

Turismo, desenvolvimento sustentável e direitos humanos: O programa “Viaja Mais, Melhor Idade”

*Tourism, sustainable development and human rights:
The program “Travel More, Golden Age”*

*Turismo, desarrollo sostenible y derechos humanos:
El programa “Viaja Más, Edad de Oro”*

Rodrigo Freire de Carvalho e Silva¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo a discussão da relação entre turismo e desenvolvimento sustentável. Para isto, inicia com uma apresentação sobre a evolução histórica do conceito de desenvolvimento, que progressivamente abandona a sua perspectiva estritamente economicista para incorporar, a partir de elaborações teóricas produzidas no plano da ONU, as temáticas da sustentabilidade e dos direitos humanos. Serão discutidas as perspectivas de desenvolvimento de Amartya Sen e de Ignacy Sachs. Em seguida, o artigo foca-se na questão do turismo sustentável, discutindo a relação entre turismo e sustentabilidade a partir do enfoque teórico-metodológico proposto por Sachs e Sen. Finalmente, discutirá a temática do turismo social, centrando atenções no programa de turismo social brasileiro “Viaja Mais Melhor Idade”.

Palavras-chave: Turismo; Desenvolvimento sustentável; Direitos humanos.

Abstract: *This article aims to discuss the relationship between tourism and sustainable development. For this, start with a presentation on the history of the development concept, which gradually abandons a economic perspective to incorporate, from theoretical elaborations produced in the UN plan, the issues of sustainability and human rights. We discuss the prospects for development of Amartya Sen and Ignacy Sachs. Then the article focuses on the issue of sustainable tourism, discussing the relations between tourism and sustainability from the theoretical and methodological approach proposed by Sachs and Sen. Finally, discuss the theme of social tourism, focusing attention on Brazilian social tourism program “Travel More Golden Age”.*

Keywords: *Tourism; Sustainable development; Human rights.*

Resumen: *Este artículo tiene como objetivo discutir La relación entre el turismo y el desarrollo sostenible. Para ello, comenzará con una presentación sobre la historia del concepto de desarrollo, que poco a poco abandona su ponto de vista estrictamente economicista para incorporar, a partir de elaboraciones teóricas producidas en el plan de la ONU, las cuestiones de la sustentabilidad y los derechos humanos. Se discuten*

¹ Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Professor de Ciência Política na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: rfreirecs@hotmail.com

las perspectivas de desarrollo de Amartya Sen y Ignacy Sachs. A continuación, el artículo se centra en el tema del turismo sostenible, analizando la relación entre el turismo y la sostenibilidad del enfoque teórico y metodológico propuesto por Sachs y Sen. Finalmente, discutirá el tema del turismo social, centrando la atención en el programa de turismo social brasileño "Viaja Más Edad de Oro".

Palabras clave: Turismo; Desarrollo sostenible; Derechos humanos.

INTRODUÇÃO

A preocupação com a sustentabilidade orienta o debate internacional sobre o desenvolvimento desde os anos 1970, quando emergiu a consciência planetária da urgência ecológica. Com o passar dos anos, o próprio conceito de sustentabilidade evoluiu, assumindo uma identificação com a temática dos direitos humanos, sobretudo no que diz respeito à garantia da dignidade humana. Meio ambiente, economia e respeito aos tradicionais estilos de vida em sociedade passaram a ser encarados, sob esta perspectiva, como pilares a serem concertados em um projeto de desenvolvimento.

A questão do crescimento da atividade econômica, neste debate, é decisiva. Sendo certo que o mundo assiste uma grande disparidade entre o acesso dos seres humanos a bens e serviços fundamentais para uma vida digna, como alerta Sen (2000), marcando uma diferença entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, o crescimento econômico é fundamental para permitir a melhoria de vida nos países mais pobres, sobretudo no que se refere ao trabalho e à renda. Por outro lado, o crescimento econômico desordenado pode provocar graves impactos sobre o ambiente natural e cultural, indispondo às gerações futuras o acesso a paisagens e meios de vida e sociabilidade historicamente conhecidos, além de gerar poluição e outros desequilíbrios. Desenvolvimento, portanto, vem sendo entendido por esta nova tradição teórica como aquela situação que gera impactos econômicos, ambientais e sociais positivos.

Progressivamente, este debate também chegou ao turismo e aos seus planejadores, como ONGs, governos e organismos internacionais, como a OMT e o PNUD. Se o turismo é um setor econômico fundamental para o desenvolvimento, representando importante fonte de receita e geração de emprego e renda, sobretudo, aos países mais pobres, compatibilizá-lo com estratégias sustentáveis passou a estar no centro de debate do planejamento turístico. Entretanto, esta discussão superou a dimensão econômica, sendo o turismo uma atividade econômica peculiar, diretamente associada ao lazer. O turista consome o produto turístico em busca de e exercendo o lazer. Considerada esta dimensão, o turismo passa a ser visto como um direito humano, o que confere ao exercício do turismo um conteúdo ético (OMT, 1999), para além da sua importância econômica.

