

ações públicas para o turismo em áreas rurais

Elias Medeiros Vieira¹

Resumo

Na década de 1980, intensifica-se o debate sobre a possibilidade da gestão local do desenvolvimento, a impulsionar a tendência de valorização dos governos locais como agentes de renovação de políticas públicas. Dessa forma, depara-se com a necessidade de esmiuçar os significados, contextos e conceitos relativos a “políticas públicas”, mormente suas múltiplas imbricações, considerando-se a história recente do país, para que se possa compreender a dinâmica das interferências do Estado na vida social, partindo-se da premissa de que os objetivos desse Estado devem necessariamente convergir e se confundir com os interesses comuns da sociedade. Desse modo, busca-se extrair dessa complexa discussão elementos que auxiliem a analisar as ações públicas veiculadas pelo Estado brasileiro e a compreender as posturas das ações privadas, no que essas interferem direta ou indiretamente na concepção e consecução do modelo de desenvolvimento que se pretende. Nesse intuito, ajusta-se o foco e depara-se com o advento do turismo rural, que passa a ser considerado um vetor do desenvolvimento local. Percebeu-se que esse segmento denominado turismo rural não apresenta a solução para todos os problemas do campo; no entanto, trata-se de uma opção empreendedora que pode trazer efeitos econômicos positivos, de maneira a contrabalançar uma eventual desintegração das atividades tradicionais. Aprofundando-se a percepção dos fatos, constatou-se que, para tornar-se um fator de desenvolvimento, o turismo rural deverá ser contemplado com um plano estratégico local e/ou regional, o que exige incentivos e investimentos por parte dos poderes público e privado.

Palavras-chave: políticas públicas; turismo rural; empreendedorismo.

¹ Bacharel em Direito com Especialização pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Extensão Rural (área de concentração Desenvolvimento Sustentável) e Mestre em Integração Latino-Americana (área de concentração Direito da Integração) pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atualmente é membro do grupo de pesquisa Turismo e Desenvolvimento do Centro de Ciências Rurais da UFSM e Analista Judiciário no âmbito do Poder Judiciário da União.

PUBLIC ACTIONS FOR THE TOURISM IN RURAL AREAS

Abstract

In the eighties, the debate about the possibility of a local administration of the development is intensified as a means of stimulating the tendency to value local governments as the agents of renovation of the public policies. In this way, we face the necessity of fragmentizing the meanings, contexts and concepts related to “public policies”, particularly its multiple implications, considering the country’s recent history for the comprehension of the dynamics of the State’s interferences in the social life. We start from the propositions that the objectives of this State must necessarily converge and merge with the common interests of the society. Thus, it is sought to extract from these complex discussion elements that help us to analyze public policies transmitted by the Brazilian State and to comprehend the position of private policies in that they interfere direct or indirectly in the conception and attainment of the intended development model. In this sense, the focus is adjusted and we face the coming of the rural tourism, which begin to be considered as a vector in the local development. It is noticed that the rural tourism does not represent a solution to all the farm problems. Nevertheless, it is an entrepreneurship option that can bring positive economical effects to counterbalance an accidental disintegration of the traditional activities. It is observed that, in order to become a development factor, the rural tourism should be considered as a local and/or regional strategic plan, what requires incentives and investments by public and private sectors.

Key- words: public policies; rural tourism; entrepreneurship.

1. introdução

Na década de 1980, intensifica-se o debate sobre a possibilidade da gestão local do desenvolvimento, no qual o referencial teórico transita, na conjugação da crise fiscal do Estado e de seu processo de descentralização, a impulsionar a tendência de valorização dos governos locais como agentes de renovação de políticas públicas.

Nessa conjuntura é que se situa o advento do segmento turístico denominado turismo rural. Este é apontado entusiasticamente por uma parcela considerável de atores sociais, mas principalmente pelo governo

atual², como promissor e detentor de um incontestável potencial, capaz de auxiliar na resolução da problemática questão da fragilização da economia rural.

No entanto, há uma outra parcela de atores sociais percebendo a realidade que se afigura de maneira, no mínimo, menos passional, ao se imiscuir na discussão de um Estado que historicamente dissocia gestão e trabalho, colhendo como resultado social uma imensa desigualdade. É exemplo disso a questão envolvendo a heterogeneidade e a desigualdade, na distribuição de estabelecimentos e produção da agricultura familiar.

