, que existe a necessidade de estruturar ou melhorar a qualidade receptiva (alojamentos e alimentação) em importantes atrativos culturais e naturais do Estado, e isso requer investimentos e ações direcionadas e priorizadas para a implantação de equipamentos identificados com estes espaços, garantindo, desta forma, a manutenção e valorização do patrimônio existente. Assim, são elencados uma série de ações a serem implementadas para atender a carência da oferta turística do RS, principalmente a partir de quatro aspectos: estrutura de gastos; animação; sistema de recepção e informação; estudo de impactos da atividade turística. De um modo geral, as ações referentes ao Programa de Oferta têm foco na infraestrutura de sinalização turística a ser realizada pelo Governo Estadual, e incentivando os municípios para criar sinalizações internas, o aumento da segurança pública nos destinos turísticos, ações de assessoramento técnico para os destinos, e ações direcionadas para segmentos específicos do turismo, como Turismo Rural, Náutico e ecoturismo (SECRETARIA DO TURISMO, 1999).

O Programa de Demanda Turística apresenta o Rio Grande do Sul como o Estado situado no extremo sul do Brasil, sendo o terceiro portão de embarque de turistas estrangeiros (Dados da EMBRATUR, 1998), por se encontrar no centro dos países do Cone Sul. Assim, evidencia a necessidade de sistematizar ações de comercialização, visando a consolidação da imagem atrativa do Estado junto aos centros emissores, aumentando o fluxo e a permanência média de visitantes externos e incentivando o turismo interno, especialmente, no período de baixa temporada, minimizando a capacidade ociosa do equipamento receptivo existente. As ações a serem implementadas nesse sentido, de um modo geral estão focadas em atividades de promoção, divulgação e comercialização, através de participação em feiras e eventos, criação e veiculação de campanhas de promoção, e o envolvimento das 22 regiões turísticas, através de reuniões com os *trades* locais para formatação de pacotes a serem comercializados (SECRETARIA DO TURISMO, 1999).

O Programa de Legislação Turística sugere a necessidade do Estado

disciplinar a manutenção da força atrativa dos espaços turísticos e manter a viabilidade econômica dos investimentos. Nesse sentido, as ações a serem implementadas são de elaboração de estudos para a criação de legislação turística estadual para o controle da qualidade do produto turístico, a criação de mecanismos de estímulo ao investimento no turismo, legislação para cadastro oficial dos empreendimentos turísticos rurais, e exigir estudos de controle de capacidade de carga para elaboração de projetos turísticos. Ou seja, as ações são voltadas para a regulamentação do turismo enquanto atividade econômica (SECRETARIA DO TURISMO, 1999).

O Programa de Treinamento e Qualificação de Recursos Humanos compreende que o desempenho humano é fundamental na qualidade dos serviços prestados nos destinos, assim, a formação e o aperfeiçoamento constante de mão-de-obra devem merecer destaque dentro de um programa de desenvolvimento do turismo. Desta forma, são apresentadas as ações a serem implementadas que vão desde seminários de conscientização turística, fóruns de atualização e seminários técnicos específicos por segmento, introduzir um programa de educação turística na rede escolar, até a implementação do PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo (SECRETARIA DO TURISMO, 1999).

Os Programas apresentados no Plano Viajando pelo Rio Grande indicam a estrutura básica da política pública de turismo do Rio Grande do Sul durante o Governo Olívio. As ações e temática não fogem muito as concepções tradicionais de políticas públicas de turismo, que de modo geral estão focadas na estruturação, qualificação e promoção dos destinos turísticos.

Uma das estratégias do Programa de Governo da Frente Popular, na temática “Desenvolvimento de Verdade”, é o “Desenvolvimento Sustentável”, indicam ações para a sustentabilidade ambiental do Estado e incluem o turismo dentro das ações.

Construir um modelo de desenvolvimento para o RS e para o Brasil passa pelo desafio de incorporar valores e princípios que garantam, sob todos os aspectos, a continuidade de um projeto que se viabilize no presente e no futuro (DUTRA, 1998, p.76).

Entre esses se destaca a proposição de um projeto ecologicamente

sustentável para o RS, são inúmeras propostas que vão desde uma política ambiental de verdade, a partir de um arranjo institucional, controle, monitoramento e fiscalização ambiental, até o estímulo de atividades que gerem retorno econômico nas reservas ambientais, como exemplo é citado o ecoturismo. Conforme as propostas do Plano de Governo para preservar as riquezas naturais e incentivar o ecoturismo, tem-se a necessidade de criação de áreas de proteção ambiental particulares, permitindo o manejo controlado, não envolvendo custo para o Estado e possibilitando envolvimento comunitário através do Manejo Participativo e possibilitando o desenvolvimento de projetos eco turísticos.

A política de ambiental no Programa de Governo da Frente Popular, conforme o documento analisado aponta a estruturação a partir de uma visão matricial, estratégica e participativa para todas as ações do governo. A interface para o turismo é apresentada no item Ecoturismo, que está descrito da seguinte forma: “desenvolvimento do ecoturismo, valorizando a natureza e as culturas locais” (DUTRA, p.84).

A temática “Qualidade de Vida para Todos” do Plano de Governo da Frente Popular é o espaço dedicado para a apresentação das propostas de políticas sociais, que são compreendidas no Plano de Governo como:

O governo democrático e popular caracterizará suas políticas sociais pela primazia dos direitos humanos e sociais da cidadania. Isto pressupõe a introdução de princípios democráticos de gestão que garantam ao usuário poder deliberativo no planejamento, na avaliação das ações, pautando a relação: Estado - sociedade em um novo patamar civilizatório, trabalhando as necessidades sociais através de ações coletivas (DUTRA, 1998, p.33).

Percebe-se que as propostas de políticas públicas do Governo da Frente Popular estão atreladas a questão da cidadania:

(...) políticas públicas que incentivem a cidadania como acesso deveriam: (1) ser redistributivas em termos de renda e poder, acrescentando-se que, hoje, tão importante como a posse de bens materiais, é a posse e o manejo de bens simbólicos; (2) ser equalizadoras de oportunidades no sentido de instrumentar desiguais para que tenham chances históricas pelo menos mais aproximadas; (3) ser emancipatórias, não no sentido de doar a emancipação ao outro, mas de que ele possa emancipar-se; (4) ser preventivas e não curativas. Deveriam supor, ainda, o acesso a esferas públicas de debate e decisão, pois são elas que garantem a cidadania (GASTAL;

Nesse sentido, ficam claras as diferenças de concepção ideológica dos Programas de Governo em análise.

No Programa de Governo Rio Grande Unido e Forte, em momento algum se fala em direitos humanos, e a cidadania é apenas relacionada com a empregabilidade, e não com as necessidades básicas e dignas de educação, saúde, moradia que poderão possibilitar condições de participação política, elevando a cidadania e a democracia do Estado.

Entretanto, o Plano de Governo da Frente Popular, na temática “Qualidade de Vida para Todos” relaciona as políticas sociais com as questões de cidadania em seu sentido mais amplo, de garantia de direitos até a participação decisória das comunidades. Assim, são apresentadas as políticas de saúde, educação, habitação, direitos humanos (criança e adolescente, povos indígenas, mulheres, trabalhadores, o sistema prisional, portadores de deficiência), segurança pública, esporte e lazer e cultura.

Pode-se dizer que o conceito de cidadania que permeia as propostas do Plano de Governo da Frente Popular é de uma cidadania revolucionária - ativa e pública (VIEIRA, 2001). Possibilitando que a participação política e a garantia de direitos sociais estejam presentes no processo de democratização dos serviços públicos.

A construção da cidadania perpassa todas as propostas da Frente Popular, e principalmente na política educacional: “As políticas que garantam qualidade de vida para todos, em especial política educacional voltada ao desenvolvimento e a cidadania, que busca soberania do povo através da disseminação do conhecimento” (DUTRA, 1998, p.76).

O discurso sobre a política educacional apresentada pela Frente Popular amplia a perspectiva de cidadania. Gastal e Moesch (2007), apresentam a partir de Manzini-Covre (1996), que a cidadania necessita ampliar conhecimentos, para que as pessoas passem a exercer a possibilidade e o direito de reivindicar e eliminar a pobreza política, sem a qual não se acabaria com a pobreza material. O cidadão, assim, poderá tomar consciência crítica da manipulação que lhe é imposta, o que irá possibilitar a construção de uma história alternativa e organizando-se politicamente para tanto (GASTAL;

MOESCH, 2007 *apud* MANZINI-COVRE, 1996).

Assim, podem ser percebidas nas propostas da política educacional possibilidades para um processo transformador da sociedade gaúcha, inclusive pela busca da emancipação social.

O Plano de Governo da Frente Popular considera articulação de propostas, ações e políticas de curto médio e longo prazo, buscando a cada experiência pontual e localizada a coerência com a utopia/sonho que perseguem, travando a cada momento a disputa pela hegemonia dos trabalhadores na sociedade. Nesse sentido, pode-se dizer que compreendendo a dinâmica da realidade social, buscam a superação de um modelo de Estado esgotado para um modelo de Estado em construção, de um Estado progressista.

No quadro apresentado do modelo neoliberal e democrático participativo foram descritas as políticas públicas de turismo destes modelos distintos de governo e como o Turismo foi compreendido, ou seja, qual a ideologia presente, tanto ao governo de cores neoliberal, quanto ao governo democrático e participativo.

### 3.3. CONTRADIÇÕES ENTRE AS IDEOLOGIAS EXPRESSAS PELOS DISCURSOS DAS POLÍTICAS DE TURISMO NOS GOVERNOS DO RIO GRANDE DO SUL 1994-2002 E A QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A redemocratização do Brasil e a mobilização da sociedade civil organizada, principalmente os movimentos sociais, possibilitaram um debate público sobre a contradição central da democracia brasileira: liberdade política aliada à ampla exclusão social, na consolidação de uma sociedade mais justa. Este processo aconteceu principalmente no Rio Grande do Sul, onde suas instituições políticas reagiram de modo inovador às demandas geradas com a redemocratização e estabeleceram novos espaços de debate público e de participação (BROSE, 2010).

A partir da Constituição Estadual de 1989 inclui-se a regionalização do orçamento público do Rio Grande do Sul, como resultado de uma demanda do

interior para melhorar o acesso aos recursos que haviam sido concentrados na capital gaúcha durante a Ditadura Militar. Durante a campanha eleitoral de 1990, em debates com a sociedade civil, foi desenvolvida a ideia de criação de fóruns regionais como espaços de participação da população na definição do orçamento estadual. A ideia transformou-se nos 23 Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES, abrangendo todo o território gaúcho, no então governo Alceu Collares (PDT). E em 1994, tornou-se política pública, com a aprovação da lei que prevê a participação dos Conselhos Regionais no ciclo orçamentário anual do Estado (BROSE, 2010).

Ao longo dos anos de 1990, muitas outras experiências de participação surgiram nos municípios do Rio Grande do Sul, o mais emblemático é o modelo de democracia participativa de Porto Alegre, através do Orçamento Participativo, implantada pelo governo de Olívio Dutra.

No Governo Estadual, em 1998, o Governo de Antônio Britto, que não havia valorizado os COREDEs, ao longo da sua gestão, propôs a criação da Consulta Popular para definir as prioridades para o próximo ciclo orçamentário do Estado. Esta estratégia foi adotada com vistas a antecipar à crítica da falta de participação e de transparência, que provavelmente surgiria durante a campanha eleitoral a qual concorria à reeleição (BROSE, 2010).

No final dos anos de 1990 e no início dos anos 2000, o Estado do Rio Grande do Sul vive uma nova experiência democrática, através da implementação do Orçamento Participativo de escala estadual, no governo de Olívio Dutra. A implementação do Orçamento Participativo Estadual não foi simples, opuseram-se em um primeiro momento os membros dos COREDEs e os deputados estaduais de oposição, que inclusive ingressaram como uma ação contra o Executivo no STF – Supremo Tribunal Federal alegando que a proposta atingia os direitos constitucionais da Assembleia Legislativa. Enquanto o STF não decidia o mérito da questão, deputados estaduais do PT mobilizaram os movimentos e organizações sociais locais para a condução das assembleias regionais, com o objetivo de preparar o primeiro ciclo do Orçamento Participativo. Paralelamente, os Deputados de oposição, que eram a maioria e estavam na presidência da Assembleia Legislativa na época,



criaram a Caravana da Democracia que em parceria com os COREDEs realizavam assembleias<sup>26</sup> e plenárias para ouvir as prioridades da população, com o objetivo de promoção da transparência e da participação pela Assembleia Legislativa, buscando a legitimidade junto ao cidadão (BROSE, 2010).

Desde 1985, uma sequência de experiências democráticas, possibilitou a expansão da participação popular no Rio Grande do Sul, chegando inclusive ao conflito entre o poder Legislativo e Executivo de quem detinha o poder para expandir ainda mais a participação no Estado (BROSE, 2010). Após acordos entre o poder executivo, COREDEs e o poder legislativo o Orçamento Participativo Estadual foi implementado com mudanças metodológicas, entretanto, o embate estabelecido entre os poderes possibilitou um maior envolvimento da população sobre as prioridades orçamentárias.