Desta forma, inspirados por este ponto de vista, governos e organismos da sociedade civil passaram a desenvolver políticas de "turismo social", que buscam garantir, a grupos sociais desfavorecidos, o acesso ao turismo, sob condições de subsídio público ou privado. No Brasil, as políticas desenvolvidas pelo SESC, tendo como público-alvo os comerciários, são o exemplo mais tradicional e consolidado de turismo social. Na esfera pública, o Plano Nacional de Turismo 2007-

2010, elaborado pelo Governo Federal, através do Ministério do Turismo (MTUR), assumiu um compromisso com a inclusão dos brasileiros na atividade turística, que foi apresentada, também, como uma atividade passível de reduzir as desigualdades sociais e regionais brasileiras.

Baseada nesta perspectiva de políticas públicas de turismo, foi criado o Programa “Viaja Mais, Melhor Idade”, executado em parceria do MTUR e da BRAZTOA (Associação Brasileira de Operadoras de Turismo). O foco principal deste programa é a chamada “Melhor Idade”, ou seja, os brasileiros maiores de 60 anos, visando oferecer a este público pacotes turísticos, hospedagem e transporte a preços diferenciados no período da “baixa estação”. Este artigo se propõe a fazer uma análise do Programa “Viaja Mais, Melhor Idade”, sob a perspectiva qualitativa, visando verificar a eficácia deste programa com relação aos objetivos anunciados pelo PNT 2007-2010, bem como, sua compatibilidade com os princípios do “turismo social”.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ALGUNS CONCEITOS E CONTROVÉRSIAS

A controvérsia acerca das políticas de desenvolvimento faz parte do debate político e acadêmico desde a primeira metade do século XX, remetendo à Conferência de Bretton Woods e ao posterior esforço reconstrutor do pós-II Guerra Mundial, e segue cada vez mais contemporânea. Esta persistência está relacionada ao fato de a consolidação da sociedade urbano-industrial ter consagrado formatos distintos de sociabilidade, que persistem e que são expressos em padrões desiguais de renda, de consumo, de vivenda e de acesso a bens e serviços que são fundamentais à qualidade de vida dos indivíduos e que são tomados como sinônimos de desenvolvimento, tais como os serviços de saúde, mobilidade, educação, lazer etc.

Nestes termos, está posta a dicotomia entre os países “desenvolvidos” e os países “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento”, sendo que, tradicionalmente, os primeiros estão principalmente localizados na porção norte do planeta, correspondendo aos países de economias capitalistas industrializadas. Entretanto, o que se tem observado nas últimas décadas, após a crise dos chamados “Estados de Bem-Estar Social”, é que estes padrões desiguais de desenvolvimento cada vez mais se expressam não apenas *entre* como também *intra* países, inclusive, nos países industrializados. A consequência mais evidente é o aumento do número de indivíduos excluídos dos benefícios do desenvolvimento também nos países centrais do capitalismo, que se tornam os mais novos palcos de manifestações de rua por direitos e benefícios sociais.

Entretanto, a noção de desenvolvimento em si também vem sendo objeto de uma transformação nas últimas décadas – desta feita, uma transformação virtuosa. Pelo menos até a década de 1960, e desde os primórdios da sociedade urbano-industrial, o conceito de desenvolvimento guardou um enfoque acentuadamente *economicista*, sendo sinônimo, exclusivamente, de crescimento econômico, e tendo na taxa de crescimento do PIB de um país o seu principal instrumento de mensuração. Este acento foi elemento comum entre os distintos paradigmas do desenvolvimento que se fizeram hegemônicos até aquela década, desde o fundamentalismo de mercado dos economistas ortodoxos ao chamado “socialismo real”,

passando pela estratégia latino-americana de “modernização conservadora” – com sua cínica proposta de “fazer crescer o bolo primeiro, para depois distribuí-lo” - e até mesmo pelo reformismo social-democrático dos keynesianos norte-americanos e europeus ocidentais. Guardadas suas devidas particularidades, a prioridade dos teóricos destes paradigmas era o crescimento econômico rápido e desmedido quanto aos seus custos ambientais, sociais e culturais, baseado no aumento da oferta e do consumo, e chegando, no máximo, a uma preocupação com a renda *per capita* e a remuneração do trabalho – neste último caso, quando estavam presentes preocupações redistributivas, como entre os social-democratas.

O conceito de desenvolvimento passou a ser enriquecido com outras variáveis, para além do crescimento econômico, a partir do final da década de 1960, quando a humanidade começou a tomar consciência da urgência em torno da questão ambiental, e a temática ecológica ganhou popularidade entre a opinião pública internacional. O que se passou a perceber foi que os modelos de desenvolvimento até então adotados pela sociedade urbano-industrial, baseados na utilização intensiva de recursos naturais não-renováveis, com alto grau de impacto sobre o meio ambiente, tinham deixado consequências irreversíveis no planeta, que comprometiam a capacidade de resiliência dos ecossistemas e a própria viabilidade da vida humana nas próximas gerações, num eventual cenário de persistência destes modelos. A sobrevivência das condições propícias à vida humana no planeta, portanto, passou a ser vista como produto da mudança dos padrões de produção e de consumo até então adotados, principalmente, nos países industrializados, e que o sentido desta mudança deveria se voltar para o uso de recursos renováveis e de baixo impacto ambiental.

Mais ainda, ganhou força a tese, herdada dos primeiros teóricos do desenvolvimento – como os cepalinos Raúl Prebisch e Celso Furtado –, de que os modelos econômicos concentradores de renda e dos bens e serviços essenciais - principalmente, de educação, saúde e vivenda –, foram ineficientes no combate à pobreza, tendo, ao contrário, contribuído para o seu crescimento. Concluía-se, ainda, que a pobreza tendia a ser um elemento de agravamento da crise ambiental. As condições de vida dos homens e das mulheres, como parte da natureza, e os seus direitos fundamentais, passaram a ocupar lugar central no debate sobre o desenvolvimento.