De igual modo, os atores referidos no parágrafo anterior discutem um Estado mais participativo na formulação de políticas públicas para a agricultura brasileira e que atente para a diversidade regional e fundiária do país, de maneira a orientar suas estratégias de desenvolvimento, considerando as assimetrias nacionais. E, assim agindo, dirigem seus esforços para organizar ações com intenção explícita de induzir a formação de capital social³ e definir estratégias operacionais que assumam tal intenção, como mecanismos que protejam esse capital social que se pretende ver afirmado.

Nesse contexto de facetas multiformes, depara-se com a necessidade de esmiuçar os significados, contextos e conceitos relativos a “políticas públicas”, mormente suas múltiplas imbricações, considerando-se a história recente do país, para que se possa compreender a dinâmica das interferências do Estado na vida social, partindo-se da premissa de que os objetivos desse Estado devem necessariamente convergir e se confundir com os interesses comuns da sociedade.

Desse modo, busca-se extrair dessa complexa discussão elementos que auxiliem a analisar as ações públicas veiculadas pelo Estado brasileiro e a compreender as posturas das ações privadas, no que essas interferem direta ou indiretamente na concepção e consecução do modelo de desenvolvimento que se pretende. Nesse intuito, ajusta-se o foco e

² Nesse sentido, posicionam-se as Diretrizes para o Desenvolvimento do Turismo Rural (2004).

³ Construção de relações sociais entre os agricultores familiares, entre estes e outros espaços sociais fora dos seus municípios e entre estes agricultores familiares e o poder público municipal.

depara-se com o advento do turismo rural, que passa a ser considerado um vetor do desenvolvimento local.

Perpassa latente, neste debate, a discussão em torno da possibilidade, ou não, de se encontrar o caminho do meio, ou seja, o caminho para a reconciliação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, numa sociedade como a brasileira, conhecida por seus desequilíbrios históricos, suas desigualdades sociais e regionais.

Desde já se percebe a dificuldade e a complexidade da discussão e a parcialidade dos resultados. Desse modo, é, também, um convite à reflexão, com vista a novos horizontes teóricos, os quais, certamente, encontrarão terreno fértil no estudo das políticas públicas e das ações privadas que visam, efetivamente, o desenvolvimento do turismo rural.

2. Políticas Públicas: contextos, significados e conceitos

Na opinião de Sachs⁴ (2001), o século XX terminou em frustração, deixando atrás de si uma prosperidade global, maculada por uma absurda má distribuição de recursos e renda (entre as nações e no interior delas), por assustadores problemas sociais e humanitários, com um sistema internacional frágil demais para promover a paz duradoura, equidade e desenvolvimento genuíno. Segundo ele, o desenvolvimento genuíno requer que os projetos sejam sensíveis ao social, ambientalmente prudentes e economicamente viáveis. O autor lembra que economia e política devem andar juntas, e que o desenvolvimento é assunto de todos, ou seja, que ele deve deixar de ser monopólio dos tecnocratas, burocratas ou acadêmicos, pois pertence ao âmbito da política democrática. A chave para a reconciliação do crescimento econômico com o desenvolvimento social reside no campo da política, capaz de oferecer a orientação necessária na formação de um projeto democraticamente construído, concordando com Furtado (2001), na afirmação de que o potencial de um país depende, em primeiro lugar, de sua capacidade cultural de pensar, de forma endógena, sobre seus futuros desejáveis.

⁴ Ygnacy Sachs é professor honorário da École des Hautes Études en Sciences Sociales e co-diretor do Centro de Pesquisas sobre o Brasil Contemporâneo na França

Diante desse panorama, a ação pública é estudada com a preocupação de reduzir o hiato existente entre ciência política e economia e de associar problemas teóricos a um exame de amplas mudanças ocorridas na ordem social, política e econômica, mormente no que se refere à compatibilização do binômio democracia e desenvolvimento. Tal estudo visa também compreender as ações do Estado frente a discussão que envolve as potencialidades do desenvolvimento sob a perspectiva local. Nesse sentido, resulta oportuno, ainda, ressaltar que

estudar a ação pública não consiste mais verdadeiramente em refletir sobre o lugar e sobre a legitimidade do Estado, enquanto forma política abstrata, mas em compreender as lógicas implementadas nestas diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, em identificar os modos de relação existentes entre atores públicos e privados e em compreender como a ação pública recobre as dinâmicas imprecisas e evolutivas da fronteira entre Estado e sociedade. (MULLER; SUREL, 2002, p. 7).