“Essa expansão massiva das oportunidades de mobilização e engajamento gerou uma verdadeira overdose de participação e engajamento popular no Rio Grande do Sul, entre 1985 e 1999” (BROSE, 2010, p. 134). Os acontecimentos que ocorreram no estado permitiram um ambiente propício para o envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão sobre as prioridades do Governo Estadual, não só nas políticas sociais, mas também em todas as outras áreas de abrangência do Estado.

Esta narrativa também se deu no campo do Turismo no Rio Grande do Sul. Em que historicamente, desde o final da década de 1930, a sociedade civil esteve envolvida no direcionamento dos rumos do Turismo das mais diversas maneiras. Porém, pode-se dizer que foi entre o período do final da década de 1990 e início dos anos 2000, através de novos instrumentos de participação

---

<sup>26</sup> Este processo deu origem ao Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional – FDDR, criado em 1999, é instituição permanente da Assembleia Legislativa e tem cumprido, ao longo dos anos, o papel de promover o debate pela população dos projetos de leis orçamentárias e outros temas legislativos. O FDDR, que originalmente era uma parceria da Assembleia Legislativa com os COREDES, FAMURS e UVERGS, foi reformulado em 6 de março de 2008, através da Resolução nº 3.010, passando a ser composto pelas seguintes áreas de representação: Assembleia Legislativa, COREDEs, Universidades, Sociedade Civil Organizada (três subáreas: produção e setor patronal; trabalho e organizações sindicais; movimentos sociais e outras organizações sociais), Instâncias Federativas (FAMURS, UVERGS, Governo Estadual, Governo Federal, Bancada Federal Gaúcha, Judiciário, Ministério Público e outros). (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

que houve uma democratização na escuta e deliberação dos atores sociais do turismo.

Estas relações podem ser apreendidas, em partes, pelo Mapa de Estruturação das Sociedades Capitalista, elaborado por Boaventura de Souza Santos (2003, 2011), já apresentado no Capítulo I. Buscou-se, por tanto, analisar as relações que se estabeleceram no espaço da cidadania, no espaço do mercado e no espaço da produção no período de análise dessa investigação, de 1995 até 2002, na perspectiva das políticas públicas de turismo produzidas nos dois distintos governos gaúchos neste intervalo de tempo. Esta interpretação baseada na ferramenta analítica de Santos (2003, 2011), em partes, permitirá compreender os limites e possibilidades da participação democráticas nas políticas de turismo.

A distinção Estado/sociedade civil foi elaborada em função das condições econômicas sociais e políticas dos países centrais em um período bem determinado da história. Esta distinção se assentava em pressupostos: o primeiro era fácil delimitar o Estado, pois era uma construção artificial e dispunha de uma estrutura formal, diferentemente da sociedade civil; o segundo era que o Estado fora moldado pela sociedade civil conforme as necessidades e interesses desta. Assim, o Estado dependia da sociedade civil para a sua reprodução e consolidação. A ideia de sociedade civil forte e autônoma foi devida suas necessidades e interesses serem fundamentalmente econômicos. Esta ideia foi convertida em teoria política dominante e exportada como tal para sociedades periféricas e semiperiféricas, que ainda estavam em processo de formação e transformação. Na perspectiva do pensamento liberal, a sociedade civil dos países periféricos e semiperiféricas eram fracas e pouco autônomas (SANTOS, 2003a).

Esta concepção se tornou hegemônica e passou a dominar todo o discurso político, por exemplo, o discurso conservador tendeu a conceber a fraqueza da sociedade civil como um efeito da força do Estado, e o discurso social-democrata tendeu a conceber a fraqueza da sociedade civil como uma causa da força do Estado (SANTOS, 2003a).

Este quadro teórico e político, portanto, não serve para analisar todos os

momentos históricos em relação ao poder das sociedades como a brasileira, ou nesse caso ao do Rio Grande do Sul. Porque, analisado, a partir deste quadro a sociedade civil gaúcha seria fraca e autônoma. Entretanto, olhando a partir do espaço de cidadania, ela pode ser mais forte e autônoma, como se percebe nas constatações de Brose (2010).

A centralidade do Estado nos países centrais é diferente da centralidade do Estado em uma sociedade semiperiférica, ou seja, não podem ser explicados pela dicotomia Estado/sociedade civil. Nos países centrais a autonomia da sociedade civil significa basicamente ao espaço de produção que moldou a partir de seus interesses e suas necessidades o espaço da cidadania, o Estado. Neste sentido, é possível observar que a industrialização procedeu ao parlamentarismo, o que afetou o espaço doméstico na reprodução da força de trabalho, ou seja, todos os espaços estruturais convergiam para a expansão do capitalismo. O que gerou um isomorfismo entre o espaço da produção, o espaço doméstico e o espaço da cidadania. Este isomorfismo foi à base social da racionalidade formal do Estado, da sua capacidade para exercer eficazmente as suas funções dentro dos limites hegemonicamente estabelecidos (SANTOS, 2003a).

Já nas semiperiferias, a modernização do espaço da cidadania procedeu ao espaço da produção e manteve em relação a ele uma grande autonomia. Por outro lado, o espaço da produção manteve sempre uma grande heterogeneidade interna, simbolizada pelas diferenças das atividades produtivas, pela desarticulação entre setores, nos desequilíbrios de produtividade, e a coexistência do modo de produção capitalista com outros modos de produção não capitalistas. No espaço da cidadania verificou-se a mesma heterogeneidade, possibilitando uma lógica de reprodução relativamente autônoma, tanto em relação ao espaço de produção, quanto no espaço de cidadania, condicionada pela posição de dependência da sociedade semiperiférica no espaço mundial (SANTOS, 2003a).

A heterogeneidade interna dos vários espaços estruturais e a não correspondência entre os seus diferentes requisitos de reprodução produziu um déficit de objetivos nacionais, o qual foi muitas vezes compensado pelo

excesso de autoritarismo do Estado. Conforme Santos (2003a), em Portugal este "excesso" assumiu tanto formas democráticas, como formas ditatoriais, e foi (e continua a ser) exercido tanto diretamente pelo Estado, como pelas várias organizações (meios de comunicação, partidos, empresas, sindicatos, famílias oligárquicas) que em qualquer dos espaços estruturais exercem, por delegação ou subcontratação, poderes estatais ou paraestatais. Este processo resulta em duas consequências, por um lado devido a heterogeneidade interna, cada um dos espaços estruturais e sua forma de poder é funcionalmente muito dependente dos restantes para se reproduzir, e, por outro lado, a relativa autonomia entre eles e o não isomorfismo faz com que as relações entre eles sejam instáveis e necessitem, para se sustentarem, da presença de um vínculo autoritário (SANTOS, 2003a).

Neste sentido, que os fatores da centralidade do Estado nos países semiperiféricos, são igualmente fatores de sua ineficiência. Como no caso Português, a heterogeneidade interna do espaço doméstico e do espaço de produção e a não correspondência entre os respectivos requisitos de reprodução criaram autonomias relativas em cada um destes núcleos estruturais da sociedade cuja consequência é o de subverter, transformar, apropriar, em suma, bloquear a atuação do Estado (SANTOS, 2003a). Este exemplo pode ser aplicado também para o Brasil.

Desta forma, ao contrário do que se passa nos países centrais, é tão importante determinar a autonomia relativa do espaço de cidadania (do Estado) em relação aos restantes espaços estruturais como determinar autonomia relativa destes em relação ao Estado (SANTOS, 2003a).

A primazia do político, do espaço de cidadania sob forma do Estado, coexiste com a sua dependência em relação aos outros espaços estruturais e nessa medida a forma de poder do Estado, a dominação, exerce-se, na prática, sem complexas combinações com as formas de poder características de outros espaços estruturais, dando forma, a atuação do Estado no sentido do clientelismo, nepotismo, corrupção, entre outras. Ainda pode resultar na interpenetração do espaço de cidadania e do espaço doméstico, nas formas de poder dominação e patriarcado, onde o espaço de atuação do Estado e espaço

da cidadania são delegados informalmente a famílias oligárquicas. E ainda, pode resultar da interpenetração do espaço da cidadania com o espaço de produção, nas formas de poder dominação e exploração, como nos casos em que empresas adquirem rendas públicas de monopólio cobradas sobre seus trabalhadores. O particularismo da atuação do Estado nas semiperiferias pode ser uma forma de interpenetração ente o espaço da cidadania e o espaço mundial, nas formas de poder dominação e troca desigual, afetando a soberania do Estado nacional. Assim, ao contrário do que se passa nos países centrais, não se trata de influências exercidas sobre o Estado e sua ação, mas da configuração interna do próprio poder do Estado. A grande heterogeneidade e fragmentariedade da atuação do Estado nas periferias, deve-se a relativa ineficaz do autoritarismo estatal, incompleto e contraditório. A heterogeneidade do Estado assume várias formas, entre elas, a burocracia, em que trata com externa rigidez, distância e formalismo o cidadão comum, e a extrema flexibilidade, intimidade e informalidade que trata o cidadão conhecido, com boas referências e com capital muitas vezes (SANTOS, 2003a).

Santos (2003a) trata este caso como a oscilação entre o Estado predador e o Estado protetor segundo uma lógica de racionalidade totalmente oposto á do espaço da cidadania, a maximização da lealdade, porque se trata de uma lealdade interpessoal, ainda que obtida à custa da privatização de recursos público, uma lógica de racionalidade em todo o caso mais próxima da racionalidade do espaço doméstico, a maximização da afetividade, do que da racionalidade do espaço de produção, a maximização do lucro. Talvez isso, e outras manifestações de particularismo e de heterogeneidade fazem com que a atuação do Estado não mereça sequer a confiança da classe dominante do espaço de produção, o empresariado capitalista (SANTOS, 2003a).

Considerando as estruturas da sociedade capitalista e que:

O que acontece na história é historicamente condicionado, e por isso não se produz o totalmente novo que não tivesse condicionamento histórico, pois já seria um ato de criação, do nada, introduzindo na história condições não históricas (DEMO, 1995, p. 90).

Parte-se, dessa reflexão referente a dialética histórico estrutural e do Mapa Estruturação da Sociedade Capitalista (SANTOS, 2011) para analisar as contradições presentes nos discursos das políticas de turismo nos dois

governos do Rio Grande do Sul (Antônio Britto:1995-1998 e Olívio Dutra:1999-2002), que são dialeticamente opostos por suas concepções ideológicas. Em certa medida, as políticas públicas de Turismo, também podem ser compreendidas nessa perspectiva, mas sem deixar de reconhecer a historicidade de todo o processo de formação das políticas de turismo no Rio Grande do Sul.

Como descrito anteriormente o turismo no Rio Grande do Sul recebe uma atenção diferenciada do poder público, a partir da década de 1970, quando é criada a Secretaria de Estado do Turismo do Rio Grande do Sul – SETUR e a CRTUR – Companhia Riograndense de Turismo, estruturando o Sistema Estadual de Turismo do RS.

Importante ressaltar, que esse evento não aconteceu pelo acaso, mas como resultado de mobilizações da sociedade civil que iniciaram na década de 1930, com a criação do Touring Club, e da relação que se estabeleceu a partir da década de 1950 da sociedade civil e política, que possibilitou a criação do Conselho Estadual de Turismo - CET e o Serviço Estadual de Turismo – SETUR. Pode-se considerar que o campo do turismo galgou paulatinamente espaços na estrutura de poder do Estado do Rio Grande do Sul, estruturando-se na sociedade civil e política para tal.

A partir da década de 1980 o turismo gaúcho, perde espaço na estrutura estatal do Rio Grande do Sul. A Secretaria de Turismo é extinta, mantendo-se apenas a Companhia Riograndense de Turismo, exercendo as funções de coordenação e operacionalização da política de turismo no RS.

O período de análise desta dissertação inicia-se em um momento contraditório do entendimento sobre o turismo como política pública no RS. O Governador Antônio Britto (PMDB), eleito para a gestão 1995 – 1999, inicia seu governo tomando medidas de “Estado mínimo”, seguindo a política neoliberal como ideologia de gestão pública. Uma das medidas adotadas foi a extinção de estatais, no primeiro ano de governo (1995), e seguindo com privatizações ao longo do período do seu governo.

Entre as primeiras empresas públicas a serem extintas, estava a

CRTUR, que por um período foi o braço executivo da Secretaria de Turismo, e após a sua extinção passou a coordenar e operacionalizar a política pública de Turismo, em conjunto com o *trade* gaúcho. Entretanto, o governo de Antônio Britto a considerou deficitária para o tesouro estadual, além de considerar concorrente da iniciativa privada (WINCKLER; FARIA, 2010) e procede com a sua extinção.

Considerando a lógica neoliberal que indica que o Turismo deveria ser um dos setores totalmente entregues à iniciativa privada (GASTAL; MOESCH, 2007), o Governo Britto estava seguindo o seu programa. Porém, o mesmo governo que extinguiu a CRTUR por ser deficitária aos cofres públicos (BRITTO, 1996)<sup>27</sup>, recoloca o Turismo na estrutura estatal com a reativação da Secretaria Estado do Turismo. Essas mudanças na estrutura podem ser compreendidas de caráter conflituoso, dicotômico, antagônico, uma contradição histórica (DEMO, 1995).