A problemática humanidade-natureza passou a fazer parte do rol de discussão sobre o desenvolvimento que tomou forma no plano das Nações Unidas a partir dos anos 1970, agrupado sob o rótulo de “desenvolvimento sustentável”. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente realizada em Estocolmo, em 1972, inaugurou este debate, difundindo a palavra de ordem de que a preservação do meio ambiente e o combate à pobreza, bem como às consequências negativas que ela acarreta para os seres humanos e para os ecossistemas, era uma tarefa de dimensão global. Na mesma linha, o documento produzido pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas intitulado “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”², elaborou a mais popular definição de desenvolvimento sustentável:

² Referência à Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, que presidiu os trabalhos desta Comissão.

[...] o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991, p.46)

Trata-se, portanto, de um duplo reconhecimento: que a humanidade tem necessidades que demandam o consumo dos recursos naturais, sobretudo quando se trata do combate da pobreza e; que os recursos naturais são finitos, e precisam ser utilizados de forma racional e, portanto, sustentável. Mais ainda, este conceito agrega um imperativo *ético* ao debate sobre o desenvolvimento, expresso no compromisso com o meio ambiente e com as necessidades das gerações presentes e futuras.

Esta mesma linha sinérgica entre a preservação ambiental e o combate à pobreza foi aprofundada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano realizada no Rio de Janeiro em 1992 (a “Eco-92”), que apresentou o documento intitulado “Agenda 21”. O debate seguiu em conferências mundiais posteriores sobre desenvolvimento, como a realizada em Johannesburgo em 2002 (a “Rio+10”), onde foi firmado o compromisso pela construção de “[...] uma sociedade global humanitária, eqüitativa e solidária, ciente da necessidade de dignidade humana para todos” (Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, 2002).

No início dos anos 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) deu uma importante contribuição para a modernização do conceito de desenvolvimento, construindo teórica e metodologicamente o chamado “Índice de Desenvolvimento Humano” (IDH), anualmente apresentado, por resultados específicos de países, em “Relatórios de Desenvolvimentos Humanos”. O IDH agrega variáveis de educação, longevidade e renda *per capita*. Mais do que servir de um instrumento de comparação e de pressão para que os governos atendam às expectativas relacionadas com o índice, o IDH contrapõe-se à visão economicista de desenvolvimento, por ele entendido como uma condição de plena garantia da dignidade humana. O primeiro “Relatório de Desenvolvimento Humano”, lançado pelo PNUD em 1990, assim apresentava o conceito de desenvolvimento humano:

As pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação. O objetivo básico do desenvolvimento é criar um ambiente habilitador para que as pessoas tenham vidas longas, saudáveis e criativas. Isto pode parecer uma verdade simples. Mas é frequentemente esquecido, com a preocupação imediata de acumulação de bens e riqueza financeira [...]. O desenvolvimento humano é um processo de alargamento das escolhas das pessoas. As mais vitais são as de levar uma vida longa e saudável, de receber instrução e de desfrutar de um padrão de vida digno. As escolhas adicionais incluem a liberdade política, os direitos humanos garantidos e o respeito próprio. (PNUD, 1990 como citado em PNUD, 2012, p.12)

Desenvolvimento e respeito aos direitos humanos, portanto, passaram a ser apresentados como sinônimos. Em termos teóricos, esta visão é tributária do economista indiano Amartya Sen

(2000), um dos responsáveis por trazer a ética humanista de volta para o debate econômico, percebendo o desenvolvimento como aquela situação onde as pessoas estão capacitadas para exercício real das suas liberdades individuais, entendidas nas suas indissociáveis dimensões política, civil, social e econômica. Neste marco conceitual, a renda passa a ter uma dimensão antes *instrumental* do que central, e a pobreza é entendida como a ausência de capacidades para os homens exercerem suas liberdades individuais e terem, assim, uma vida plena e digna. Desenvolvimento passa a ser sinônimo da agenda política formulada pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, nos seus objetivos de promoção da dignidade humana.

Dialogando com esta tradição, da qual é ao mesmo tempo agente e tributário, o economista polonês Ignacy Sachs constrói a melhor discussão teórica sobre o desenvolvimento sustentável, também denominado por ele como “ecosociodesenvolvimento”. A etimologia da expressão originalmente apresentada por Sachs diz muito sobre sua própria visão de desenvolvimento sustentável: um processo cujas múltiplas dimensões (ecológica, econômica, social, cultural e política) não podem ser tomadas isoladamente por, antes, se influenciarem mutuamente, no que também demonstra profunda similitude com a noção de direitos humanos. Um processo de desenvolvimento sustentável, portanto, segundo Sachs, atende simultaneamente a “critérios de relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica” (Sachs, 2009, p.35), constituindo-se, assim, como um desenvolvimento “[...] endógeno (em oposição à transposição mimética de paradigmas alienígenas), auto-suficiente (em vez de dependente), orientado para as necessidades (em lugar de direcionado pelo mercado). Em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais” (Idem, p.54-55).

