

A Assimetria entre o Conhecimento Emancipatório e a Política Pública de Submissão no Turismo Brasileiro

The between the **Emancipatory Knowledge** and the **Public Policy of Submission** in Brazilian Tourism

SHAIANE SILVEIRA * [shaiane@pq.cnpq.br]

SIMONE PUTRICK ** [sputrick2@hotmail.com]

RITA CARVALHO *** [rita.p.carvalho@hotmail.com]

Resumo | O artigo tem como objetivo delinear o panorama de desequilíbrio entre o contexto político brasileiro, em sua relação direta com o planejamento e gestão do turismo nacional, e a produção de conhecimento na área. Como ponto de partida assinala o período entre 2014 aos dias atuais, até a posse do mais recente Ministro de Estado do Turismo. A investigação traz os elementos que evidenciam a assimetria entre o conhecimento emancipatório e a política pública de submissão, tendo em vista que a produção acadêmica está num patamar privilegiado em relação à ação do Estado. Finaliza com a proposta de enfatizar as necessidades de um pensamento emancipatório que conduza a estudos, metodologias e proposições para o fortalecimento do capital intelectual e produtivo do Turismo Brasileiro.

Palavras-chave | Turismo, conhecimento, política pública, Brasil

Abstract | The article aims to outline the panorama of imbalance between the Brazilian political context, in its direct relationship with the planning and management of national tourism, and the production of knowledge in the area. As a starting point marks the period between 2014 to the present day. The investigation brings the elements that show the asymmetry between the emancipatory knowledge and the public policy of submission, considering that the academic production is at a privileged level in relation to the action of the State. It ends with the proposal to emphasize the needs of an emancipatory thinking that leads to studies, methodologies and propositions for the strengthening of the intellectual

* **Doutora** em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão, **Professora Adjunto** do Curso de Turismo da Universidade Federal do Piauí. Integrante do Núcleo de Estudos Interdisciplinares em Turismo – EITUR, da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-graduação em Estudos do Lazer - ANPEL, da Asociación Iberoamericana de Estudios de Ocio – Red Otium e do Coletivo Nordestino de Atenção ao Tempo Livre e Lazer – CONTEMPLAR.

** **Mestre** em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal, **Doutoranda** em Geografia no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná, **Bolsista** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Professora Assistente** do Curso de Turismo da Universidade Federal do Piauí, integrante do Núcleo de Estudos Interdisciplinares em Turismo – EITUR.

*** **Mestranda** do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)-Campus de Marechal Cândido Rondon. **Bolsista** CAPES. **Membro** do grupo de Pesquisa Turismo, Hospitalidade e Territorialidades Transfronteiriças, atuando na linha de pesquisa: Territorialidades Transfronteiriças. Bacharel em Turismo.

and productive capital of Brazilian Tourism.

Keywords | Tourism, knowledge, public policy, Brazil

1. Introdução

A abordagem deste artigo tem como objetivo delinear o panorama de desequilíbrio entre o contexto político brasileiro, em sua relação direta com o planejamento e gestão do turismo nacional, e a produção de conhecimento na área. Como ponto de partida assinalamos o período entre 2014 aos dias atuais, até a posse do mais recente Ministro de Estado do Turismo, Marx Beltrão.

Sem nos limitar ao viés exclusivo de análise política, indicamos durante a exposição textual os elementos que evidenciam a assimetria entre o conhecimento emancipatório e a política pública de submissão, tendo em vista que a produção acadêmica está num patamar privilegiado em relação à ação do Estado que, submisso, não acompanha a mesma evolução, ficando estacionário e assimétrico, como mero expectador de um momento econômico-corporativo contrário à ideia da ética e da prática política.