A reestruturação da Secretaria do Turismo, através do decreto nº 35.926, de 12 de abril de 1995, estabelece a competência e também a estrutura básica da Secretaria. As competências da SETUR, a partir do decreto indicam: elaboração da política do turismo, com vista ao seu desenvolvimento; promoção e divulgação das potencialidades turísticas do Estado, em cooperação com os Municípios; estímulo às atividades turísticas, especialmente com os países signatários do Tratado de Assunção (MERCOSUL); intercâmbio com entidades ligadas ao turismo, inclusive organismos internacionais. Pode-se perceber que o direcionamento da política pública de turismo nesse contexto não atenderia as questões de estruturação de novos produtos turísticos, ou seja, da democratização da política de turismo para todo o Estado, ficando restritas as ações de promoção e divulgação dos roteiros já existentes, esperando-se como consequência da promoção o aumento do fluxo turístico.

Outra contradição percebida é que no mesmo documento que o Governo Britto propôs a extinção da CRTUR, e de outras estatais importantes para a economia do Estado, são propostas ações para a participação social na gestão

---

<sup>27</sup> Mensagem à Assembleia Legislativa, 1996.

pública. Argumentando pela necessidade de incorporar diferentes setores sociais no processo de discussão e elaboração de estratégia para resolver os problemas que o Estado enfrentava. Assim são propostas criações de vários conselhos estaduais, buscando uma mediação.

Os Conselhos consultivos e/ou deliberativos criados, nos governos neoliberais, como no caso do Britto, podem ser entendidos como uma forma de manter relações com os seus adversários políticos. A luta pela democratização, nos anos de 1980 fortalece a sociedade civil brasileira, abrindo um debate sobre democratização e participação, que tem como marco institucional a “Constituição Cidadã” de 1988<sup>28</sup>.

Nesse mesmo cenário a eleição de Collor em 1989, apresenta as propostas neoliberais para o país. Estes fatos representam dois processos distintos, deixando a democracia brasileira em um dilema (DAGNINO, 2004).

Em outras palavras, o projeto neoliberal encontra no Brasil um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa. A existência desse contendor e dessa disputa determina, na nossa perspectiva, direções específicas às estratégias e formas de atuação das forças vinculadas ao projeto neoliberal em nosso país que, se não se afastam das direções adotadas no nível global, adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário. A necessidade dessa interlocução se acentua no interior dos espaços públicos de participação do Estado e da sociedade civil quando se defrontam face a face esses dois projetos (DAGNINO, 2004, p.99).

O Conselho do Turismo do Rio Grande do Sul surge nesse cenário de relação Estado-sociedade civil. Talvez a preocupação não fosse apenas de ter aliados para gestar a política de Turismo, mas sim, abrir espaço para que o mercado pudesse explorar a atividade, assim, possibilitando o maior crescimento econômico do Estado.

---

<sup>28</sup> A Constituição brasileira de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres, etc. (DAGNINO, 2004, p.96)



A implementação do Conselho nasce da necessidade de reunir esforços de todas as esferas do Poder Público e do setor turístico no sentido de ampliar a participação destes serviços na formação do PIB estadual, haja vista as potencialidades que o Estado do Rio Grande do Sul dispõe para a exploração racional da atividade turística, em especial aquela ligada aos aspectos culturais de nossa gente à preservação da natureza. Caberá ao Conselho dotar o Poder Executivo de instrumentos que disciplinem e coordenem a ação governamental nos níveis estadual e municipal, bem como a participação da iniciativa privada (BRITTO, 1996, p. 27).

O Turismo, portanto, é entendido como elemento para o crescimento econômico do Estado, talvez por isso tenha ganhado destaque na estrutura estatal, com a reativação da Secretaria do Turismo, possibilitando uma maior organização da atividade turística para a dinamização da acumulação do capital. Esta é uma das características das práticas neoliberais, a efetiva participação das instituições públicas para o acúmulo do capital em detrimento das ações do Estado de Bem-Estar Social (MARTONI, 2014).

A proposta de criação do Conselho Estadual de Turismo – CONETUR, na perspectiva do fortalecimento da sociedade civil brasileira e as propostas de democratização e de participação que estavam atreladas a ela, poderiam possibilitar um avanço para o Turismo no Rio Grande do Sul. Entretanto, analisando a Lei de criação do CONETUR, verifica-se uma fragmentação de compromisso com as possibilidades que um instrumento de participação como um conselho deliberativo poderia exercer para a democratização das políticas públicas.

O CONETUR foi criado pela Lei Nº 10.782, de 07 de maio de 1996<sup>29</sup>, como órgão superior de deliberação colegiada e de assessoramento ao Secretário de Estado do Turismo. As competências do CONETUR na sua criação eram:

---

<sup>29</sup> Revogada pela lei nº 14.129, de 12 de novembro de 2012.

- Apreciar a Política Estadual de Turismo;
- Apreciar e propor critérios de cadastro e classificação para prestadores de serviços turísticos, no âmbito de sua competência;
- Opinar sobre propostas e normas concernentes à: a) regulamentação de atividades turísticas, no âmbito de sua competência; b) simplificação dos trâmites burocráticos destinados a facilitar e estimular a entrada e o trânsito de turistas, e de investimentos na atividade turística no território estadual, no âmbito de sua competência; c) definição de padrões gerais de qualidade no setor; d) declaração de áreas especiais e locais de interesse turístico, no âmbito do território estadual;
- Priorizar polos turísticos para fins de apoio, por parte do Governo do Estado, à implantação de infraestrutura turística, e à promoção e divulgação turística, interna e externa;
- Emitir parecer sobre a constituição de fundos de estímulo e incentivo ao turismo e sobre normas gerais relativas à sua aplicação;
- Emitir parecer sobre programas de cooperação de investimentos com instituições financeiras públicas ou privadas;
- Opinar, na esfera do Poder Executivo, nos projetos de leis que se relacionem com o turismo;
- Constituir Grupos de Trabalho para o estudo de assuntos específicos de interesse do turismo;
- Opinar sobre as campanhas publicitárias e institucionais destinadas a desenvolver o turismo interno e externo;
- Definir critérios para aprovação de registro de eventos turísticos;
- Elaborar proposta de seu regimento interno.
- Estimular e promover o turismo ecológico e cultural.

(RIO GRANDE DO SUL, 1995, p. 01)

Percebe-se que as competências do CONETUR não são deliberativas, apenas propositivas à política estadual de Turismo, para auxiliar o poder público na regulamentação da atividade turística. Ou seja, a criação do conselho que deveria ser uma forma de participação foi apenas para manter a situação de controle de poucos para alguns (BORDANOVE, 1983).

Analisando os membros que deveriam constituir o CONETUR na sua criação, fica clara a relação de controle exercida pelo Estado. Conforme o Art. 3º: sete (7) membros são de representações de secretarias de Estado, cinco (05) representantes indicados pela Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS, sendo um representante de cada uma das regiões-polo: Porto Alegre e Região Metropolitana, Serra, Pampa, Missões e Litoral; sete (7) da sociedade civil, aqui entendidas por entidades patronais e Sistema S (ABAV - ABIH ABRAJET; Câmara de Turismo FEDERASUL SEBRAE; SENAC). Total ausência de entidades representativa dos trabalhadores, das instituições de ensino que detinham cursos de Turismo e

Hotelaria e associações de comunidades ou municípios.

A composição do CONETUR remete a questionamentos sobre a representatividade da sociedade civil, e principalmente dos territórios que é onde o turismo acontece, que já estavam pré-determinadas, e com apenas cinco representantes que deveriam ser indicados pela FAMURS. Considera-se que na lei do CONETUR não havia nenhum indicativo de democratizar as políticas públicas de turismo para o restante do Estado, e sim concentrar as ações no que já estava pronto para ser comercializado pelo mercado, talvez um dos maiores beneficiários das políticas de turismo na época.

Na perspectiva da governança, a criação do CONETUR, pode ser entendida nos termos da “boa governança” no qual a ênfase está na criação de condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do livre jogo das forças de mercado (FREY, 2004). Além disso, as organizações que compõe a estrutura do CONETUR, foram indicadas pelo executivo estadual, o que não lhes confere uma legitimidade sobre a participação efetiva da diversidade social.

Conforme Frey (2004), a fim de evitar um vácuo de legitimidade em processos de governança, Schmitter (2002) e Grote/Gbikpi (2002) sugerem a adoção da concepção de detentor (*holder*) de títulos, qualidades ou direitos como critério de participação, ou seja, uma pessoa ou uma organização, para que possa ser convidada a participar em um arranjo de governança, deve possuir alguma qualidade ou um recurso específico que justifique seu envolvimento. Assim, pode-se dizer que as estruturas de governança, assim constituídas, não necessariamente detêm de critérios de universalidade participativa (FREY, 2004).

A criação do CONETUR poderia ter sido entendida como um instrumento de participação da comunidade turística do Rio Grande do Sul propositivo para as políticas públicas de turismo e como dinamizador das mesmas. Porém, isso parece não ter acontecido, o texto do Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo: 1995-1998, em momento algum cita a necessidade da criação de alguma estrutura de participação, como o CONETUR. Ou seja, a política de turismo da época esteve fragmentada, talvez

por interesses diversos, mas não representava a totalidade existente no sistema turístico estadual.

Relato de técnicos da SETUR, e a falta de documentação referente ao CONETUR no período de criação, como atas e o próprio regimento interno que deveria ser elaborado pelos membros do Conselho, indicam que o mesmo não se constitui em uma estrutura de participação para a elaboração da política de Turismo na época, pois não passou de uma formulação estatutária e pouco executiva em seu papel, mesmo que reduzido, de consultor.

A partir da análise procedida nos documentos e legislações presentes na gestão de Antônio Britto (1995-1999), é perceptível a falta de unidade na elaboração das políticas de Turismo, no que concernem as estruturas de participação e democratização da política de turismo. Ao mesmo tempo, que se estabelece uma estrutura para o Sistema de Turismo, com a reestruturação da Secretaria de Estado e a criação do CONETUR, a elaboração do Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo: 1995-1998, que foi editado em agosto de 1995, portanto, anterior a criação do CONETUR, não cita a criação de qualquer estrutura de participação, apenas indica a necessidade de parcerias com os municípios, e a iniciativa privada.

Analisando tal constatação, a partir de Gastal e Moesch (2007), que indicam a organização e implementação de um sistema de turismo para a constituição de uma política pública de turismo eficiente e democratizante, o Turismo no RS detinha de condições objetivas, ao menos na estrutura estatal, para tal. Entretanto, as condições subjetivas, de vontade política e o alinhamento com a democracia neoliberal, somado a epistemologia reduzida da concepção do que era o Turismo - atividade econômica - tenham sido os elementos impeditivos para que a política de Turismo no período de 1995-1998 realmente tenha assumido o status de política pública.

Ademais, o Programa de Atração e Exploração Turística do Rio Grande do Sul [s.d.], elaborado no Governo Britto, que se objetiva a formulação de projetos de caráter privado, representados por Centros Turísticos e Complexos Turístico, necessitando de investimento privado na ordem de aproximadamente 7 milhões de dólares para cada um dos projetos. Ou seja, atendia aos grandes

empresários. Estes dois exemplos reforçam a ideia de que o foco das políticas de turismo esteve mais voltado ao mercado, ao longo, dos quatro anos de Governo Britto.

Nas sociedades democráticas, a troca de governantes acontece através do voto popular, e, por vezes, podem estabelecer rupturas ideológicas. No Rio Grande do Sul as alternâncias de poder são uma constante, conforme apresentado no Capítulo I. E neste movimento as políticas públicas das mais diversas áreas podem sofrer revés ou terem saltos qualitativos.

Partindo desse movimento dinâmico da história as políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul, em alguns momentos sofrem revés, como entre o final da década de 1970 e a década de 1980, conforme descrito no Capítulo II.

O final da década de 1990 e o início dos anos 2000 marcaram a trajetória das políticas de participação no Estado do Rio Grande do Sul, principalmente pela disputa entre o poder Legislativo e Executivo para ver quem detinha o maior poder de participação para elaboração do orçamento do Estado (BROSE, 2010).

A política pública de turismo no Rio Grande do Sul, a partir da ideologia participativa do Governo Olívio, entra em uma nova fase, principalmente na perspectiva da participação e da governança.

O Governador Olívio Dutra, conforme Mensagem à Assembleia Legislativa (2000), afirma que o governo estadual representa a interrupção, em escala regional, de um vigoroso projeto de ajuste neoliberal, ou seja, de diminuição da estrutura estatal. Portanto, um dos objetivos do novo Governo é reconstruir, sobre novas bases a estrutura do Estado (DUTRA, 2000).

Partindo deste pressuposto as políticas públicas do Governo Olívio, deveriam perseguir um desenvolvimento não reducionista, não economicista e não imediatista, buscam através de uma construção coletiva uma sociedade rica, justa e igualitária para a população gaúcha. Para tanto a mobilização social seria fundamental para a concretização deste ideal, possibilitando a democratização dos acessos ao serviço público que por consequência refletiria no exercício da cidadania.

Estas são as bases nas quais todas as políticas públicas do Governo Olívio deveriam estar alicerçadas, o que não seria diferente para as políticas de turismo. Nesse sentido, é que se pode afirmar que as políticas de turismo no Rio Grande do Sul, a partir do Governo Olívio entram em uma nova fase, no sentido da participação, da democratização e da governança.