Em outro momento, Sachs (2008) oferece uma definição de desenvolvimento sustentável acentuando o conteúdo humanista:

O desenvolvimento pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, talentos e imaginação, na procura da auto-realização e da felicidade, mediante empreendimentos individuais e coletivos, numa combinação de trabalho autônomo e heterônomo e de tempo dedicado a atividades não produtivas. A boa sociedade é aquela que maximiza essas oportunidades, enquanto cria, simultaneamente, um ambiente de convivência e, em última instância, condições para a produção de meios de existência (*livelihoods*) viáveis, suprindo as necessidades materiais básicas da vida – comida, abrigo, roupas – numa variedade de formas e de cenários – famílias, parentela, redes, comunidades. (Sachs, 2008, p.35)

A sustentabilidade – ambiental, cultural, econômica e social -, portanto, aparece como uma premissa definitiva para que os homens exerçam plenamente suas potencialidades. Portanto, só pode ser entendida como sinônimo de desenvolvimento, segundo Sachs, aquela situação onde o crescimento econômico – sem o qual não se suprem as necessidades humanas - produz impactos positivos em termos ambientais e socioeconômicos. O desenvolvimento sustentável, nos termos propostos por Sachs, é ambientalmente benigno, socialmente incluyente, endógeno (respeitando

as tradições culturais locais) e fruto de um planejamento participativo. O meio ambiente sustentável, portanto, é percebido como um fundamento a mais da perspectiva integral da dignidade humana que está presente nas elaborações sobre direitos humanos.

TURISMO, DESENVOLVIMENTO HUMANO E SUSTENTÁVEL

A antiga imagem do turismo como "a indústria sem chaminés" tende a induzir à ideia de que o turismo traz em si apenas impactos positivos para a sociedade que recebe o turista, sobretudo, ao gerar empregos e oportunidades. Se estes e outros impactos positivos estão de fato associados ao turismo, impactos negativos nas esferas ambiental, social, cultural e econômica também podem atingir um lugar na esteira da chegada do turismo de massas. Por isso que o turismo tem que ser planejado e exercido, como prática e como atividade econômica (como indústria), segundo os princípios do desenvolvimento sustentável.

É muito importante, assim, a atenção que a Organização Mundial do Turismo (OMT) confere ao conceito de "capacidade de carga" de um destino turístico, agregando-o à tarefa do planejamento sustentável do turismo. Segundo a OMT, a capacidade de carga total de um destino é "o máximo de uso que se pode fazer dele sem que causem efeitos negativos sobre seus próprios recursos biológicos, sem reduzir a satisfação dos visitantes ou sem que se produza efeito adverso sobre a sociedade receptora, a economia ou a cultura da área" (Sancho, 2001, p.248).

O planejamento do turismo sustentável, portanto, deve levar em consideração as capacidades de carga do destino nas suas dimensões ambiental, social, cultural e econômica, sendo o resultado de um trabalho participativo e quadripartite, envolvendo governo, empresários, trabalhadores e sociedade civil. Se sustentável é aquele projeto de desenvolvimento que produz impactos ambientais e sócio-econômico-culturais benignos, tal como afirma Sachs, a prática sustentável do turismo acarreta no seu crescimento e sustentabilidade enquanto atividade econômica, sem que isso resulte na degradação ou no esgotamento dos recursos naturais e culturais do lugar turístico, que seguem disponíveis às gerações futuras, e com implicações sociais e econômicas positivas para a sociedade que recebe o turista, inclusive e particularmente, os seus segmentos mais pobres. O turismo sustentável, portanto, preserva a natureza, afirma e valoriza a identidade cultural local, e gera oportunidades, diminuindo a pobreza, através de um projeto elaborado de forma participativa. Nestes termos, se entende o turismo, portanto, como parte de um projeto de desenvolvimento territorial sustentável, participativo e incluyente.

Ao trazer o arcabouço teórico do desenvolvimento sustentável e humano para a análise da atividade turística, percebemos a fragilidade desta indústria (Sancho, 2001), que está facilmente fadada ao esgotamento, se não for planejada de acordo com os princípios da sustentabilidade. Como simples exemplo, tomemos um hipotético destino de turismo cultural, que sobreviva da exploração turística de um determinado monumento histórico. Tal destino está certamente passível de perder seu poder de atrair turistas, frente a uma exploração turística não-sustentável deste monumento, no que se refere à sua capacidade de carga. Ou ainda um hipotético destino

turístico de sol e mar que, face ao crescimento urbano provocado pela atividade turística, não cuide do saneamento básico e do esgotamento sanitário – o que ainda é muito comum nos países não-industrializados -, findando por poluir suas praias e mananciais. A preocupação com a sustentabilidade de um destino turístico, portanto, é fundamental para a manutenção da sua viabilidade, ou seja, para sua permanência como lugar de oportunidades e de experiências positivas para turistas e para residentes.

Trataremos aqui o turismo apenas como atividade relacionada ao lazer, exercida nos momentos do não-trabalho, nos quais os homens buscam fugir das agruras cotidianas e repor suas energias, deixando de lado segmentos turísticos que têm ganhado destaque no mundo contemporâneo, como o turismo de negócios e eventos, o turismo de estudos e intercâmbio, o turismo de saúde etc.. Seguindo a seminal reflexão de Dumazedier (1976), acreditamos que o lazer não é sinônimo necessário de ócio ou de atividades supérfluas, sendo, antes, uma necessidade real nas sociedades modernas. Necessidade que se transforma em direito, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que reconhece que “toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas.” Este mesmo reconhecimento é feito pelo Código de Ética Mundial do Turismo (OMT, 1999), que se refere ao “direito ao turismo para todos, [que] deve ser entendido como consequência do direito ao descanso e lazer, e em particular a limitação razoável da duração do trabalho e a férias anuais pagas.”