Num contexto, no qual a pasta do turismo já foi assumida por oito ministros, em menos de dois anos, consideramos preocupante a situação do turismo brasileiro, tornando-se inevitável assegurar o registro científico de tal fenômeno. Assim, nomeamos a seguir quais foram os Ministros e seu período de mandato junto ao Ministério do Turismo, em nosso recorte temporal de estudo, salientando que apenas o primeiro permaneceu por mais de três anos no poder executivo:

- (i) Gastão Vieira (14 de setembro de 2011 a 17 de março de 2014);
- (ii) Vinicius Lages (17 de março de 2014 a 16 de abril de 2015);
- (iii) Henrique Eduardo Alves (16 de abril de

2015 a 28 de março de 2016);

(iv) Alberto Alves (interino no período de 29 de março de 2016 a 21 de abril de 2016);

(v) Alessandro Golombiewski Teixeira (22 de abril de 2016 a 12 de maio de 2016);

(vi) Henrique Eduardo Alves (12 de maio de 2016 a 16 de junho de 2016);

(vii) Alberto Alves (interino no 17 de junho de 2016 a 05 de outubro de 2016);

(viii) Marx Beltrão (desde 05 de outubro de 2016 até o momento).

A preocupação com a simetria entre o conhecimento produzido no universo acadêmico e a elaboração das políticas públicas de turismo fomentadas pelo poder executivo federal, que já vimos, é instável, contribui para nossa proposta de enfatizar as necessidades de um pensamento emancipatório que conduza a estudos, metodologias e proposições para o fortalecimento do capital intelectual e produtivo do Turismo Brasileiro e de outras nações que enfrentam o enfraquecimento das políticas públicas que conduzem à democratização da riqueza.

É importante salientar ainda que, de acordo com Hall (2004), nenhuma disciplina evidenciou menos o Turismo do que a Ciência Política, seja pela falta de consenso quanto à definição de conceitos fundamentais como "Turismo", "turismo" e "indústria turística"; de reconhecimento dos processos de formulação de políticas de turismo; de dados comparativos e estudos de caso; de quadros analíticos e teóricos bem definidos; ou pela quantidade limitada de dados quantitativos e qualitativos.

Ainda assim, diante das dificuldades apresentadas, quanto maior o interesse acadêmico neste

debate maior será o alcance da problemática e reflexão das soluções possíveis, em termos de contribuição teórica e prática sobre um tema que é de interesse global.

2. Contextualização Teórica

Ao escolher e dimensionar nossa estratégia metodológica convém deixar explícita as premissas teóricas que embasam nossas reflexões, pois acreditamos que uma análise, para sair da pura abstração, deve levar em consideração as contradições reais e ideológicas, bem como as transformações levadas a cabo em função da negação do próprio passado histórico e no caso específico deste estudo, da assimetria entre o conhecimento emancipatório e a política pública de submissão.

As categorias constituintes do tema de estudo, portanto, abarcam as diretrizes necessárias para o debate das políticas públicas em turismo, com vistas a identificação dos paradigmas dominantes e à proposição de uma sistemática que nos auxilie a interpretar a realidade presente. É por isso que trabalhamos com a categoria Estado, por entender que a concepção selecionada por nós incorpora e pressupõe o entendimento da sociedade e da política.

Seguindo a reflexão teórica do estudo, adotamos a abordagem do “Estado Ampliado” de Gramsci, por sua densidade e originalidade, que nos permitem aplicar à realidade contemporânea e brasileira esta e outras categorias de essencial valor. De acordo com Coutinho (2011), Estado Ampliado ou Estado Integrado, constitui o conceito mais concreto da teoria política de Gramsci, a qual nos debruçamos para compreender e fazer bom uso teórico e prático.

Ao contrário das doutrinas que contrapõem o Estado enquanto momento positivo à sociedade, na teoria gramsciana é a sociedade civil quem condiciona e regula o Estado por meio do princípio

organizador, no qual uma classe se impõe sobre as outras, não apenas pela força mas também pela hegemonia política de um grupo social sobre a sociedade inteira. Como explica Liguori:

“A sociedade civil é uma arena privilegiada da luta de classes, uma esfera do ser social em que se dá uma intensa luta pela hegemonia e, precisamente por isso, não é o ‘outro’ em relação ao Estado, mas – junto com a sociedade política, isto é, o ‘Estado-coerção’ – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos. Para Gramsci, nem tudo que parte da sociedade civil é bom (nela não prevalece a ‘lei da selva’?) e nem tudo que vem do Estado é mau (ele pode expressar instâncias universais que se originam na luta das classes subalternas, pode servir de barreira contra as forças abusivas dos ‘poderes fortes’, pode ser instrumento capaz de redistribuir recursos segundo critérios de justiça). Só uma análise histórico-concreta das relações de força presentes em cada momento pode definir, da perspectiva das classes subalternas, às quais Gramsci jamais deixou de se referir, a função e as potencialidades positivas ou negativas tanto da sociedade civil quanto do Estado.” (Liguori, 2007, p. 54).