A proposta de democracia participativa presente no Plano de Governo da Frente Popular pode ser entendida como “um novo experimentalismo democrático em sociedades muito desiguais e bem heterogêneas social e culturalmente” (SANTOS, 2016, p. 19). O modelo de democracia participativa, iniciado na Capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, no final da década de 1980, permitiu a abertura de espaços reais de participação pela sociedade política, em particular pelo Partido dos Trabalhadores, principalmente através do Orçamento Participativo, reconhecido como uma experiência bem-sucedida de democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Assim, a principal estratégia destacada no Plano de Governo da Frente Popular é o Orçamento Participativo, que tem como base as experiências de escala local dos Governos da Frente Popular em Porto Alegre.

O Orçamento Participativo – OP é um processo de democracia direta voluntária, onde a população pode discutir, decidir e controlar o orçamento público, as políticas públicas, enfim, a gestão pública do Estado. Esse processo possibilita a democratização das relações do Estado com a sociedade. O cidadão não encerra a sua participação política no ato de votar quando escolhe o executivo e o parlamento, mas vai além, decidindo e controlando a gestão pública, deixando de ser um mero coadjuvante da política tradicional para tornar-se um protagonista ativo do processo político (DUTRA, 1998, p.4).

Para a implementação do Orçamento Participativo - OP<sup>30</sup> em escala

---

<sup>30</sup> A dinâmica do OP-RS era composta de três fases distintas compostas por um conjunto de plenárias e Assembleias públicas cujas finalidades eram debater e decidir com a população gaúcha a alocação dos recursos orçamentários do estado. Seu ciclo envolvia todo o ano, começando em janeiro, com as plenárias preparatórias e terminando em setembro, com a posse do Conselho do Orçamento Participativo. A 1ª fase era composta pelas Plenárias Regionais de Diretrizes (PRDs), pelas Assembleias Temáticas de Desenvolvimento (ATDs) e pelas Assembleias Públicas Municipais (APMs). A 2ª fase envolvia duas Plenárias Regionais de Delegados (PRDs) onde os delegados eleitos buscavam compatibilizar as demandas votadas e elegiam o Conselho do OP-RS (COP-RS) e a Comissão Representativa (CR). Na 3ª fase, o Conselho do Orçamento Participativo era empossado. Iniciava-se, então, a fase de elaboração da Matriz Orçamentária e do Plano de Investimento e Serviços que envolvia as secretarias e os órgãos do estado e as instâncias representativas do OP. De posse da proposta orçamentária, o COP e a CR discutiam-na com os delegados do OP nas 23 regiões do estado. O retorno deste debate era apresentado ao governo e, após os ajustes necessários, o COP-RS deliberava a proposta orçamentária final e a entregava para o governador do

estadual foi necessário que o Governo Olívio Dutra superasse conflitos, gerados pela estrutura institucional do Estado. Podem ser observados dois conflitos iniciais, o primeiro com os representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES, e o segundo com o poder legislativo do Estado.

Os representantes dos COREDES sentiram-se desrespeitados por não ter tido um envolvimento inicial nas assembleias preparativas do OP, após um acordo entre o Governo do Estado e os COREDES foram propostas mudanças metodológicas no OP envolvendo os representantes dos COREDES. As definições das prioridades bases passaram a ser de nível regional e os representantes dos COREDES tinham também poder de deliberação (FARIA, 2006).

Outro conflito enfrentado para a prática do OP no RS foi entre o executivo, os representantes dos COREDES e o poder legislativo, sobre a legitimidade da Consulta Popular, realizada no último ano do Governo Britto.

Como o executivo ignorou, no primeiro momento, as consultas realizadas em 1998, tanto os representantes dos Coredes quanto os deputados de oposição (35 dos 55 deputados) ameaçaram entrar na justiça. O governo reagiu mediante ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal demandando a suspensão da Lei da Consulta. Para a oposição, a tentativa de suspensão das Consultas constituía uma prova cabal da utilização do OP como um “instrumento de propaganda das administrações petistas” (JORNAL ZERO HORA, 20/05/99; p. 6). (FARIA, 2006, p.388)

Outro impasse poderia ter desestabilizado o OP, pois, judicialmente o governo foi proibido de usar veículos, pagar despesas e utilizar funcionários na dinâmica do OP-RS. Entretanto, contanto com toda a rede associativa convocada a participar de sua implantação o OP-RS persistiu (FARIA, 2006).

A forma participativa como o governo da Frente Popular atuou ao longo de seu governo, suscitou a criação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, pelos os deputados estaduais da oposição ao governo Olívio, o que ampliou ainda mais os espaços públicos de debate sobre o projeto orçamentário do Estado.

---

estado. Até o dia 15 de setembro, o governador entregava a proposta à Assembleia legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS) cuja atribuição é apreciar, emendar e votar o Projeto de Lei do Orçamento do estado entre os dias 15/09 a 30/11 de cada ano (FARIA, 2006, p. 387).

Assim como a implantação do OP estadual, a criação do Fórum Democrático causou uma série de conflitos entre governo e oposição: embora apoiado integralmente pelos deputados de oposição, os deputados governistas consideraram o fórum um terceiro turno das eleições de 1998 e resistiram à sua implantação. Entretanto, acordo firmado entre ALRS, Coredes, União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (Uvergs) e Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) assegurou a confecção e a aprovação da resolução nº 2771 de 8/9/199 que criou o fórum na ALRS (FARIA, 2006, p. 389).

A prática da forma participativa proposta pelo governo da Frente Popular, possibilitou que a participação se fizesse presente de várias formas na sociedade gaúcha. O que possibilitou a discussão dos mais variados temas de interesse público, exercitando ativamente a democracia, a cidadania e a participação, ao longo dos quatro anos do governo da Frente Popular. Mesmo com muitos embates e conflitos entre o executivo e legislativo principalmente, o período possibilitou um exercício dialético da sociedade gaúcha, na busca pela mediação dos conflitos, e na construção de possibilidades de democratização do acesso aos serviços públicos através da participação.

Considera-se que “toda prática é inevitavelmente ideológica, porque se realiza dentro de uma opção política, naquela parte da história que pode ser feita, conquistada, rejeitada pelo homem” (DEMO, 1995, p.102). Assim, os discursos presentes nos planos de governo de 1994 - Movimento Rio Grande Unido e Forte que elegeu Antônio Britto (PMDB), e 1998 – Frente Popular que elegeu Olívio Dutra (PT), correspondem as práticas aplicadas na gestão do executivo nos respectivos governos. Como pode ser percebida na construção analítica proposta, a teoria do plano de governo neoliberal de Antônio Britto, colocou em prática os seus interesses ideológicos, refutando a participação da sociedade gaúcha. Já o plano de governo da Frente Popular que representante do discurso democrático participativo, teve que atuar de forma dialética na construção de mediações, para em certa medida aplicar na prática as propostas de um governo mais progressista.

Conforme as informações presentes na primeira Mensagem à Assembleia Legislativa, enviada pelo Governador Olívio Dutra, em 2000, que referencia a situação deixada pelo governo anterior, ações realizadas pelos órgãos estaduais em 1999 e os Planos de Governo para cada uma das áreas de atuação do Estado para os próximos anos de governo.



A nova equipe política da SETUR, dirigida por Milton Zuanazzi, que foi Secretário de Turismo ao longo de todo o Governo Olívio, relata que não havia uma cultura turística, tanto a nível estadual e nacional, o que caracterizava em um desafio para se implementar uma política pública para o turismo (DUTRA, 2000).

Considerando este aspecto e as diretrizes do Governo Olívio com foco na participação uma das primeiras ações realizadas pela nova equipe da SETUR foi um planejamento estratégico participativo com os técnicos e servidores da SETUR. Percebe-se que a teoria proposta no Programa de Governo da Frente Popular, já inicia com as práticas participativas no âmbito da administração pública.

Durante o primeiro mês do ano de 1999, os técnicos, servidores e a equipe política da SETUR elaboram o Programa de Mobilização Estratégica da Secretaria de Estado do Turismo (1999). A técnica para a elaboração deste documento foi a de planejamento estratégico participativo, assim, a equipe política e técnica da Secretaria de forma conjunta estabeleceu a missão, visão e os objetivos da SETUR para os anos de 1999-2002. Este processo pode ser caracterizado pelo diálogo, pois na participação, é possível que se estabeleça o movimento dialético da contradição/mediação.

O planejamento participativo, conforme Demo, “busca ser uma reforma de antiplanejamento, pois aposta em mudanças, mesmo que reformistas” (DEMO, 2009, p. 44). Neste sentido, os objetivos que surgiram do processo de diálogo entre os técnicos, servidores e gestores políticos da SETUR apresentam algumas concepções distintas das propostas empregadas no Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo: 1995-1998. Entretanto, apresentam em um primeiro momento a mesma lógica de aumentar o fluxo turístico do Estado, através de ações de promoção e divulgação, porém com um caráter mais democrático para todo o território gaúcho.

Um dos diferenciais de concepção que se percebe desta construção é referente ao papel da SETUR frente ao governo e a sociedade gaúcha, que não esteve nas políticas e ações do governo anterior. “Somos um organismo profundamente vinculado à totalidade do governo e amplamente integrado com

a sociedade civil. Ocupamos uma posição destacada no incremento do turismo nacional e do MERCOSUL” (SECRETARIA DO TURISMO, 1999, p. 04), a afirmativa é referente a missão da SETUR para os anos de 1999-2002. Acredita-se que esta compreensão geopolítica tenha facilitado a unidade das ações entre os empresários do setor e o governo do Estado.

Dentre os objetivos e ações estratégicas propostas no Programa de Mobilização Estratégica da Secretaria de Estado do Turismo (1999), percebe-se o alinhamento com as diretrizes do Governo Olívio no tocante a participação, a mobilização social e a democratização das estruturas de estado. Os objetivos que se destacam sobre estes aspectos são “Democratizar as políticas de turismo no Rio Grande do Sul; desenvolver o turismo interno no Rio Grande do Sul” (SECRETARIA DO TURISMO, 1999, p. 04) e “Incentivar a criação de produtos turísticos; Criar um programa de turismo interno; Debater e construir junto à comunidade as políticas para o turismo” (SECRETARIA DO TURISMO, 1999, p. 04). Estes podem ser considerados os princípios norteadores da política de turismo que foi implementada através do Plano Viajando pelo Rio Grande.

Entretanto cabe considerar a necessidade do turismo, ser apropriado de maneira a democrática pelo poder público, para que o crescimento da atividade contribua para a preservação ambiental e do patrimônio histórico-cultural.

Conforme Gastal e Moesch (2007) é necessário que se estabeleça uma gestão compartilhada entre o poder público, as comunidades e o empresariado local para o desenvolvimento do turismo. Havendo uma mudança de paradigma do Poder Público frente às políticas que envolvem o Turismo, pois para que o setor gere crescimento harmônico, é necessário que se estabeleça o compromisso de fomentar o desenvolvimento de políticas públicas de combate à pobreza, geração de trabalho, emprego e renda, com conseqüente melhoria na qualidade de vida, através da participação das comunidades envolvidas nos projetos turísticos, e na defesa do meio ambiente e dos elementos da cultura das localidades.

Para tanto, a conseqüente implementação Plano Viajando pelo Rio Grande, através dos seus quatro programas, conforme informações contidas

no documento seguiram uma metodologia participativa, através de reuniões com parceiros governamentais, com parceiros não-governamentais. E reuniões<sup>31</sup> nas 22 regiões turísticas do RS, envolvendo as administrações municipais, iniciativa privada, parceiros institucionais regionais e representantes do Governo do Estado.

Para o processo de implementação dos programas do Plano Viajando pelo Rio Grande, ainda foram definidas as responsabilidades e as competências entre as partes envolvidas. A SETUR como coordenação geral, com as seguintes competências: Promover reuniões com entidades envolvidas no Programa; Assessorar e executar os serviços de registro dos debates do plenário, lavrar as respectivas atas e sua distribuição; Analisar e debater as proposições e dar-lhes o devido encaminhamento; Prestar assistência técnica e administrativa necessária; Serviços de expediente em geral; Sugerir a inserção de novos representantes, sempre que julgar necessário; e, executar as demandas advindas das reuniões regionais. A coordenação específica de cada programa deveria ser estabelecida com os parceiros institucionais estratégicos, que teriam as seguintes competências: Promover os debates e apresentar as proposições necessárias ao bom desempenho do setor que representam; Escolher um representante para participar dos grupos de trabalho; Sugerir a inserção de novos representantes, sempre que julgar necessário; e, executar e/ou encaminhar as demandas advindas das reuniões regionais. A execução dos programas seriam encargos da Diretoria do Departamento de Relações com o Mercado e Parcerias e a Diretoria do Departamento de Desenvolvimento do Turismo da Secretaria de Turismo (SECRETARIA DO TURISMO, 1999).