Seguindo ainda com Dumazedier, entendemos que o lazer cumpre as funções não apenas de descanso e de entretenimento e recreação, mas também de promoção do *desenvolvimento humano*. Este aspecto deve ser particularmente ressaltado quando se pensa no turismo que, como prática lúdica e comunicativa, possibilita contatos entre povos e culturas distintas, o que resulta em novas situações tanto para o turista como, inclusive, para o residente do destino turístico. Também sob este ponto de vista cultural-comunicativo – e não apenas sob o viés econômico -, o turismo deve ser entendido como um instrumento de inclusão social. Concordamos com Dumazedier, portanto, quando ele afirma que o tratamento do lazer apenas como mercadoria, sob a ótica míope do mercado, limita suas possibilidades de promoção do desenvolvimento humano. O lazer e o turismo devem ser entendidos como direitos humanos, como instrumentos de inclusão social e de desenvolvimento humano, e as políticas públicas de turismo devem se orientar *também* por esta perspectiva. Assim, chegamos à ideia de *turismo social*.

TURISMO SOCIAL, SUSTENTABILIDADE E INCLUSÃO SOCIAL: O PROGRAMA “VIAJA MAIS MELHOR IDADE”

Segundo afirma a “Organização Internacional de Turismo Social” (BITS) em seus estatutos, o turismo social pode ser entendido como:

[...] all of the relationships and phenomena resulting from participation in tourism, and in particular from the participation of social strata with modest incomes. This

participation is made possible, or facilitated, by measures of a well-defined social nature³

Entretanto, na sua “Declaração de Montreal” (1996), a mesma BITS amplia o conceito, incluindo não apenas as pessoas de rendimento modesto, como também grupos sociais desfavorecidos, como jovens, trabalhadores e idosos, conferindo ao conceito uma clara dimensão solidária e inclusiva.

O “Ministerio de Industria, Turismo y Comercio” da Espanha agrega novos elementos ao conceito, afirmando que

[...] el turismo social, además de ser el modo de poner al alcance de los colectivos más desfavorecidos el acceso al ocio turístico, se puede considerar como una oportunidad de los países para promover el desarrollo de productos turísticos que favorezcan la economía de sus destinos, que ayuden a la desestacionalización turística de los mismos, que mantengan la estructura turística que exista o que favorezcan su creación, que posibiliten la generación y mantenimiento de empleo, etc. (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: S/D, p.9)

Esta definição espanhola guarda identidade com o que afirmam Minnaert, Maitland e Miller, para quem o turismo social é aquele tipo de turismo “with an added moral value, which aims to benefit either the host or the visitor in the tourism exchange”(Minnaert, Maitland & Miller, 2007, p.9 como citado em Minnaert, Maitland & Miller, 2009, p.316). O compromisso, que tal definição associa ao turismo social, de igualmente beneficiar o hospedeiro como o próprio visitante, pode ser tomado como a dimensão *ética* desta modalidade de turismo, que reconhece na atividade turística um valor intrínseco que está para além das trocas monetárias, que seja, o direito humano ao lazer e, conseqüentemente, ao turismo. Tomadas em conjunto, entretanto, estas elaborações conceituais possibilitam uma compreensão do chamado “turismo social” não apenas como uma prática solidária e socialmente inclusiva, mas também como uma oportunidade de estruturação da oferta turística, focada na sustentabilidade econômica da atividade e na superação de uma das principais fragilidades da indústria do turismo, sua alta tendência à sazonalidade.

A temática do turismo social para a terceira idade foi incorporada pela Organização Mundial do Turismo em diversas das suas resoluções. O já citado Código de Ética Mundial do Turismo, ao reconhecer o turismo como um direito humano, propõe que os governos desenvolvam políticas de turismo social especificamente orientadas para os idosos. Da mesma forma, a “Carta de Lisboa sobre el turismo de personas mayores” (OMT, 1999) refere-se à evolução demográfica mundialmente observada no final do século XX, que promove um aumento populacional da chamada “geração do *baby boom*”, que ora chegava aos sessenta anos. Tal evolução, segundo a OMT, “[...] cobra aun más importancia el derecho de las personas mayores a

³ Disponível na internet no sítio http://www.bits-int.org/files/1177082769_doc_Statutes.pdf . Acessado em 22 de maio de 2011.

desarrollar actividades útiles y dignas. Ese derecho obliga a los Estados y a los gobiernos locales a establecer políticas activas [...] de empleo, de integración social y de compromiso individual durante toda la vida de los ciudadanos, y a financiar programas de turismo para las personas mayores.” Assim, a OMT propõe a aplicação, pelos Estados-nacionais, de inovadores

programas y proyectos de turismo para personas mayores realizados en asociación entre los sectores público y privado, por iniciativa de las organizaciones públicas, cívicas y de economía social, [que] deberían fijarse [en] los objetivos siguientes:

- incitar a las personas mayores a tener actividades turísticas para responder a la actual realidad de exclusión social;
- mejorar la calidad de vida de las personas mayores facilitando su acceso a usos provechosos del tiempo libre;
- contribuir a la creación de un mercado turístico nuevo y diversificado. que seria un medio de fortalecer la economía y de crear empleo y. por tanto. un factor de cohesión social;
- contribuir a la paz, a la tolerancia social y a la solidaridad fomentando que las generaciones jóvenes y mayores compartan recuerdos, trato personal y experiencias de viajes;
- aprovechar mejor las instalaciones turísticas, especialmente en temporada baja y en regiones económicamente desfavorecidas.