Na teoria de Gramsci, o Estado não é um fim em si mesmo, mas instrumento da sociedade civil, como esfera de mediação entre a infra-estrutura econômica que representa e interesses particulares na conquista de posições. Essa relação de equilíbrio entre sociedade civil e sociedade política, segundo o autor, seria explicada pela regra: ditadura mais hegemonia ou pelas novas formas de estabelecer o consenso. (Gramsci, 1984, p. 76).

O conceito de hegemonia, por sinal, é um dos traços mais marcantes da teoria gramsciana e im-

plica numa passagem do momento "econômico-corporativo"(ou "egoístico-passional") para o momento ético-político (ou universal) que consagra essa forma de consenso.

O espaço onde os indivíduos partilham seus modos de pensar e se articulam em diferentes grupos sociais para conservar e conquistar sua hegemonia é a sociedade civil, que não constitui uma zona neutra para além do Estado e do mercado, mas pelo contrário é parte do Estado, indicando uma nova esfera do ser social originária dos processos de socialização da política. É como partícipe dessa nova esfera que encontramos os espaços e sujeitos responsáveis pela produção do conhecimento em turismo.

Entrevista essa concepção de Estado e dos espaços e sujeitos originários dele, convém incorporar a visão de Innerarity (2008), pois aponta que a política se caracteriza pela desincronização, já que as decisões são anacrônicas, acontecem depois dos acontecimentos rápidos da economia, ciência, técnica e do sistema social. (Innerarity, 2008)

Configurar um ritmo democrático, que permita aproximar tempos que não se coincidem e são descompassados é o grande desafio. Por isso, numa perspectiva inovadora é preciso admitir que quanto mais as políticas estão sincronizadas com a sociedade, menos serão reduzidas à reparação dos danos gerados pelo sistema econômico. Outro benefício dessa sincronia é o aumento da capacidade de autodisposição política da sociedade, item que proporciona maior continuidade das políticas públicas.

Consideramos assim que pesquisadores e grupos de pesquisa em turismo constituem uma parte da sociedade civil, numa esfera de intensa luta pela hegemonia e, precisamente por isso, não é o 'outro' em relação ao Estado, mas, recuperando as palavras de Liguori (2007): um dos seus inelimináveis momentos constitutivos. Nessa arena constitutiva do Estado, observamos que no âmbito do planejamento e gestão do turismo se sobressaem elementos assimétricos, ou até mesmo dessincronizados, como demonstra a teoria de Innerarity (2008), evi-

dentos nas barreiras da gestão do conhecimento e no reducionismo do atual Plano Nacional de Turismo.

3. Metodologia

O encaminhamento de uma pesquisa exploratória que se dedique a revelar paradigmas e ideologias presentes em políticas públicas deve prezar pelo levantamento histórico e pela contextualização dos fatos para esclarecimento das transformações contínuas que irão permitir nossos questionamentos.

Os procedimentos selecionados por nós tiveram como objetivo a busca de indícios capazes de demonstrar caminhos inovadores para a reflexão da seguinte indagação: Quais são os aspectos que evidenciam a assimetria entre o conhecimento emancipatório e a proposição de ações, projetos e programas relacionados ao turismo no Brasil? E ainda de que forma é possível mediar uma sincronia entre o conhecimento emancipatório e a política pública de submissão na atual conjuntura do turismo brasileiro?

Antecipadamente dois elementos foram lançados na busca desses caminhos, sendo eles: as barreiras na gestão e compartilhamento do conhecimento e o reducionismo do atual Plano Nacional de Turismo, como exemplo da política pública de submissão.

Em nossa pesquisa optamos pelo levantamento de dados primários e secundários, por meio de um referencial bibliográfico e documental, numa reunião de material sobre a temática do turismo nos seguintes sites de organismos oficiais: Ministério do Turismo; Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (CNPQ), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Ministério da Educação.