A partir dos relatos apresentados nos documentos das Mensagens à Assembleia Legislativa de 2000, 2001 e 2002, é possível considerar que na prática está metodologia de participação foi atingida, conforme descrito:

---

<sup>31</sup> As reuniões regionais realizadas seguiam um programa para a metodologia dos grupos de trabalho. A metodologia dos grupos de trabalho, deverão se constituir quatro grupos constituídos por: Atrativos turísticos (apontar os atrativos com condições de ofertar produtos para a comercialização imediata); Serviços(o que tem que oferecer e quais as limitações); Infraestrutura (quais as necessidades, e os entraves, se constam no orçamento) e Recursos Humanos (quais as necessidades, e os órgãos/entidades envolvidas, custo financeiro) (RIO GRANDE DO SUL, 1999).

Plano Viajando pelo Rio Grande do Sul - Estruturado em 1999, iniciou sua implementação em 2000, tendo como seu principal objetivo a comercialização do produto turístico. De 11 de janeiro a 19 de maio de 2000, foram organizados 22 Fóruns Regionais de Turismo reunindo 2.062 pessoas, que elegeram 04 delegados por região. No dia 05 de junho, instalou-se o Fórum Estadual de Turismo. Com reuniões mensais, o Fórum Estadual reuniu-se 06 vezes até o final desse ano (2001), atingindo um público de 825 agentes turísticos de todas as regiões do RS e representantes das parcerias estratégicas: universidades gaúchas, sistema "S" - SEBRAE, SENAC, SESC, SENAI, SESI E SENAR, sindicatos, associações, ONGs, empresas privadas e órgãos públicos. Nos meses de janeiro a março de 2001, a SETUR promoveu a terceira jornada de reuniões com os 22 Fóruns Regionais de Turismo, para orientar os Prefeitos eleitos em 2000 e os novos Secretários de Turismo sobre o andamento do Plano Viajando pelo RS. Ao mesmo tempo, a Secretaria começou a organizar as regiões do Estado para participarem da primeira edição do Salão Gaúcho do Turismo, realizada em junho de 2001 (DUTRA, 2001, p. 173).

Conforme as informações obtidas por Scherer (2005) de um dos gestores políticos da SETUR no período do Governo Olívio, o Plano Viajando pelo Rio Grande surgiu da necessidade de apresentar produtos turísticos de todas as regiões e não mais apenas a Serra Gaúcha. Ou seja, queriam apresentar o turismo do Rio Grande do Sul em sua totalidade, mesmo que os novos produtos também seriam parte da totalidade, mas contemplariam um universo mais abrangente do Estado.

Neste intuito é que em 2001 foi criado o Salão Gaúcho do Turismo, evento que atingiu o público em geral (feira), empresários (roda de negócios) e profissionais do setor (seminário e palestras). Foram apresentados produtos das 22 regiões turísticas formatos a partir dos Fóruns Regionais de Turismo e as reuniões preparatórias realizadas pelos técnicos da SETUR em cada uma das regiões.

As ações propostas durante o Governo Olívio, no campo do Turismo, refletem as diretrizes de participação e mobilização da sociedade seguindo os princípios da democracia participativa preconizada pelo Governo do Estado. Ademais, é válido considerar que “é muito mais realista a mobilização da comunidade em torno de sua sobrevivência material, porque aí fazemos coincidir as duas faces da política social” (DEMO, 2009, p.90).

As propostas de participação e mobilização realizadas através dos Fóruns Regionais tinham em seus princípios a busca de desenvolvimento

econômico para as regiões do Estado, conforme expressado no documento do Plano de Viajando pelo Rio Grande. Assim, todo o projeto de desenvolvimento regional deve desencadear um processo de reconstrução/reapropriação de um determinado território, implicando em uma nova ordenação territorial, que deve ser realizada a partir dos interesses coletivos da comunidade local. E mais, pretende-se que esse novo processo, venha a traduzir um novo padrão de desenvolvimento, obedecendo não mais à racionalidade de acumulação e do consumismo, mas, principalmente, da qualidade de vida a curto médio e longo prazo (BENI, 2004).

Nesse sentido, pode-se considerar, que em partes, a atuação do Governo do Estado de forma participativa nas regiões, através das ações de governança com os Fóruns Regionais, tendia a estes princípios devido a ideologia progressista do centro do Governo na época.

A experiência do Salão Gaúcho de Turismo, ao apresentar novos produtos para a comercialização que foram elaborados a partir do processo de governança, podem em partes, traduzir esta questão. Pois, possibilitaram que outras regiões além das já consolidadas turisticamente, pudessem incluir o turismo nas suas alternativas de desenvolvimento econômico e social

É necessário que as políticas de turismo estejam atentas para a descentralização do turismo, evitando a concentração massiva de turistas em um único território. Krippendorf (2001) propõe que as ofertas do mercado do turismo devam ficar mais espalhadas nas regiões turísticas, estendendo a infraestrutura turística sobre um número maior de centros e prever o encorajamento seletivo dos pequenos projetos, para que até as regiões menos desenvolvidas possam se beneficiar do turismo como uma das estratégias de desenvolvimento econômico, social e cultural. Acredita-se que este deva ser um dos objetivos de uma política pública de turismo democratizante.

Considera-se a prática do Salão Gaúcho de Turismo, uma ação de política democratizante, tanto do ponto da descentralização do turismo, na busca do desenvolvimento regional, quanto na perspectiva do cidadão turista (GASTAL; MOESCH, 2007). Assim, proporcionando que o cidadão gaúcho, não envolvido com o turismo no seu cotidiano, pudesse conhecer através da

feira os destinos turísticos do Estado, e programar suas viagens dentro do território gaúcho. Possibilitando que o cidadão, também se considere um turista cidadão, a partir da conceituação proposta por Gastal e Moesch (2007), possibilitando uma experiência de subjetividade, expressa objetivamente nas vivências ocorridas durante o tempo de lazer, no consumo de práticas de entretenimento, cultura e meio ambiente, através de um estranhamento do próprio Estado.

Outras práticas realizadas durante o Governo Olívio podem indicar a ideia do cidadão turista. Principalmente as ações de promoção e divulgação com foco no turismo interno. Entre estas a ação “Viajar com Qualidade é Trilegal, tchê”, que buscava orientar o consumidor sobre as exigências de cadastramento, classificação, controle e fiscalização dos serviços turísticos.

O conceito apresentado por Gastal e Moesch (2007, p. 56) sobre Turismo e cidadania, pode ser utilizado para analisar estas práticas.

A cidadania, se associada ao Turismo, encaminharia outras possibilidades de construção do sujeito histórico, aquele em condições de se expressar e de se apropriar das suas circunstâncias espaciais e temporais, seja como sujeito histórico urbano, seja como sujeito histórico planetário. A contribuição do Turismo viria na contramão dos meios de comunicação, que levam a um encolhimento da esfera pública, permitindo justamente que as pessoas voltem a frequentá-la, reaprendendo a ali exercitar sua voz.

Ao realizar ações como do “Viajar com Qualidade é Trilegal, tchê”, possibilita o exercício da cidadania, no que concerne o reconhecimento dos direitos e deveres do cidadão.

A elaboração de materiais de divulgação com fácil linguagem e acesso ao cidadão, como o “Dicas Turísticas do Rio Grande do Sul”, também são estratégias para conjugar a concepção de cidadania e turismo, na perspectiva da educação. Assim, percebe-se que as políticas de turismo apresentadas no Governo Olívio, tiveram um olhar para o turismo interno, realizando campanhas promocionais e matérias de divulgação com foco no cidadão gaúcho e qualificação de seu tempo de lazer.

Além disso, as práticas identificadas possibilitam a democratização do turismo tanto no que diz respeito ao acesso da população ao turismo como um

direito, quanto possibilitando que os serviços públicos fossem acessados pelos diferentes atores sociais. Ou seja, permite que a estratégia de desenvolvimento do turismo, seja acessada por todo o território gaúcho, através, principalmente das ações dos Fóruns Regionais de forma participativa e interativa.

Considerando que as políticas públicas democratizantes do turismo, devem seguir as orientações propostas por Gastal e Moesch (2007), no sentido de normatizações jurídicas, a realização de intervenções diretas na forma de linhas de financiamento, implantação de infraestrutura, gerenciamento de informações, treinamento e qualificação de recursos humanos, com a lógica da proteção a grupos e comunidades frágeis quer por razões econômicas, quer por razões culturais, a consolidação de diretrizes políticas que não incentivem apenas o Turismo nos seus desdobramentos econômicos, mas também nas suas implicações socioculturais centradas na pessoa, ou seja, no turista. Percebe-se que as políticas públicas de turismo propostas no período do Governo Olívio, embora tenham atendido em parte estas orientações, não se detiveram nas normatizações jurídicas. O que de certa forma, tenha dificultado a continuidade das políticas propostas após a troca de governo.

Entretanto, cabe apontar que diferentemente do CONETUR, criado no Governo Britto, o Fórum Estadual e os Fóruns Regionais de Turismo, implementados no Governo Olívio, através de princípios da democracia participativa, mantiveram-se em funcionamento após as trocas de gestores estaduais. Neste aspecto, pode-se dizer que este processo de governança, estabeleceu-se com princípios de participação enquanto conquista, ou seja, um processo, infindável, sempre em construção. “Assim, participação é em essência autopromoção e existe quanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada” (DEMO, 2009, p.18).

A partir destas considerações sobre os planos para o turismo nos Governo de Antônio Britto (1995-1998) e do Governo Olívio Dutra (1999-2002), é possível identificar diferenças de concepção principalmente nas práticas exercidas.

## **EVIDÊNCIAS FINAIS - EPISTEMOLOGIAS E A CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA EM TURISMO - CAMINHOS EM DESVELAMENTO**

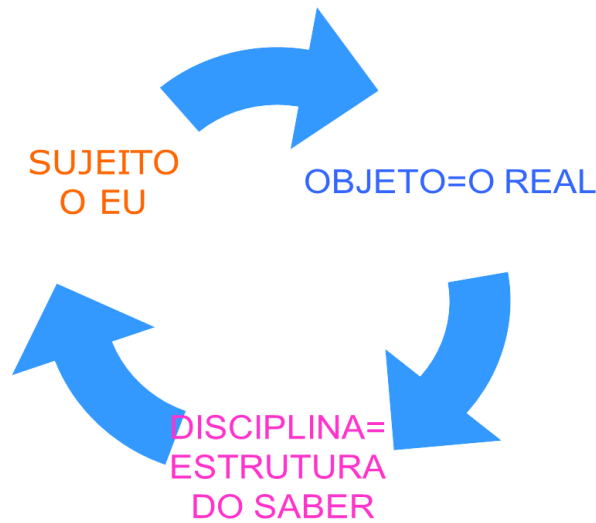
As ideologias presentes nas políticas de governo no Rio Grande do Sul possibilitaram, ou não, a democratização das ações em suas diferentes regiões turísticas, construindo uma participação mais cidadã? Problema que estruturou o caminho teórico-metodológico percorrido por essa dissertação.

Ao desvelar as epistemologias presentes nas políticas de governo do Rio Grande do Sul, no período entre 1995 a 2002, e suas relações com a concepção e implantação das políticas públicas de Turismo do Estado e as consequentes formas de participação cidadã verificou-se que as ideologias neoliberais e democráticas participativas não diferem em sua concepção epistemológica sobre o Turismo, mas sim em suas formas de gestão e governança.

Nesse sentido, a reflexão epistemológica realizada impôs uma análise dos instrumentos de conhecimento dos quais as ciências dispõem. Por meio da reflexão com vista a superar as crises, revendo a pertinência dos conceitos, das teorias e dos métodos diante das problemáticas que são objeto da investigação sobre o que é o Turismo (MOESCH, 2004). A epistemologia se constrói na articulação entre: sujeito, objeto e disciplina, conforme Figura 2. Que nessa investigação tem como sujeito o Estado do Rio Grande do Sul, como objeto: as políticas públicas em Turismo, e como disciplina as teorias críticas sobre Turismo.



Figura 2: Articulação epistemológica utilizada na pesquisa



Fonte: MOESCH (2015).

Partindo dessa compreensão sobre o papel da epistemologia foi tramada a reflexão desta dissertação. Inicialmente dedicou-se a construção teórico-metodológica sobre os conceitos de Estado, ideologia, sociedade civil, democracia, políticas públicas e Turismo. Após transcorreu-se na reflexão sobre o objetivo do estudo e a definição dos caminhos metodológicos possibilitadores da construção dos achados os quais respondessem as questões de pesquisa postuladas. Tal movimento de construção teórico-metodológico reflexivo possibilitou a articulação sobre as estruturas do saber, do objeto e do sujeito, contribuindo para o desvelamento epistemológico existente nas políticas públicas de Turismo do RS.

Para essa trajetória de desconstrução, da coisa em si, o Estado, foi adotada a concepção de o entendê-lo como independente, mas o qual surge da contradição entre o interesse do indivíduo e da comunidade. Contradição que está na base da estrutura social, na divisão das classes determinadas pelo trabalho e pela forma como uma classe domina todas as outras (HARVEY, 2006). Desta forma, o Estado reflete as ideologias dominantes de um

determinado período histórico, sendo um aparelho, um instrumento, que representa os interesses particulares, além de ser condicionado pela dinâmica de forças de poder que se estabelece no âmbito da sociedade.