Essa proposta tem a pretensão de ser viabilizada por intermédio do estudo das contextualizações, dos significados e dos conceitos do que se entende por Política Pública.

De início, considere-se que no Brasil as evidências históricas mostram não existir uma tradição de concertação e de negociação, mas uma tradição de conciliação pelas elites, cooptação e exclusão no campo político. Conforme Debrun (1983), o hiato econômico, social, político e cultural existente entre as elites dominantes e as camadas subalternas, situadas próximas à base da pirâmide social, serviu de inspiração para que a conciliação, a cooptação e outras estratégias fossem utilizadas para manter as coisas em seu devido lugar, sem haver qualquer tipo de mudança, ou ruptura, significativa nas relações de poder historicamente constituídas. O autor focaliza a conciliação sob o ponto de vista político e destaca que ela não corresponde ao que geralmente se entende por conciliação política, na medida em que esta é concebida como um acordo entre atores – grupos ou indivíduos – de um peso mais ou menos igual.

Apresenta, ainda, que a conciliação no Brasil, ao invés de promover o equilíbrio,

se desenvolveu para formalizar e regular a relação entre atores desiguais, uns já dominantes outros já dominados. E para permitir que os primeiros explorassem em seu proveito a transformação dos segundos em sócios caudatários (DEBRUN, 1983, p.15).

As próprias instituições políticas sempre foram muito questionadas, como é o caso dos partidos políticos, quanto a sua legitimidade na representação dos interesses da sociedade perante o Estado, tendo em vista a concepção vertical que os cidadãos sempre tiveram do poder e da dominação ao longo dos tempos. O próprio Estado imprimiu formas de coerção em sua relação com a sociedade, identificadas pelo conceito de “cidadania regulada”, estabelecido por Santos (1978), ou pela noção de “estadadania”, apresentada por Carvalho (1990), em que todos recorrem ao Estado como porto da salvação, e cujos benefícios recebidos são muito mais uma delegação do próprio Estado do que a afirmação de uma conquista cidadã. Assim, o Estado fundamentou sua expansão lentamente, aos poucos penetrou a sociedade, e incorporou as classes via patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo e corporativismo, dimensões estas histórico-estruturais da política brasileira⁵.

De acordo com Sorj (2000), desde 1930 o Estado brasileiro vem se orientando por modelos de desenvolvimento liberal, populista, tecnocrático e neoliberal, respectivamente. Seguindo a lógica do crescimento econômico e deixando para trás a resolução das desigualdades sociais, com a quase inexistente relação entre Estado, Sociedade e Justiça Social. O eixo central de estratificação se acentuou no acesso desigual aos bens de consumo coletivo administrados pelo Estado, e privatizado pelo patrimonialismo, que se manifesta de diferentes formas e tem sua particularidade na associação

⁵Para uma definição mais clara sobre estes conceitos ver: CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997, p. 229 - 250. BAQUERO, Marcello ; PRÁ, Jussara. matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política. **Caderno de Ciência Política**, n. 3, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre, 1995.

entre a extrema desigualdade, a impunidade das elites e o abandono dos setores mais pobres da população.

A sociedade brasileira é conhecida por sua má distribuição de renda e concentração da riqueza. Fatores como a falta de infra-estrutura básica em serviços essenciais de saúde, saneamento, moradia, educação e transportes; o aumento do desemprego, da criminalidade e da violência, geradores de medo e insegurança; o maior empobrecimento da população, com a perda do seu poder aquisitivo; e os casos de corrupção institucionalizados estão provocando sérios constrangimentos para que as pessoas acreditem na política e na democracia enquanto valor fundamental (BAQUERO, 2002). Diante de um contingente de milhares de excluídos, a democracia é diariamente posta em risco; logo, para que ela se fortaleça é preciso promover a inclusão social, o desenvolvimento humano e a erradicação da pobreza.

Para O'Donnell (1988), o primeiro “acordo democratizante”, implicitamente pactuado, estabelecido entre as elites políticas brasileiras, na passagem do regime autoritário para o regime democrático, foi de que não se retornasse ao passado. A principal tarefa para os atores democráticos estava em

construir um rico tecido de instituições representativas - tanto as próprias da democracia política quanto as de representação de interesses sociais, inclusive de tipo corporativo - a exercerem a mediação, não excludente dos interesses, identidades e conflitos mobilizados em um determinado período (O'DONNELL, 1988, p. 47).

Contudo, acreditava-se que a democracia política pudesse ser acompanhada de sua base indispensável - a democracia social (DRAIBE, 1993).