É este ponto de vista que utilizamos para a análise do “Viaja Mais Melhor Idade”, programa de turismo social brasileiro, incluído no Plano Nacional de Turismo (2007-2010), que teve seu desenho institucional e tem sua operação executados de forma compartilhada pelo Ministério do Turismo do Brasil (MTUR) e pela Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (BRAZTOA). O público alvo do programa são os brasileiros com mais de 60 anos de idade, e seu foco está na oferta de pacotes turísticos, passagens aéreas e diárias em hotéis no mercado doméstico de turismo a preços reduzidos em períodos de baixa estação. Não é um programa original – outros países já adotaram programas semelhantes, em alguns casos, com relativo sucesso, como o programa “Vacaciones de Tercera Edad”, do Chile, que serviu de inspiração ao “Viaja Mais Melhor Idade”.

Mesmo assim, é um programa inovador no Brasil, que tem experiências bem sucedidas e tradicionais de turismo social no âmbito privado. O maior programa de turismo social brasileiro, seguramente, é o mantido pelo Serviço Social do Comércio (SESC) e destinado a proporcionar pacotes de viagens, meios de hospedagem e alimentação aos trabalhadores do comércio e seus dependentes. Da mesma forma, desde os anos 1980 os jovens no Brasil dispõem da hospedagem diversificada e barata dos antigos “Albergues da Juventude”, hoje, “hostels”, associados à “Hostelling International” (HI), rede internacional de hostels destinados à hospedagem barata e coletiva de jovens viajantes. O “Viaja Mais Melhor Idade” inova, justamente, por ter como foco a chamada “melhor idade”, ou seja, o público que tem mais de 60 anos de idade. Apesar de não

dispormos de dados relativos ao número de viajantes domésticos no Brasil por faixa etária⁴, o índice de sazonalidade verificado no turismo brasileiro fortalece o argumento do “Viaja Mais Melhor Idade”, cujo público-alvo, por normalmente estar desfrutando de aposentadoria, dispõe de condições de viajar em todas as épocas do ano.

Segundo a pesquisa intitulada “Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil” (FIPE & MTUR, 2006), 57,7% das viagens domésticas brasileiras se realizam entre os meses de dezembro e fevereiro, e esta restrição da escolha do período de viagens se justifica pelo período de férias, como argumentam, aproximadamente, 50% dos entrevistados nesta pesquisa. Por outro lado, em pesquisa realizada pelo Ministério do Turismo no 6º Salão do Turismo (MTUR, 2011), com uma amostra de visitantes daquele evento com mais de 60 anos, 46% dos entrevistados responderam que preferem viajar na baixa temporada, enquanto 34,5% disseram-se disponíveis para viajar em qualquer época do ano. Mesmo se considerando que estas pesquisas trabalharam com amostras diferentes, e que a pesquisa realizada pela FIPE é mais representativa quanto à realidade brasileira, por ter tido um plano de amostragem de dimensão nacional, o confronto entre os resultados apresentados entre estas duas pesquisas leva-nos à inferência de que o investimento no público da “melhor idade” é uma boa estratégia para enfrentar o problema da sazonalidade do turismo no Brasil, o que corresponde positivamente aos objetivos do programa “Viaja Mais Melhor Idade”.

O “Viaja Mais Melhor Idade” é um programa que guarda sintonia com o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010, do Governo Federal que, ao tempo em que reconhece a função social do turismo e o papel do turismo para a integração social, a diminuição das desigualdades sociais e regionais, propõe-se a “fortalecer o turismo interno, promover o turismo como fator de desenvolvimento regional, assegurar o acesso de aposentados, trabalhadores e estudantes a pacotes de viagens em condições facilitadas” (MTUR, 2007, p.11) Tal sintonia aparece na característica central do programa, a oferta de pacotes de turismo e opções de hospedagem para destinos nacionais durante o período da baixa estação, destinados ao público da “melhor idade”. Tal iniciativa, ao tempo em que enfrenta a questão da sazonalidade do mercado turístico nacional – ou fortalece o turismo interno, nos termos do PNT –, amplia o acesso ao lazer turístico para as pessoas desta faixa etária, por oferecer opções com preços mais atrativos com relação aos preços tradicionalmente praticados pelo mercado – iniciativa de “integração social”, ainda de acordo com o PNT.

Assim, o programa “Viaja Mais Melhor Idade” se propõe a cumprir as duas metas que foram associadas pelo documento do governo espanhol às políticas de turismo social, que sejam: garantir ao público da chamada “melhor idade” o exercício do seu direito humano ao lazer sob a forma do turismo e; movimentar o mercado do turismo doméstico brasileiro no período de baixa estação, gerando oferta e demanda num momento em que a economia do turismo tende a estar retraída, garantindo a sustentabilidade econômica da atividade.

⁴ A última pesquisa de demanda do turismo nacional apresentada pelo Ministério do Turismo (FIPE & MTUR: 2009) traz dados relacionados com o número de viagens realizados por faixa de renda.