A partir desta reflexão sobre Estado, pode-se dizer que as diferentes ideologias dos governos gaúchos presentes no período de análise, representaram interesses distintos, interferindo na estruturação das políticas públicas nos mais diversos campos, inclusive na condução das políticas de Turismo.

No período analisado o Rio Grande do Sul esteve submetido a um Governo intitulado neoliberal de Antônio Britto (PMDB), que exerceu o poder entre 1995-1998, e a um Governo intitulado democrático participativo de Olívio Dutra (PT), que esteve no poder entre 1999-2002. Tais governos expressam em seus Planos de Governo ideologias distintas quanto à forma de gestão do Estado, e por consequência, à relação Estado, cidadania, participação e democracia.

O Governo Britto representa uma democracia neoliberal, formada por uma relação “Estado-Mercado”, onde o papel do cidadão é bem menos importante que de um coadjuvante no planejamento das ações do governo. Já o Governo Olívio representa um discurso democrático participativo, postulado pela ideia de que o Estado deva democratizar seus serviços, atendendo as demandas sociais, e o cidadão tem o papel principal, ou seja, deve participar ativamente nas decisões do Estado.

Entretanto, a epistemologia de Turismo, presente no discurso dos dois governos, não difere da concepção economicista. Reflexo dos estudos sobre o Turismo terem iniciado a partir do paradigma dominante da ciência moderna, em que tudo deve ser quantificado (SANTOS, 2011). Ou seja, as concepções de turismo utilizadas, refletem o turismo de forma reduzida a um produto, considerando apenas seus aspectos econômicos, objetivando o aumento de fluxo turístico e entrada de divisa para o Estado.

As políticas públicas de turismo planejadas no Governo Britto, limitaram a promoção dos roteiros já existente, visando ampliar o fluxo turístico e por

consequência a ocupação hoteleira e o aumento de divisas para o Estado, focando as ações apenas nos turistas nacionais e internacionais.

Já as políticas de turismo elaboradas no Governo Olívio, mesmo com práticas participativas, limitaram-se ao entendimento do aumento de fluxo turístico, ou seja, o aumento da comercialização do destino gaúcho, como o fim da política pública de turismo para o Estado. Mas também considerando a política de Turismo, a partir de uma ideologia desenvolvimentista, umas das características do Governo Olívio, na elevação do número de empregos nas diferentes regiões e conseqüentemente melhorava a qualidade de vida da população gaúcha.

Nessa perspectiva, as políticas públicas produzidas nos dois governos, não diferem das demais políticas de turismo produzidas no restante do Brasil. Que de modo geral, apresentam a mesma concepção economicista e reducionista de turismo, e, assim, constituem-se como um conjunto de normas, objetivos, diretrizes e regulamentação, com o foco no crescimento econômico pelo turismo e não no desenvolvimento pelo turismo, propondo ações para a promoção e comercialização dos destinos e o conseqüente aumento do fluxo turístico e entrada de divisas.

A partir da dialética histórico-estrutural foi possível perceber na historicidade das políticas públicas de Turismo no Rio Grande do Sul uma preocupação com o desenvolvimento econômico através do Turismo, e assim atender aos objetivos desta dissertação.

A análise documental possibilitou identificar que o Turismo no território gaúcho inicialmente foi apreendido como uma preocupação da sociedade civil, com a criação do *Touring Club* seccional Rio Grande do Sul, em 1955, caracterizando uma preocupação coletiva com o desenvolvimento turístico no Estado. Deste modo, ao longo de mais de dez anos, o *Touring Club* exerceu as funções do poder público, desde as ações de sinalização e informações turísticas, até a promoção do destino turístico Rio Grande do Sul.

O trabalho desenvolvido pelo *Touring Club*, e a mobilização de empresários do setor, possibilitaram que o turismo configurasse em um dos

artigos da Constituição Estadual de 1947. A partir deste momento, o turismo no Rio Grande do Sul passa a ser objeto de preocupação do Estado. Assim, em 1950, no Governo de Walter Jobim (PSD), são criados por lei o Conselho Estadual de Turismo - CET e o Serviço Estadual de Turismo – SETUR, o que rendeu ao Estado o título de pioneiro na estruturação de um sistema de gestão do Turismo.

A relação com a iniciativa privada permitiu que mesmo sem recursos públicos para colocar os órgãos em funcionamento, algumas ações já começassem a ser implementadas. Em 1955, o Secretário de Obras Públicas Leonel Brizola disponibilizou recursos para os projetos públicos de turismo, indicando-o como estratégia para o desenvolvimento econômico. Esta ideia foi reforçada quando Leonel Brizola tornou-se Governador do Rio Grande do Sul, e elaborou o primeiro Plano de Turismo do Estado, em 1959.

Desde então, o poder público do Rio Grande do Sul trata em seu discurso o Turismo como forma de desenvolvimento econômico. Na década de 1970, em plena Ditadura Militar, o Turismo é elevado na estrutura governamental com a criação da SETUR - Secretaria de Turismo do Estado e a CRTUR – Companhia Riograndense de Turismo, empresa de regime jurídico público, mas que podia funcionar como privada, a fim de contratar funcionários e gerar receitas e lucro aos acionistas. Neste período o Turismo é tratado como “a estratégia gaúcha”, e para sua materialização foi implantado um modelo de regionalização no estado para que fosse ressaltada as diversidades existente no destino.

De lá para cá, muitos governantes do Rio Grande do Sul entenderam o turismo como forma de crescimento ou desenvolvimento econômico, dedicando maior ou menor importância para as políticas públicas de turismo.

Neste cenário, emergem as ações do poder público ao longo do recorte temporal desta dissertação, destacando-se o Governo Britto (1995-1998) e o Governo Olívio (1999-2002), por representarem uma parte da totalidade onde está presente a relação da ideologia de Estado e as práticas políticas expressas nas formas de participação direta ou representativa.

O Governo Britto, inicialmente extinguiu a CRTUR e reestruturou a SETUR e como estratégia para a política pública de Turismo apresentou o Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo para os anos de 1995 a 1998. Tais ações eram baseadas na descrição de programas básicos e especiais para o desenvolvimento do turismo no Estado. Durante a análise identificou-se que não houve uma unidade entre as informações propostas pelo documento do Programa e ações descritas nas Mensagens à Assembleia Legislativa.

A criação do Conselho Estadual de Turismo – CONETUR, em 1996, reflete a contradição teoria/prática do período de 1995 -1998. O documento do Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo em momento algum cita a necessidade da criação de uma estrutura de participação, como o próprio CONETUR. Pode-se dizer que a política de turismo da época esteve fragmentada, e não representava a totalidade possível do sistema turístico estadual. Mesmo com um papel reduzido de consultor para a elaboração das políticas de turismo para o governo, o CONETUR atuou de forma acanhada, não sendo possível encontrar nenhum registro de sua atuação, como atas de reuniões ou orientações técnicas.

As análises também indicam que durante o Governo Britto, nos planos, propostas e ações, prevaleceram o incentivo às parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, com o objetivo de aumentar o fluxo turístico e as divisas para o Estado. Percebe-se que essas ações e propostas apresentadas no Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo: 1995-1998, pelos Programas Básicos, buscam dimensionar a “atividade” de forma estatística, para assim, comprovar sua eficácia econômica deixando claro sua concepção epistemológica positivista sobre o fenômeno turístico. O Programa também indica uma preocupação com a qualificação dos produtos, serviços e recursos humanos, com a promoção do turismo interno e externo, além da aplicação do Plano de Municipalização do Turismo.

Evidenciou-se que não havia uma preocupação com a democratização do turismo para os municípios, e por um desenvolvimento que prioriza-se o sistema produtivo regional durante o Governo Britto. A regionalização turística

não é citada no documento do Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo: 1995-1998, como também não fez parte das políticas públicas no período, embora o Programa de Atração e Exploração Turística do Rio Grande do Sul (s/d) tenha utilizado o zoneamento turístico como divisão do território gaúcho para a execução dos seus projetos.

O Programa de Atração e Exploração Turística do Rio Grande do Sul (s/d) iniciativa da Secretaria da Coordenação e Planejamento e de Turismo do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, foi elaborado por uma empresa de consultoria, que tinha como objetivo identificar projetos necessários para o desenvolvimento turístico do Estado. Abrangendo uma análise das potencialidades atrativas das nove Zonas Turísticas do Estado – Pampa, Missões, Central, Hidrominerais, Serra, Litoral Norte, Metropolitana, Sul e Vales.

Conforme informações presentes no documento, a definição dos projetos e suas áreas geográficas de intervenção nas Zonas Turísticas consideravam a formatação de produtos turísticos viáveis quanto à inserção no mercado global altamente competitivo e beneficiário de um contínuo processo de planejamento operacional e mercadológico. Diante desta informação, deveria ser estabelecido um diálogo com os atores dos territórios que receberiam tais projetos. Entretanto, isso não ocorreu, e a indicação de alguma forma de participação foi apenas na parceria entre os setores público e privado.

Os projetos de Centros e Complexos Turísticos, localizados nas zonas turísticas do Estado e apresentados pelo Programa de Atração e Exploração Turística do Rio Grande do Sul (s/d), necessitavam de investimentos privados para serem implementados, na ordem de aproximadamente 7 milhões de dólares para cada projeto, ou seja, indicando a possibilidade de “exploração” do turismo pelo mercado que geraria lucro, aos empresários em parcerias público-privadas, marca do neoliberalismo e empresariamento das cidades (HARVEY, 2006).

O modelo de administração pública e de Estado que Britto propôs ao seu

governo - gerencial e neoliberal, impactaram em medidas de privatização e diminuição dos serviços públicos nas mais diversas áreas, e também nas políticas de turismo. Entre estas, destaca-se a municipalização de Parques e Campings - que eram propriedades da CRTUR, mas com o processo de liquidação foram repassadas para os municípios com o objetivo de diminuir o custeio destes bens público - criados no Governo Brizola com o objetivo do Estado em preservar áreas naturais.

O Governo Olívio Dura, pautou a elaboração de suas políticas públicas na construção de um Estado democrático participativo. A política pública de turismo, por sua vez, enfatizou a participação e mobilização social.

A elaboração da política de Turismo no Governo Olívio, iniciou por um planejamento participativo, sob a coordenação dos técnicos da SETUR, com a elaboração do Programa de Mobilização Estratégica da Secretaria de Estado do Turismo (1999), o qual continha a missão, visão e objetivos. Processo de planejamento que fundamentou a construção do Plano Viajando pelo Rio Grande do Sul: 1999-2002, que representou as estratégias para o desenvolvimento do Turismo no Estado durante o período.

As análises indicam que o objetivo do Plano “Viajando pelo Rio Grande” era a promoção e comercialização de novos produtos turísticos para o Estado. Para atingir estes objetivos foram apresentados quatro programas: Programa de Oferta Turística; Programa de Demanda Turística; Programa de Legislação Turística; e, Programa de Treinamento e Qualificação de Recursos Humanos. O que não diferiu muito do que as políticas públicas de turismo no contexto brasileiro apresentavam como estratégia de ação.

Entretanto, a estratégia de implementação do Plano “Viajando pelo Rio Grande” seguiu uma metodologia participativa, com reuniões entre parceiros governamentais e não-governamentais. Nesse planejamento foram envolvidas as 22 regiões turísticas do RS, pela participação de administrações municipais, iniciativa privada, parceiros institucionais regionais e representantes do Governo do Estado.

Deste processo, surge a base para a implementação do Fórum Estadual de Turismo e dos 22 Fóruns Regionais de Turismo, no ano de 2000, os quais envolviam representantes do poder público, iniciativa privada, sociedade civil organizada e instituições de ensino. Além da necessidade de formatação de novos produtos turísticos em todo território estadual, que seriam apresentados no Salão Gaúcho de Turismo, umas das principais marcas da política de turismo do Governo Olívio.

Neste sentido, é possível observar que as práticas do Governo Olívio, quanto à implementação das instâncias de governança, ou seja, os Fóruns Regionais do Turismo tinham como intenção democratizar o planejamento do turismo para todas as regiões do Estado, de forma participativa na elaboração das políticas e formatação de novos produtos turísticos que superassem as regiões consagradas da Serra Gaúcha.

Esta intencionalidade deve-se a concepção ideológica democrática participativa do Governo Olívio. O Fórum Estadual e os Fóruns Regionais de Turismo concebidos e instalados em 2000, durante a experiência de democracia participativa no Estado Rio Grande do Sul, são evidências da governança interativa, segundo as teorias de governança (FREY, 2004).

O Plano “Viajando pelo Rio Grande” identificou a necessidade de uma parceria institucional estratégica, com o objetivo de transformá-la em fóruns permanentes representados por órgãos do governo do Estado, Universidades, entidades não governamentais, entre elas o “Sistema S” (Sebrae, Senac, Sesc, Sesi, Senai e Senar), o *trade* turístico por meio de suas organizações, somados a outras entidades como sindicatos, consórcios de municípios, redes de cooperação territoriais. Portanto, a demanda de criação da estrutura de governança, parte do governo, a fim de radicalizar a democracia com os diferentes atores, proporcionando uma nova estrutura de gestão na busca de melhores resultados, e proporcionando também, legitimidade democrática ao processo.