No levantamento documental realizamos a seleção da legislação nacional, de dados estatísticos

e de prestação de contas da União. A consulta à legislação nacional foi realizada por meio da consulta ao acervo digital da Presidência da República e do Diário Oficial da União.

4. Resultados

De acordo com a nossa proposição, os elementos que evidenciam a assimetria entre o conhecimento emancipatório e as políticas públicas de submissão, especificamente as ações, projetos, programas e planos relacionados ao Turismo, correspondem às barreiras na gestão do conhecimento e ao reducionismo do atual Plano Nacional de Turismo.

Partindo do princípio de que conhecimento emancipatório é o conhecimento local que tem caráter argumentativo, sabemos que as barreiras do conhecimento estão representadas no que Boaventura Santos designa como hegemonia do conhecimento. Como diz o autor a “hegemonia do conhecimento-regulação significou a hegemonia da ordem em detrimento do conhecimento-emancipação e das formas de solidariedade social” (Santos, 2000, p. 111).

Posta a reflexão acima, elencamos as barreiras da gestão do conhecimento como elemento que revela a assimetria entre o conhecimento e as políticas públicas por considerar que as práticas desenvolvidas nos programas acadêmicos encontram raríssimo respaldo junto ao poder público, seja nas esferas municipal, estadual ou federal. Tal respaldo inclui as oportunidades de exercício do conhecimento emancipatório por meio de cooperação técnica, estágios, apoio ao desenvolvimento de projetos, enfim várias alternativas que promovem a aproximação do setor público com a Universidade.

Em contrapartida ao observado, a produção de conhecimento na área do turismo encontra-se em sua melhor performance desde os anos 90, com a ampliação dos cursos de pós-graduação, de Mestrado e de Doutorado nesta área específica de co-

hecimento. De apenas um curso em funcionamento no ano de 1997 passamos para oito cursos de Mestrado e quatro Doutorados em Turismo a partir de 2000. Junto dessa crescente oferta de cursos é possível contabilizar o aumento de pesquisadores e, conseqüentemente, sua produção acadêmica, cuja avaliação e monitoramento são realizados pelo CNPq e pela CAPES no intuito de credenciar o capital intelectual e reconhecer os programas em funcionamento.

Acompanhando essa tendência evolutiva apontamos ainda o crescimento dos grupos de pesquisa na área de turismo, bem como o funcionamento, desde 2010, de dois projetos inseridos no Programa de Educação Tutorial (PET) em Turismo, consagrando as primeiras experiências dos Cursos de Turismo nesta modalidade de Programa de longo prazo financiado pelo MEC.

Não há dúvidas de que a qualificação no turismo se expande em todos os níveis, desde a formação técnica e objetiva até a formação científica, de caráter mais subjetivo e voltado para a compreensão e solução do fenômeno do turismo. Conseqüentemente esperamos que as políticas públicas se apropriem dos elementos objetivos e subjetivos produzidos por estes técnicos e pesquisadores, mediante o compromisso em desenvolver mais do que o óbvio.

Um exemplo da lacuna na mediação de consenso entre conhecimento emancipatório e política é o Programa Inventário da Oferta Turística, que desde 2011 está em fase de reestruturação sem a discussão com a sociedade ou com as universidades participantes do processo de execução junto aos destinos turísticos. Daí levantamos a questão da necessidade de quebrar as barreiras da gestão de conhecimento, tendo em vista que não existem propostas colaborativas que propiciem a melhoria da relação entre setor público e conhecimento produzido nas universidades.

Ameniza essa realidade a atual iniciativa de elaboração do Plano de Qualificação do Turismo, que está em conclusão numa relação de parceria en-

tre diversas universidades brasileiras. Ainda assim precisamos observar sua continuidade, posto que as alterações percebidas no alto escalão executivo fragilizam a sustentabilidade das ações propostas em governos anteriores, tal qual iremos observar na educação e no apoio à pesquisa e extensão universitária.