Uma crítica formulada por Sachs às políticas públicas de turismo no Brasil está na sua pretensa tendência à “superestimação de [...] de atração de turistas estrangeiros, o que acaba deslocando para segundo plano a questão fundamental do desenvolvimento do turismo interno” (Sachs, 2002, p.118). Acreditamos firmemente na importância de se atrair turistas estrangeiros para o Brasil, fortalecendo o turismo como produto nacional de exportação, sobretudo num momento em que os turistas brasileiros batem recordes de gastos no exterior. Segundo a OMT (2012), em 2011 estes gastos foram 29,5% superiores ao observado em 2010. O potencial reprimido de recepção de turistas pelo Brasil se evidencia quando consideramos que a cota do Brasil no mercado de turismo receptivo das Américas era de 3,4% em 2010, inferior à participação da Argentina no mesmo mercado, que era de 3,5%. Da mesma forma, enquanto a Argentina saltou de 4,7 milhões de turistas em 2008 para 5,288 milhões em 2010, o Brasil avançou apenas de 5,05 milhões em 2008 para 5,161 milhões em 2010. Considerando-se que a participação da América do Sul neste mercado mais do que triplicou nos últimos vinte anos, passando de 7,7 milhões de turistas recebidos em 1990 para 23,5 milhões em 2010 (OMT, 2011), e a posição diferenciada que o Brasil cada vez mais ocupa nesta região, somos tentados a crer na exponencial possibilidade de crescimento do Brasil como destino turístico receptivo nos próximos anos, com impacto positivo sobre sua balança de pagamentos. Mesmo assim, tendemos a concordar com a observação de Sachs que há também um potencial reprimido do turismo doméstico brasileiro, o que é explicado por fatores de distintas naturezas, desde a infraestrutura de transportes, a taxa de câmbio sobrevalorizada até uma dimensão cultural tipicamente brasileira, de sobrevalorização do exterior. Políticas de turismo social podem ser importantes estratégias para o estímulo do turismo doméstico.

No que diz respeito à sua formulação, merece destaque positivo o fato de o “Viaja Mais Melhor Idade” ter sido previamente discutido no âmbito do Conselho Nacional de Turismo, subsidiando a sua formatação enquanto programa, e ser gerido por um Comitê bipartite, formado pelo MTUR e pela BRAZTOA, um organismo da sociedade civil, segundo o princípio do planejamento e gestão participativos de políticas públicas, metodologia que é apresentada por Ignacy Sachs como parte da dimensão política do desenvolvimento sustentável. O formato de parceria público-privada é fundamental neste caso, pois apenas a adesão do setor privado, oferecendo produtos atrativos ao público-alvo, pode garantir a eficácia do programa. Da mesma forma, tal adesão não se dá de forma desinteressada, já que resulta em uma divulgação gratuita do empreendimento turístico – via material promocional do programa “Viaja Mais Melhor Idade” –, bem como, pode garantir movimentação na baixa estação turística, período de desaquecimento do mercado de turismo no mundo todo.

Os produtos turísticos associados ao programa têm que obrigatoriamente cumprir critérios de acessibilidade e preservação ambiental e cultural, o que favorece seu perfil sustentável. Sob o ponto de vista do mercado do turismo, assim, além de gerar uma demanda adicional, o programa também pode cumprir um eficiente papel de marketing e responsabilidade social. Entretanto, não dispomos de dados suficientes para afirmarmos que esta dimensão do programa tem sido levada

em consideração no momento de estruturar a cesta de produtos oferecida pelo programa. A visita à página do programa “Viaja Mais Melhor Idade” na internet⁵ não oferece informações relacionadas a esta dimensão do programa, e os dois guias do “Viaja Mais Melhor Idade” disponibilizados nesta página – o guia de pacotes turísticos (BRAZTOA & MTUR, 2010a) e o guia de hospedagens (BRAZTOA & MTUR, 2010b) – igualmente não disponibilizam esta informação. Enquanto o guia de pacotes turísticos apresenta as informações turísticas básicas sobre os destinos do programa, além das operadoras de turismo que oferecem os respectivos pacotes e destinos emissivos, o guia de meios de hospedagem limita-se a informações sobre a faixa de preços das ofertas hoteleiras. Ou seja, apesar de ser um programa que incorpora dimensões ambientais e inclusivas (especificamente, o respeito à acessibilidade) aos seus objetivos e desenho institucional, a apresentação promocional dos produtos associados ao “Viaja Mais Melhor Idade” limita-se a especificar componentes básicos da oferta no mercado turístico (preço, serviços, atrativos etc.), tal como se fosse um guia turístico tradicional.

Percebe-se, entretanto, que a disparidade regional observada no Brasil se reproduz no programa. A maioria das operadoras turísticas que oferecem pacotes dentro do programa “Viaja Mais Melhor Idade” são sediadas no Centro-Sul do país, de forma que também está nestas regiões a maioria dos *destinos emissivos* do programa. Consideradas as nove capitais de estados nordestinos, apenas Salvador, Recife e Fortaleza constam como destinos emissivos do programa, ou seja, justamente as capitais com maior PIB da região. Por outro lado, Teresina, capital do Piauí, um dos mais pobres estados da federação, sequer consta como destino receptivo do programa (BRAZTOA & MTUR, 2010a). Desta maneira, portanto, vemos que o “Viaja Mais Melhor Idade” ainda não atingiu o princípio afirmado pelo PNT 2007-2010 de, através do turismo, diminuir as disparidades regionais. Pelo contrário, o programa *afirma* tais disparidades. Por outro lado, considerada a mesma capital Teresina, apenas dois hotéis disponibilizaram ofertas no guia de hospedagens do “Viaja Mais Melhor Idade” (BRAZTOA & MTUR, 2010b). Ou seja, parece haver ainda pouca sensibilidade de parte da iniciativa privada quanto às vantagens associadas ao programa.