A constituição dos Fóruns permitiu à SETUR um envolvimento direto e permanente tanto com representantes do *trade* em nível estadual, quanto com representantes do território em nível regional, envolvendo nas 22 regiões



políticas do Estado, 2.062 pessoas, em 22 Fóruns Regionais de Turismo, que elegeram 04 delegados por região credenciando-os para a participação no Fórum Estadual.

O Fórum Estadual de Turismo manteve uma agenda permanente de reuniões com os coordenadores dos Fóruns Regionais e os parceiros estratégicos da SETUR, que participavam dos processos de formulação e implementação do Plano Viajando pelo Rio Grande.

Este processo de governança estabelecido para a elaboração e implementação da política de turismo, também pode ser percebido a partir dos estudos elaborados por Beni (2004), que indicam a criação de um plano estratégico de turismo com uma estrutura de gestão em que a participação de segmentos empresariais e organizações sociais permite atingir compromissos permanentes entre a iniciativa privada e o setor público. O que só é possível com o uso de instrumentos de gestão compartilhada, participação mútua de custos, definição de programas e produtos turísticos que superem o modo tradicional, elaboração e promoção de produtos que conjuguem a oferta com a própria rentabilidade. O autor ainda orienta que para tanto, é necessário identificar os agentes institucionais, sociais e empresariais do turismo na região, a partir da construção de instrumentos de governança (Consórcio Regional), o que possibilitará elaborar um Plano Diretor de Desenvolvimento do Turismo com base territorial e de forma sinérgica (BENI, 2004).

Entretanto, as políticas de turismo do Governo Britto não primaram pela participação ao seguir a cartilha ideológica da democracia neoliberal que o Rio Grande do Sul fora submetido. Mesmo o Estado tendo uma tradição que se iniciou em 1976, o planejamento regionalizado do turismo não foi adotado. Só na última Mensagem à Assembleia Legislativa (1999), que surge uma menção sobre a regionalização do turismo. O que pode configurar como uma estratégia para evitar as críticas que viriam na campanha eleitoral sobre a falta de participação e transparência do governo, como foi identificado no caso da Consulta Popular.

O que leva a constatação da desvalorização das instâncias de governança regional e da pouca intencionalidade da democratização da política

de Turismo. A criação e formalização do Conselho Estadual de Turismo – CONETUR, por lei estadual, poderia indicar algum estímulo para a participação da sociedade civil, entretanto, além de ter um vício de origem, pois sua formação inicial não contemplou representantes das regiões, seu papel também se restringia a ser consultivo sobre as políticas de turismo.

Nesse viés de formalização dos espaços de governança, a análise indicou que a estruturação da política de turismo no Governo Olívio, não estabeleceu espaços formais e legais para a gestão compartilhada, pois mesmo que o Fórum Estadual de Turismo, em sua atuação, pudesse corresponder ao Conselho de Turismo, o mesmo não foi institucionalizado legalmente. O que não o impediu de ser atuante, mesmo após o término da gestão, existindo de fato, mas não de direito, ao longo de 10 anos. As realidades com suas contradições impõem-se, e a vontade de participar por parte das regiões foi maior que a normatização da instância de participação.

Considera-se que “o objeto de estudo do Turismo é um objeto em construção, não é um objeto construído, pois o fenômeno turístico é um acontecimento instituinte, pois tem como motor as práticas sociais.” (MOESCH, 2004, p.380). Mesmo sem uma concepção clara sobre a epistemologia do Turismo e o seu constante processo de construção, por parte dos gestores públicos que possibilitaram a formação do Fórum Estadual e dos Fóruns Regionais, os sujeitos participantes destas instâncias de participação contribuíram na construção do Turismo enquanto prática social, não se limitando apenas as condições legitimadas por um determinado governo.

As diferenças analisadas no processo de estímulo às instâncias de participação e das governanças regionais, deve-se à concepção ideológica que permeou a gestão dos governos em sua relação Estado-sociedade, onde as ideologias presentes influenciaram na concepção e implementação dos planos de Turismo do Estado.

Evidenciou-se de forma recorrente, nas propostas e ações dos dois governos analisados que não houve uma unidade nas concepções de turismo presentes nos diferentes discursos. A relação teoria/prática dos documentos é distinta.

No governo Britto a concepção de turismo, presente no Programa Estadual de Turismo (1995), expressa uma ideologia focada apenas na dimensão econômica e utilitária do turismo para o crescimento econômico do Estado, não abrange aspectos de participação, cidadania e democratização.

A indústria do turismo é, atualmente, a atividade econômica que apresenta os mais elevados índices de crescimento no contexto da economia mundial (SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO, 1995, p.9).

É importante entender o que representa o conceito de turismo como “indústria”, que ainda é utilizado por muitos acadêmicos, políticas públicas e pelo senso comum. Pois identifica uma questão ideológica, uma intencionalidade nesta compreensão, na eficácia, na ideia de progresso, no lucro certo, nas técnicas e nas tecnologias para o uso das culturas locais como “matéria-prima”, adequando-se aos padrões de consumo de um mercado globalizado.

Essas concepções reducionistas de Turismo refletem a visão tecnoeconômica da sociedade que “se baseia na concepção unidimensional/reduzora do homo *faber/sapiens*, que por sua vez, emana nossa civilização tecnoeconomista” (MORIN, 1986, p. 114). Ou seja, uma sociedade que só vê processos de produção e ganhos econômicos como sinônimo de progresso, cega a realidade composta pela objetividade/subjetividade dos sujeitos e sua concretude histórica.

Tais características também foram percebidas no Programa de Atração e Exploração Turística do Rio Grande do Sul (s/d). A decisão por sua elaboração remete a concepção de turismo presente nas políticas do Governo Britto, com o foco em facilitar a dinamização da acumulação do capital, ou seja, criando condições para a “exploração da atividade turística” única e exclusivamente pelo mercado.

Por sua vez, a epistemologia presente nas políticas de Turismo do Governo Olívio não se distanciou da concepção economicista e reducionista do Turismo. Entretanto, as práticas possibilitaram uma ampliação na ação, devido a experiência democrática participativa que o Estado do Rio Grande do Sul fora submetido no período.

O discurso de turismo, proposto no governo Olívio, apresentou elementos de aspectos quantitativos e qualitativos do turismo. Como pode ser percebido, em partes, no trecho destacado, que aponta a forma de atuação do poder público:

Reconhecendo a importância do turismo, tanto nos aspectos econômicos – retenção e atração de divisas, geração de renda e emprego, e de apoio ao desenvolvimento das Regiões, quanto no que se refere a aspectos sociais – lazer e bem-estar – o setor público buscará, com parcerias estratégicas, coordenar, orientar e impulsionar as atividades que lhe são específicas, principalmente aquelas que concorrem para a sua qualidade e estruturação (SECRETARIA DO TURISMO, s/d, p.4).

O mais importante para uma política pública de turismo é a clareza que sobre a concepção de turismo, qual a visão de desenvolvimento e os compromissos que a política deve perseguir (GASTAL; MOESCH, 2007). Nesta perspectiva, identificou-se no discurso do Plano “Viajando pelo Rio Grande” as suas concepções e compromissos, aliados com as diretrizes do Governo democrático participativo de Olívio Dutra, que propunha um desenvolvimento não economicista, e não reducionista, focado na mobilização social para se concretizar.

O entendimento do turismo esteve na perspectiva da atividade econômica, embora, em alguns momentos, tenha se levantado questões referentes à necessidade de orientação “político-administrativa que não se limite apenas à dimensão quantitativa, mas concilie o crescimento econômico com a preservação do ambiente e do patrimônio histórico-cultural” (SECRETARIA DO TURISMO, s/d, p. 01). Tal concepção é confusa, e foi muitas vezes criticada nas discussões ocorridas nos Fóruns Regionais, na perspectiva de entendimento sobre o que era Turismo e suas práticas histórico-espaciais. O que permite dizer que havia uma visão estreita do estafe da Secretaria sobre a concepção de Turismo.

A contradição teoria/prática das políticas de Turismo, entre 1999-2002, denotaram que na prática a concepção de Turismo foi mais abrangente do que na teoria. A ideologia progressista do governo Olívio, permitiu que a atuação do Estado nas mais diversas áreas perseguisse a democratização dos serviços públicos, a participação sobre os destinos do Estado e assim amplia-se a

cidadania. O que embora, sob uma concepção teórica de caráter reducionista e economicista, não foi diferente no Turismo. Mesmo sem a clareza epistemológica sobre o que é Turismo, as bases ideológicas do Governo Olívio permitiram que a política pública fosse forjada de forma participativa com todas as contradições que a participação acarreta.

A análise realizada por essa dissertação evidenciou que as políticas públicas de turismo nos governos Britto e Olívio mantiveram a mesma estrutura com foco em ações na demanda, oferta, qualificação, promoção e comercialização. O que difere entre as políticas públicas de turismo implantadas nos períodos da análise é a forma de elaboração e implementação, bem como aos interesses que atenderam.

O Governo Britto manteve o foco no mercado, construindo possibilidades para a dinamização da acumulação do capital. O processo de elaboração e implementação das políticas de turismo não possibilitou o desenvolvimento do Turismo nas regiões do Estado. Assim, manteve a lógica de promoção e comercialização apenas dos produtos já consolidados turisticamente, como a Serra Gaúcha. Utilizado como uma atividade auxiliar para o crescimento econômico do Estado.

Já no Governo Olívio a política de Turismo alinhada com a ideologia democrática participativa, manteve um foco para a democratização tanto dos benefícios econômicos para as diferentes regiões, quanto do acesso do cidadão ao turismo, como bem público, em seu tempo de lazer. As diretrizes de Governo com foco no desenvolvimento regionalizado do Estado, na participação e mobilização social e cidadania permitiram a ampliação do conteúdo da política de turismo.

O Turismo no Governo Olívio era visto como dinamizador econômico das regiões do Estado, ideologia que permeou a concepção e formatação dos produtos turísticos nas 22 regiões, com o objetivo de desenvolver o destino gaúcho em sua totalidade, e proporcionar ao cidadão conhecer e viajar pelo seu próprio Estado.

Entretanto, a contradição teoria/prática da epistemologia de turismo se expressa na concepção teórica do Turismo reduzido a um indutor de

desenvolvimento econômico, mesmo com práticas mais progressistas. Esta falta de compreensão epistemológica do Turismo, entendendo-o apenas pelo viés econômico, faz com que a política pública de turismo se reduza a iniciativas para a regulação, promoção e comercialização com o objetivo exclusivo de aumento de fluxo turístico no Estado.

O paradigma dominante da sociedade moderna coloca o Turismo na lógica do capital, e mesmo os governos que se pretendem mais progressistas, buscando formas mais equilibradas e justas de viver sob a economia capitalista, não conseguem apreender o objeto do turismo sobre outra lógica. Assim, mesmo com epistemologias de governo distintas, as concepções de políticas públicas de turismo limitam-se ao desenvolvimento econômico como único fim.

As práticas democráticas participativas possuem limites dentro do sistema capitalista, pois, ainda não foi possível romper estruturalmente com este modelo econômico e social. Acredita-se que os modelos progressistas de gestão do Estado são fundamentais para o processo de ruptura do modelo econômico e social dominante. Em muitos dos casos as práticas propostas pelos governos democráticos participativo distanciam-se do modelo capitalista neoliberal, entretanto, é necessário um esforço de mudança conceitual, a fim de construir um novo senso comum emancipador da ordem colonial, a qual o Turismo se adapta a tanto tempo.

Nessa perspectiva, o objeto do Turismo precisa ser apreendido como prática social, e não apenas como dinamizador da economia para os governos progressistas. Perceber o Turismo apenas na perspectiva de desenvolvimento econômico é reduzi-lo ao pensamento e as práticas capitalistas, homogeneizantes, e que requerem o investimento do grande capital, desrespeitando, por vezes, o sistema local produtivo e sua endogenia, o que não contribuirá para a ruptura almejada por estes governos.

As evidências tecidas até aqui, permitem novos questionamentos sobre as políticas públicas de Turismo na perspectiva de transformação social, ou seja, as políticas públicas de Turismo só poderão ser uma forma de experimentação social para o desenvolvimento integral das localidades, por práticas emancipatórias quando sua epistemologia for reconstruída sob um

paradigma, também emancipatório. A epistemologia da política pública de Turismo deve ser discutida e reconstruída para que seja utópica, e assim necessária a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

## REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de estado**. 9 ed. São Paulo: Edições GRAAL LTDA, 2003

ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo** In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9 – 39.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. O que é o Fórum Democrático? Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/Oque%C3%A9oFDDR/tabid/3262/Default.aspx>>. Acesso:02 fev. 2016.

ARAÚJO, Cintia Möller; TASCHNER, Gisela. **Turismo e políticas públicas no Brasil**. In: BENI, Mario Carlos (org.). Turismo, planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri, SP: Manole, 2012. p.69-86.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Portugal: Edições 70, 1977.

BENI, Mário Carlos. **Um outro turismo é possível?** – a recriação de uma nova ética. In: GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka. Um outro turismo é possível. São Paulo: Contexto, 2004. p.11 – 25.