No âmbito da educação e extensão universitária por exemplo, o ano de 2016 surpreendeu por atrasos e perdas incalculáveis que afetaram diretamente as proposições relacionadas ao Turismo nos espaços acadêmicos. Apenas para dar um panorama rápido indicamos a seguir as principais perdas, que afetaram diretamente projetos nas áreas de extensão e pesquisa em turismo:

(i) O Programa de Extensão Universitária (ProExt) tem o objetivo de apoiar as instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão que contribuam para a implementação de políticas públicas. Criado em 2003, o ProExt abrange a extensão universitária com ênfase na inclusão social. Em 2015 concorreram ao apoio financeiro 13 projetos e programas com referência direta ao Turismo, em 2016 foram 11, porém para o ano de 2017 o edital não foi aberto, caracterizando a descontinuidade do Programa de importância estratégica nas políticas públicas do governo federal.

(ii) O apoio à pesquisa científica no Brasil também sofreu cortes significativos, caracterizando o que o jornalista Bruno Calixto (2015), chamou de “apagão científico”. Os programas mais afetados foram o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic), Programa Institucional de Iniciação Científica nas Ações Afirmativas (Pibic-AF), o Programa Institucional para a Iniciação Tecnológica e de Inovação (Pibiti) e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica em Desenvolvimento Tecno-

lógico e Inovação (Pibic-EM) e o Programa Ciências Sem Fronteiras, juntamente com as bolsas do exterior.

No Turismo, como evidenciamos no início deste artigo, a evolução da pesquisa e da qualificação dos pesquisadores vem ocorrendo de forma gradual e com certeza terá impacto negativo com as medidas adotadas no contexto atual. O crescimento do número de bolsas concedidas para Doutorado e Pós-doutorado no Exterior, por exemplo, cresceu de 2 (duas) bolsas concedidas em 2006 para 16 (dezesesseis), concedidas em 2014, fato que certamente vem colaborando para a qualificação do turismo no Brasil mas que certamente merece maior destaque na atualização de nossas políticas públicas.

Observamos que apesar do “apagão científico” algumas áreas ainda conseguem sobreviver, adotando editais específicos voltados para as áreas de saúde e tecnologia, que são amparados por organismos e instituições que investem nestas áreas. No turismo não existem editais específicos de pesquisa apoiados por associações, conselhos ou outras instituições de nosso Sistema Nacional de Turismo. Até mesmo as fundações de amparo à pesquisa, nos diversos Estados Brasileiros, constituem editais próprios, focalizando áreas que muitas vezes excluem o fenômeno do Turismo.

Parece claro, em nossa exposição, que a assimetria entre o conhecimento emancipatório e a política pública em turismo está vinculada às dificuldades de fazer pesquisa no contexto de submissão do Estado, onde os investimentos ao invés de seguirem a evolução constatada até 2014 nos levam a um “apagão científico” e ideológico que provoca barreiras entre a pesquisa e a proposta de aumento da capacidade de autodisposição política da sociedade, proporcionando maior qualidade e continuidade das políticas públicas.

Destacamos ainda que a principal crítica de nossa análise concentra-se nas metodologias de planejamento e gestão do turismo, por considerar insuficiente o teor científico, de caráter emancipa-

tório, em sua composição. Como vimos, o conhecimento emancipatório se caracteriza pelo caráter argumentativo, que se constrói a partir do conhecimento criado localmente e da interpretação da realidade moderna.

Dentre as metodologias que melhor destacam a assimetria que é objeto de nossa análise, citamos a categorização dos destinos turísticos brasileiros. De acordo com a informação institucional do Ministério do Turismo (MTur) foi adotada uma metodologia para categorizar os municípios brasileiros, a partir de quatro variáveis de desempenho econômico: número de empregos, de estabelecimentos formais no setor de hospedagem, estimativas de fluxo de turistas domésticos e internacionais. Para o Ministério a nova metodologia atende à necessidade do MTur “de aprimorar os critérios para definir políticas públicas para o setor e criar um instrumento capaz de subsidiar, de forma objetiva, a tomada de decisões de acordo com o desempenho da economia do turismo de cada localidade”.