CONCLUSÃO

O turismo é uma atividade que tem como característica uma forte vocação para a promoção de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, humano e incluyente, nos termos aqui propostos por Sachs. Percebe-se esta vocação na diversidade de atividades que fazem parte da cadeia produtiva do turismo, seja de forma direta ou através de produção associada ao turismo. Ademais, o turismo oferece oportunidades de trabalho, empreendimento e geração de renda dos mais distintos perfis quanto ao montante de capital empregado, sendo cada vez mais comum o aparecimento de empreendimentos turísticos de perfis familiares ou solidários e coletivos, como cooperativas e associações. O turismo tem ainda a grande vantagem de empregar

⁵ <http://www.viajamais.com.br/viajamais/>

grande número de jovens e mulheres, eles mais frágeis do mercado de trabalho quanto à sua empregabilidade. O turismo é parte do campo do lazer, o que lhe torna um direito humano, com grande potencial para o desenvolvimento pessoal dos homens e das mulheres. Nada mais natural, portanto, que a indústria do turismo assuma posição de destaque na maioria dos projetos de desenvolvimento contemporâneos, tenham estes projetos bases locais, regionais ou nacionais.

O “Viaja Mais Melhor Idade” é um programa de política pública de turismo que, analisado sob o marco teórico que trabalhamos neste artigo, tem um forte potencial de promoção do desenvolvimento humano, no sentido que estimula e favorece o lazer turístico na chamada “terceira idade”. Mais ainda, propõe-se a enfrentar um desafio fundamental da indústria do turismo, a questão da sazonalidade. Criado em 2007 no âmbito do Conselho Nacional de Turismo, para fins de conclusão acreditamos que merece destaque a pouca atenção que este programa tem recebido por parte dos responsáveis pela sua gestão (no caso, a BRAZTOA e o MTUR) desde o ano de 2011. Por exemplo, acessando o sítio do “Viaja Mais Melhor Idade” na internet⁶, particularmente na sessão “Notícias”, verificamos que apenas uma matéria foi publicada naquele ano, e seu assunto não tinha relação com o objeto do programa –tratava-se da notícia da posse do novo ministro do turismo. Da mesma forma, desde 2010 não se publicam guias atualizados de pacotes turísticos e meios de hospedagem do programa “Viaja Mais Melhor Idade”.

Da nossa parte, consideramos o “Viaja Mais Melhor Idade” uma iniciativa importante e exemplar para o mercado turismo brasileiro, seja pelo formato participativo do seu desenho institucional, seja pelo seu potencial socialmente inclusivo, seja pela capacidade de gerar negócios na baixa estação turística. Por isso mesmo, é um programa capaz de gerar efeitos positivos tanto para o desenvolvimento da atividade turística no Brasil como para a garantia do turismo como direito humano para o público da “melhor idade”. É preocupante, portanto, que este programa inovador esteja passando por um aparente esvaziamento.

REFERÊNCIAS

- Braztoa, & Mtur. (2010a). *Guia de pacotes turísticos*. Viaja Mais Melhor Idade.
- _____. (2010b). *Guia de meios de hospedagem*. Viaja Mais Melhor Idade.
- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (1991). *Nosso futuro comum* (2ª ed.) Rio de Janeiro: FGV.
- Dumazedier, J. (1976). *Lazer e cultura popular*. São Paulo: Perspectiva.
- FIPE, & Mtur. (2006). *Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil*. São Paulo.
- _____. (2009). *Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil – 2007*. São Paulo.
- Minnaert, L., Maitland, R., & Miller, G. (2009). Tourism and social policy. The Value of Social Tourism. *Annals of Tourism Research*, 36(2), 316–334.

⁶ Em 28 de maio de 2012.

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (S/D.). *Buenas prácticas de gestión de turismo social*. Experiencias Iberoamericanas. Madrid.

Ministério do Turismo. (2007). *Plano Nacional de Turismo 2007-2010*. Uma viagem de inclusão. Brasília.

_____. (2011). 6º Salão do Turismo - Roteiros do Brasil 2011 - Pesquisa Viaja Mais Melhor Idade. Brasília.

OMT. (1999). *Código de ética mundial para o turismo*.

_____. (1999). *Carta de Lisboa sobre el turismo de personas mayores*.

_____. (2011). *Panorama OMT del turismo internacional - Edición 2011*.

_____. (May, 2012). *World Tourism Barometer*.

PNUD. (2010). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010*.

Sachs, I. (2002). *Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil*. Brasília: Sebrae/Pnud.

_____. (2008). *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.

_____. (2009). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.

Sancho, A. (Org.). (2001). *Introdução ao turismo*. Organização Mundial do Turismo. São Paulo: Roca.

Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Artigo recebido em: 29/05/2012.

Artigo aprovado em: 01/11/2012.