\_\_\_\_\_. **Políticas e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BEMFICA, Flavia Cristina Maggi. **Governo Leonel Brizola no Rio Grande do Sul: desconstruindo mitos**. 2007. 139f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2007.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal LTDA, 1987.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

BRITTO, Antônio. **Movimento Rio Grande Unido e Forte. Diretrizes de governo: um conjunto de ideias do candidato Antônio Britto para o Rio Grande do Sul**, 1994. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092203-plano-de-governo-governo-de-antonio-britto-periodo-de-1995-a-1998.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.



\_\_\_\_\_. Antônio. Mensagem à Assembleia Legislativa 1996. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082144-mensagem1996.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Antônio. Mensagem à Assembleia Legislativa 1997. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082146-mensagem1997.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Antônio. Mensagem à Assembleia Legislativa 1998. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082148-mensagem1998.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Antônio. Mensagem à Assembleia Legislativa 1999. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082151-mensagem1999.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BROSE, Markus. **Da ditadura positivista à democracia participativa: a expansão da participação popular no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. 326p.

BRUYNE, Paul. **Dinâmica da pesquisa nas ciências sociais: os pólos das práticas metodológicas**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CARVALHO, Ailton Molta. **Globalização, estado e políticas públicas**. In: MUNIZ, José Noberto; GOMES, Elaine Cavalcante. *Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização*. Belo Horizonte : Segrac Editora, 2002.p.83-96

CELLARD, André. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CHAUI, Marilena de Souza. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

CHEPTULIN, Alexandre. **A dialética materialista: categorias e leis da dialética**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

CUNHA, Maria A., FREY, Klaus, DUARTE, Fábio. **Apresentação**. In: \_\_\_\_\_ (Orgs.). *Governança local e as tecnologias de informação e comunicação*. Curitiba: Champagnat, 2009.

DAGNINO, E. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MIREYA, L. et al. (Orgs.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/face-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2017.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1985.

\_\_\_\_\_. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

\_\_\_\_\_. **Dialética do conhecimento científico**. In: Metodologia do Conhecimento Científico. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DIAS, Franceli Pedott. **O plebiscito em caso de privatizações: democracia hegemônica ou contra-hegemônica?**. 2014. 260f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2014.

DUTRA, Olívio de Oliveira. Proposta de Governo da Frente Popular: Candidatura Olívio Dutra (PARTE I), 1998. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092331-plano-de-governo-governo-de-olivio-dutra-parte-i-periodo-de-1999-a-2002.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Olívio de Oliveira. Proposta de Governo da Frente Popular: Candidatura Olívio Dutra (PARTE II), 1998. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092356-plano-de-governo-governo-de-olivio-dutra-parte-ii-periodo-de-1999-a-2002.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Olívio de Oliveira. Mensagem à Assembleia Legislativa 2000. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082153-mensagem2000.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Olívio de Oliveira. Mensagem à Assembleia Legislativa 2001. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082154-mensagem2001.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Olívio de Oliveira. Mensagem à Assembleia Legislativa 2002. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082156-mensagem2002.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2016.

FARIA, Cláudia Feres. **Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)**. In: OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 12, nº 12, Novembro, 2006, p. 378-406. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v12n2/07.pdf>> Acesso em: 20 jan. 2017.

FAZITO, Mozart; SCOTT, Mark; RUSSEL, Paula. **The dynamics of tourism discourses and policy in Brazil**. In: Annals of Tourism Research. Universidade de Wisconsin-Stout. Estados Unidos, Vol. 57, mar. de 2016, p. 1-17. Disponível em: < <http://www.sciencedirect.com/science/journal/01607383> > Acesso em: 10 ago. 2016.

FILOMENA, César Luciano. **A gênese da construção do discurso antipetista: análise da eleição para governador do Estado do Rio Grande do**

Sul no ano de 1994. In: Civitas - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, vol.8, nº 2, 2008, p. 283-299. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2008.2.4764>> Acesso em: 20 jan. 2017.

FREY, Klaus. 2004. **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?**. In: Política & Sociedade, Florianópolis, vol.3, nº 5, 2004, p. 117-136. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982>> Acesso em: 02 fev. 2017.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka M. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

GASTAL, Susana; CASTRO, Marta Nogueira. **A construção do campo do turismo: o papel do Touring Club no Rio Grande do Sul**. In: CÂNDIDO, Luciane Aparecida; ZOTTIS, Alexandra Marcella.(org) Turismo: múltiplas abordagens Novo Hamburgo : Feevale, 2008. p. 30-41

GOIDANICH, Osvaldo. **A saga do turismo no Rio Grande do Sul**. In: FLORES, Hilda Hubner. (org) Turismo no RS: 50 anos de pioneirismo no Brasil. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1993. p.13 -117.

GOMES, Christiane. **Lazer, turismo e inclusão social: intervenção com idosos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

HALLAL, Dalila Rosa. **O curso de turismo da PUCRS: a trajetória dos seus 38 anos de existência do Bacharelado (1972) ao Tecnólogo (2010)**. 2010. 408 f. Tese (Doutorado em História) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2010.

HARNECKER, Marta. **Os conceitos elementais do materialismo histórico**. [S.l.: s.n.], 1973.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2.ed. São Paulo: ANNABLUME, 2006.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento** In: Heidman, F.; Salm, J. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 23–40

HERRIEIN, Ronaldo Jr. **A trajetória do desenvolvimento capitalista no Rio Grande do Sul**. In: Ensaios FEE, V.23, Número Especial, p. 645-668, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2024/2405>> Acesso em: 16 out. 2016.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

\_\_\_\_\_. **Estado e Capitalismo**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. 3.ed. São Paulo: Aleph, 2001.

KINZO, Maria D'alva G.. **A democratização brasileira**: um balanço do processo político desde a transição. São Paulo Perspectiva, São Paulo , v. 15, n. 4, p. 3-12, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10367.pdf>> Acesso em: 25 out. 2016.

LEMOS, Leandro A., **Os sete Mitos do Turismo**: uma análise de alguns conceitos fundamentais. In: GASTAL, Susana. (org.). Turismo: 9 propostas para um saber-fazer. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. p. 71-85

MACHADO, Alvaro Luiz; TOMAZZONI, Edegar Luis. **A regionalização turística do Rio Grande do Sul e sua contribuição como referência para a gestão regionalizada do turismo no Brasil**. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo. v.5, n.2, p.226-247, ago. 2011. Disponível em: <<https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/386/460> > Acesso em: 15 dez. 2016.

MARTONI, R. **Por uma ontologia do espaço turístico**: contribuições para uma consciência do real e do possível. 2014. 337f. Tese (Doutorado em geografia) Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba. 2014.

MAZETTO, Flávio E. **Estado, Políticas Públicas e Neoliberalismo**: um Estudo Teórico sobre as Parcerias-Público-Privadas. Caderno de Estudos Interdisciplinares; Alfemas/MG, Edição Especial Gestão Pública e Sociedade, p. 01-21, 2015. Disponível em: <<https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/cei/article/view/406>> Acesso em: 11 out. 2016.

MOESCH, Norma M. **Cortina de Cristal**: processo imigratório, identidade cultural e comunicação turística. 1997. 215f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade dos Meios de Comunicação Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 1997.

MOESCH, Marutschka M. **A produção do saber turístico**. São Paulo: Contexto, 2002.

\_\_\_\_\_. **Epistemologia Social do Turismo**. 2004. 504f. Tese. (Doutorado em Comunicação) – Escola de Comunicação e Arte. Universidade de São Paulo. 2004.

\_\_\_\_\_. **Dimensão social**. In: Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão - Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. São Paulo: Manole, 2012.

\_\_\_\_\_. **O lugar da experiência e da razão na origem do conhecimento do turismo**. Revista Cenário; Brasília, Volume 1, p.08-28, 2013.

\_\_\_\_\_. Material utilizado em Sala de Aula. Disciplina Bases Epistemológicas dos Estudos do Turismo. Brasília: CET/UNB, 2015

MORIN, Edgar. **Para sair do Século XX**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

\_\_\_\_\_. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2001.

PAIVA, Carlos A. **Capital social, comunidade, democracia e o planejamento do desenvolvimento no RS**: uma avaliação de suas possibilidades à luz de sua história. In: WITTMANN, Milton L.; RAMOS, Marília P.(org). **Desenvolvimento**: Capital Social, Rede e Planejamento. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 37-79

PAULO NETTO, José. **A introdução do estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PATRUCCO, Luis G. **O Terceiro Setor no Turismo**: o caso da Câmara de Turismo do Rio Grande do Sul (Brasil). 2005. 139f. Dissertação (Mestrado em Turismo) - Programa de Pós-graduação em Turismo. Universidade de Caxias do Sul.2005.

PAVIANE, Jayme. **Epistemologia prática**: ensino e conhecimento. Caxias do Sul: Educus, 2009.

PONT, Raul. **Porto Alegre e a luta pela democracia, igualdade e qualidade de vida**. In:\_\_\_\_ (coord.) BARCELOS, Adair (org.). Porto Alegre: uma cidade que conquista – a terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SECRETARIA DO INTERIOR E JUSTIÇA. **Plano de Turismo**. Rio Grande do Sul, 1959.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO. **Programa Estadual de Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo**: 1995 - 1999. Rio Grande do Sul, 1995.

SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO, SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO. **Programa de Atração e Exploração Turística do Rio Grande do Sul**, elaborado pela KVA Consultoria. Rio Grande do Sul, [s.d.].

SECRETARIA DO TURISMO. **Programa de Mobilização Estratégica da Secretaria de Estado do Turismo**. Rio Grande do Sul, 1999.

SECRETARIA DO TURISMO. **Plano: Viajar pelo Rio Grande**. Viajando pelo Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, [s.d.].

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Nº 35.926, 12 de abril de 1995. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Turismo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>> Acesso em: 12 dez. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Lei estadual Nº 10.782, de 07 de maio de 1996. Cria o Conselho Estadual do Turismo e dá outras providências. (REVOGADA PELA LEI Nº 14.129, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2012.)

<<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx> >  
Acesso em: 12 dez. 2016.

SADER, Emir. **Que Brasil é este?** dilemas nacionais no século XXI. São Paulo: Atual, 1999.

\_\_\_\_\_. Quem é progressista e quem é de direita. In: Carta Maior, 2002. Disponível em: < <http://cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Quem-e-progressista-e-quem-e-de-direita/2/27162> > Acesso em: 15 dez. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Subjectividade, Cidadania e Emancipação.** Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, v. 32. p.135 -191, jun,1991. Disponível em: < <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/32/Boaventura%20de%20Sousa%20Santos%20-%20Subjectividade,%20Cidadania%20e%20Emancipacao.pdf> > Acesso em: 23 jan. 2017.

SANTOS, Boaventura Santos. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós modernidade. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Introdução Geral à Coleção.** In: \_\_\_\_\_. (org.). Democratiza a democracia: os caminhos da democracia participativa. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003b. p.13-29.

\_\_\_\_\_. AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático.** In: \_\_\_\_\_. (org.). Democratiza a democracia: os caminhos da democracia participativa. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-83

\_\_\_\_\_. **Para um novo senso comum:** a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **A difícil democracia:** reinventar as esquerdas. 1ª edição. São Paulo: BOITEMPO, 2016.

SCHERER, Luciana. **Rede de políticas públicas de turismo no Rio Grande do Sul:** plano de desenvolvimento turístico “Viajando pelo Rio Grande”. 2005. 115f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2005.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. **Concepções de Planejamento regional e a consolidação dos COREDES.** In: THEIS, Ivo M.(org.). Desenvolvimento e Território: questões teóricas, evidências empíricas. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p.186-2008.

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

SILVA, Priscilla Teixeira. **Limites e possibilidades do Programa de Regionalização do Turismo como indutor da cultura da cooperação:** região de negócios em Goiás. 2003. 216f. Dissertação (Mestrado Profissional

em Turismo) - Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília, 2013.

SOUZA, Celina. "ESTADO DO CAMPO" DA PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, São Paulo, Vol.18, nº 51, p. 15-20, fev., 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>> Acesso em: 31 maio 2016.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul: das origens aos dias atuais**. Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia - pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007. Texto para discussão. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/ppgfiles/files/faceppg/ppge/texto\\_8.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/ppgfiles/files/faceppg/ppge/texto_8.pdf)> Acesso em: 07 out. 2016.

TORO, José Bernardo. **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WINCKLER, Carlos Roberto; FARIA, Luiz Augusto E. **Uma nau à deriva: política, governabilidade e desenvolvimento no Rio Grande do Sul, desde 1980**. In: CONCEIÇÃO, Octávio A. C. et al. (Org.). O ambiente regional. Porto Alegre: FEE, 2010. (Três décadas de economia gaúcha, 1) Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/3-decadas/downloads/volume1/3/carlos-winckler.pdf>> Acesso em: 07 out. 2016.

## ANEXOS



ANEXO I - Modelo de Sistematização da Análise de Conteúdo

Documento:

TEMA	Rubricas			Sub-rubricas			
	CONCEPÇÃO	DIFICULDADES	AVANÇOS	Ideologia	Contradição/Mediação	Teoria/Prática	Totalidade/Fragmentação
POLÍTICAS PÚBLICAS							
ESTADO							
TURISMO							
DEMOCRACIA: REGULAÇÃO E EMANCIPAÇÃO							
PARTICIPAÇÃO							
CIDADANIA							
GOVERNANÇA							

Fonte: Elaborada pela autora adaptado de Bardin, 1977