No contra-senso das diretrizes de inclusão e da sustentabilidade propostas no Plano Nacional de Turismo já extinto (2007-2010), a proposta metodológica limita o potencial turístico dos destinos ao seu desempenho econômico, sem levar em conta a atratividade e o desenvolvimento de destinos recentes, ou mesmo os diferentes segmentos que qualificam e diferenciam demanda e oferta turística. A despeito dos avanços obtidos pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, observamos a descontinuidade de reflexões que foram propostas como alternativas para vencer os desafios para o desenvolvimento da atividade turística. Como evidenciamos no Plano Nacional de Turismo (2007-2010):

[...] a atividade turística ainda está bastante concentrada territorialmente, devendo-se expandir a descentralização e interiorização, definindo-se padrões de qualidade que possam se adequar às diversidades regionais do País,

considerando as exigências da competitividade internacional. (Brasil, 2007)

Como resposta ao objetivo estratégico do Plano Nacional de Turismo 2013-2016, para melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro, vimos que a metodologia de categorização foge à perspectiva do Plano anterior e à própria abordagem apresentada no Plano atual, onde o capítulo da competitividade apresentou resultados sobre instrumentos importantes no contexto nacional e internacional, dentre elas o relatório do Fórum Econômico Mundial, intitulado *The Travel & Tourism Competitiveness Report (TTCR)* e desenvolvido pelo Fórum Mundial de Economia (WEF). O relatório apresenta uma classificação dos países quanto à competitividade no turismo, que abrange 139 economias mundiais avaliadas em função dos seguintes fatores: Marco regulatório (regras políticas e regulação, sustentabilidade ambiental, segurança, saúde e priorização do setor), Ambiente de Negócios e Infraestrutura (transporte aéreo, transporte terrestre, infraestrutura turística, telecomunicações e competitividade dos preços) e Recursos Humanos, Culturais e Naturais (recursos humanos, culturais e naturais além de receptividade ao turismo).

Os indicadores citados acima, ainda que mais realísticos do que a metodologia da categorização, não são expressos por instrumento legal como variáveis para categorizar os municípios brasileiros. A opção por uma metodologia equivocada é reflexo de um retrocesso que Fayos-Solá (1996) já identificava nos anos 90 na análise das três gerações de políticas de turismo, pois regredimos às eras “artesanal” e “fordista” e nos mantemos, sem avanços, na terceira geração, com enfoque puramente competitivo.

Destacamos assim que houve certo reducionismo das estratégias do Plano Nacional de Turismo, cujo encaminhamento mais recente classificou, para 2016, os 2.175 municípios do Mapa do Turismo Brasileiro em cinco categorias, de A até

E, utilizando as quatro variáveis citadas e considerando sua relação direta e evidente com a economia do turismo. De acordo com a Portaria 144 de 27 de agosto de 2015, tal iniciativa subsidiará a revisão das regras e critérios do Ministério do Turismo, para formalização de instrumentos de transferências voluntárias de recursos para apoio a programas, projetos e ações que visam ao desenvolvimento do turismo, com vistas à eficiência alocativa de recursos públicos, ou seja, com a finalidade de definir a financiamento do setor.

De acordo com a manifestação do Ministério do Turismo, em seu próprio site, o Tribunal de Contas da União e o Senado Federal reconhecem o Mapa do Turismo Brasileiro como um instrumento de gestão para orientar no desenvolvimento de políticas públicas e sua atualização periódica se torna fundamental para que esse instrumento seja eficaz e respeite o princípio de eficiência da Administração Pública.

Na mesma trajetória de priorização de destinos consolidados nos anos 60 e 70 para o financiamento e alocação de recursos (Bezerra, 2005), acreditamos que o Ministério do Turismo corre o risco de repetir a história na condução de políticas dissonantes com a realidade e em descompasso com as propostas emergentes e emancipatórias da academia. Basta observar que as variáveis utilizadas na categorização (número de estabelecimentos formais cuja atividade principal é hospedagem, número de empregos formais no setor de hospedagem, estimativa de turistas a partir do Estudo de Demanda Doméstica e Estudo de Demanda Internacional) têm pouca relação com os indicadores de competitividade do Fórum Econômico Mundial e restringem a pontuação dos destinos aos fatores quantitativos, nos quais a categoria “E”, por exemplo, contava em 2015 com 782 municípios, com pontuação zero, e em 2016 com 652.

Numa perspectiva emancipatória não podemos desconsiderar a matriz social e territorial vinculada a esta, onde as redes, contatos, capital social além de convenções tem grande importância na produ-

ção do conhecimento direcionado para as dinâmicas de inovação, através da produção acadêmica.

Ampliamos assim a perspectiva de Hall (2011) quando define quatro modelos de governança (hierarquia, comunidade, mercado e rede) pois o ponto de partida das políticas públicas nestes modelos não incorpora a produção de conhecimento ou agentes desta produção. Em que pese a necessidade indicada pelo mesmo autor em discutir o turismo no âmbito da ciência política é necessário que na prática também seja incorporado o papel da acadêmica na tomada de decisões políticas, posto que corresponde à oportunidade concreta de emancipação das políticas submissas e anacrônicas.

Retomando a perspectiva de Hall (2011) sugerimos que uma estratégia capaz de diminuir a assimetria entre o conhecimento emancipatório e a política pública de submissão seja a ampliação do conceito de rede, onde melhor observamos a adequação da comunidade científica.

5. Conclusão

A conclusão de um estudo que se propôs a analisar a assimetria entre o conhecimento emancipatório e a política pública de submissão deve prezar pelo cuidado em admitir que exista uma reconstrução constante de paradigmas e valores da sociedade, inabilitando qualquer reflexão sem limite temporal. Assim, se o objetivo de concluir é esclarecer nosso pensamento no presente, apresentaremos agora uma conclusão provisória, para enfatizar que essas considerações não são permanentes e que a mudança se faz necessária, evidenciando nossas recomendações, que finalizam toda a exposição teórica.

Concluimos aqui que a assimetria entre o conhecimento emancipatório e a política pública de submissão impacta de forma negativa o desenvolvimento do turismo no Brasil, com atrasos metodológicos, operacionais e políticos que se revelam

pela subordinação às políticas externas, subutilização do conhecimento e reducionismo do Plano Nacional de Turismo.

A problemática apresentada não corresponde apenas à realidade brasileira mas insere outros países, especificamente da América Latina, ainda estacionados entre a primeira e a terceira geração de políticas públicas onde observamos como objetivos o estímulo ao turismo de massa, com aumento do fluxo de visitantes a fim de contribuir com a estabilidade da balança de pagamentos, melhoria dos níveis de rendimento e criação de empregos. A retórica dos benefícios dos mega-eventos ocorridos nas últimas décadas reforça esse sentimento, pois alicerçam vantagens econômicas, sociais e culturais que não foram capazes de superar os impactos negativos em países como África do Sul, Brasil e até mesmo Inglaterra.

A submissão às diretrizes externas corresponde ao elemento mais sutil da assimetria entre o conhecimento emancipatório e a política pública de submissão, pois ao mesmo tempo que define conteúdos programáticos no âmbito da burocracia estatal, também interfere na produção de conhecimento, fortalecendo discursos hegemônicos de subordinação.

Em reforço aos objetivos fordistas, das políticas públicas de países como o Brasil, se inseriu o elemento da competitividade, que se reflete na priorização de aspectos como aqueles percebidos nas políticas brasileiras, cujas variáveis de categorização dos destinos se limitam ao número de estabelecimentos formais cuja atividade principal é hospedagem, número de empregos formais no setor de hospedagem e estimativa de turistas. É preciso avançar no arcabouço metodológico das políticas públicas em turismo ou tudo se resumirá em um “sonho de uma noite de verão”, conforme Fayos-Solá (1996) atribui o título de seu estudo nos anos 90.

Exemplos concretos mostram que a discussão é válida e que a ação do poder público, enquanto ator principal das políticas públicas de turismo,

está centrada em aspectos cada vez mais complexos onde o turismo terá interface não apenas com as temáticas tradicionais, mas com temas como terrorismo, imigração, internacionalização, segurança e tecnologia entre outros. Diante desta complexidade, um conhecimento emancipatório se faz urgente e pode ser proporcionado com a sugestão das redes, como canais de discussão e participação política da comunidade acadêmica.

O conceito de rede para discussão e participação política só terá sentido se acreditamos na perspectiva do conhecimento emancipatório para a transposição da pesquisa em Turismo na fundamentação das políticas públicas menos submissas às velhas formas de consenso, amplamente estudadas por Gramsci (1984).

Assim, concluímos que para romper a assimetria entre o conhecimento emancipatório e as políticas públicas de turismo, em países ainda estacionados na terceira geração de políticas públicas (Fayos-Solá, 1996) é necessário um ajuste nos aspectos que envolvem a gestão do conhecimento e o planejamento do turismo. Tal ajuste pode ser promovido com a ação do Estado nas seguintes temáticas: ampliação dos canais de governança, especificamente o modelo de Rede; incentivo à qualificação de pesquisadores em turismo; investimento em produção científica; valorização da inovação acadêmica com foco na matriz social e territorial de cada contexto.

Sabemos, pelo exposto até o momento em nossa discussão, que apenas a assimetria entre o conhecimento emancipatório e as políticas públicas não é suficiente, dado que a submissão das políticas públicas vem tornando inviável qualquer forma de transformação e inovação no Turismo, enquanto componente da agenda pública estatal. Romper com a submissão será um desafio que depende da primeira etapa, que se consolida com os ajustes entre a gestão do conhecimento e o planejamento turístico.

Pela própria concepção de mundo, adotando o pensamento de Gramsci (1984), pertencemos sem-

pre a um determinado grupo de homens-massa, ou seja, de todos os elementos sociais que partilham de um mesmo modo de pensar e de agir, seja elemento popular (que sente e não compreende) ou elemento intelectual (que não sente porém compreende). Concluímos assim que somos conformistas de algum conformismo, sempre homens-massa, até chegar a hora de se emancipar. Mais precisamente, a mensagem de nosso estudo é de que apenas com conhecimento emancipatório poderemos agregar valor para uma política pública de turismo capaz de consolidar, com as demais áreas temáticas estatais, a perspectiva do Estado Ampliado.

Referências

- Bezerra, M. M. O. (2005). *Turismo e Financiamento: o caso brasileiro à luz das experiências internacionais*. São Paulo: Papirus. (pg. 99 a 136)
- Brasil. Ministério do Turismo (2003). *Programa de regionalização do turismo: diretrizes*. Brasília/DF. Acesso em 10 de outubro de 2015, disponível em Ministério do Turismo: www.turismo.gov.br
- Brasil. Ministério do turismo (2007): *Plano nacional de turismo 2007-2010*. Brasília/DF. Acesso em 10 de outubro de 2015, disponível em Ministério do Turismo: www.turismo.gov.br
- Brasil. Ministério do turismo (2013): *Plano nacional de turismo 2013-2016*. Brasília/DF. Acesso em 10 de outubro de 2015, disponível em Ministério do Turismo: www.turismo.gov.br
- Brasil. Ministério do turismo (2015): *Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro*. Brasília/DF. Acesso em 10 de outubro de 2015, disponível em Ministério do Turismo: www.turismo.gov.br
- Brasil. Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015. Acesso em 10 de outubro de 2015, disponível em Ministério do Turismo: www.turismo.gov.br
- Calixto, B. (2015). *O Brasil está à beira de um apagão científico*. Acesso em 20 de novembro de 2016, disponível em <http://epoca.globo.com/vida/noticia/2015/10/o-brasil-esta-beira-de-um-apagao-cientifico.html>
- Coutinho, C. N. (2011). *De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política*. São Paulo/SP: Boitempo, p. 79-149.
- Fayos-Solá, E. (1996) Tourism policy: a midsummer night's dream? *Tourism Management*, Vol. 17, No. 6, pp. 405-412.
- Gramsci, A. (1984). *Cadernos do Cárcere: Edição crítica del Instituto Gramsci*. Tradução Valetino Gerratana. México: Ediciones Era. v. 3 e 6.
- Hall, C. M. & Jenkins, J. (2004) Tourism and Public Policy in Lew, Alan A.; Hall, C. Michael; Williams, Allan M.; Jenkins, John. *A Companion to Tourism*. Blackwell Publishing Ltd, 525-540
- Hall, C. M. (2011) A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of sustainable tourism*, 19(4-5), 437-457.
- Innerarity, D. (2008). *Un mundo desincronizado*. Bilbao/Espanha: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Liguori, G. (2007). *Roteiros para Gramsci*. Rio de Janeiro/RJ: Editora UFRJ.
- Santos, B. S. (2000). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Porto: Afrontamento, 2000.