O processo de transição e consolidação do regime político democrático, longe de ser uma etapa concluída, desencadeia um debate em termos de sua insuficiência, expondo suas limitações. Parece paradoxal, diante dos ajustes econômicos neoliberais, que tivéssemos a afirmação dos direitos sociais, na nova Carta Constitucional de 1988, a se confrontar

permanentemente com o triunfalismo do mercado, restringindo as políticas de bem-estar social. O Estado, de responsável, passou a condição de “parceiro”, devolvendo os problemas da sociedade para que ela mesma os resolva, sendo que a opção preferencial pela acumulação do capital trouxe consigo algumas interrogações sobre qual o significado da democracia atual e qual o papel de suas instituições.

Nas últimas décadas, pode-se perceber um leve fortalecimento da concepção liberal da democracia, pois a passagem de regimes autoritários para regimes democráticos exigiu o funcionamento de instituições eficientes. Apesar de estudos apontarem para avanços significativos no plano institucional, ressaltando a atuação dos partidos políticos e do próprio legislativo em âmbito federal (MENEGUELLO, 1998) (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999), há que se destacar os estudos sobre cultura política que colaboram na identificação dos limites da democracia atual, quando através de pesquisas de opinião apontam atitudes e comportamentos, valores e crenças dos cidadãos em relação à política, auxiliando na dimensão do que é preciso ser feito para que a democracia possa ser consolidada e ampliada na prática.

Na atualidade, a democracia representativa está em crise de legitimidade, seus pilares institucionais estão sofrendo inúmeras pressões, tanto internas quanto externas. Internamente, notou-se a proliferação das chamadas minorias, que buscam não apenas o seu reconhecimento, mas também o atendimento de suas demandas, em muitos casos bastante específicas. Externamente, os efeitos da globalização econômica estão exigindo a reformulação dos governos e uma permanente reflexão sobre o tipo de integração que se quer. Os altos índices de desemprego, violência, corrupção, exércitos particulares, o terrorismo internacional e o narcotráfico, por exemplo, constituem verdadeiros estados paralelos que estão a exigir cada vez mais governo, e não menos; formas diferentes de atuação, melhorando o seu desempenho e abandonando práticas que não funcionam. Não há dúvidas de que as exigências para qualquer governo são muito grandes; além de competentes, eles precisam ser ousados e criativos, no sentido de resolverem seus problemas e apresentarem resultados em sintonia com as mudanças que acontecem no mundo globalizado.

Hirst (1999) faz questão de registrar as contradições e limites da democracia representativa; ressalta uma variedade de doutrinas, mecanismos políticos e processos decisórios que se dizem democráticos e que, por mais óbvios que pareçam, não chegam ao conhecimento das maiorias.

A legitimação de instituições existentes de governo representativo como democracia *tout court* é um obstáculo à percepção da necessidade de reformas que tornem o governo moderno mais obrigado a prestar contas e, portanto, mais eficiente. (HIRST, 1999, p. 33).

Touraine (1998), por sua vez, também considera um erro reduzir a democracia a procedimentos institucionais, esquecendo a necessidade de movimentos que imponham a liberdade e a justiça aos poderes. O autor se questiona sobre a impossibilidade de conceber uma democracia que proteja a liberdade de opinião e de escolha e que, ao mesmo tempo, combata a desigualdade. “Basta desaparecer a liberdade das instituições ou o sistema político não ser capaz de responder à demanda social de igualdade ou equidade, e a democracia entra em crise” (TOURAINÉ, 1998, p. 276).

O desafio parece estar, justamente, em promover a eficiência das instituições e garantir a governabilidade democrática. Neste sentido, o problema maior situa-se, segundo Reis (1995), em quem pode definir ou fixar as ações do Estado, como este se organiza para acomodar institucionalmente a coexistência entre interesses múltiplos e projetos alternativos. Na opinião de Genro (2003), com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, dois elementos concretos parecem conduzir esta experiência. O primeiro é a necessidade de buscar alternativas; e o segundo, a disposição e a capacidade técnica das novas elites brasileiras de experimentar possibilidades que permitam romper com as acentuadas desigualdades sociais do país.

No entanto, uma sociedade pouco habituada à interlocução social, marcada historicamente por governos oligárquicos e regimes autoritários, com a ausência de canais institucionais que possibilitassem a expressão de diferentes forças sociais e de seus interesses divergentes é o desafio que

se coloca ao processo de concertação social. Frente à fragilidade de mecanismos de cobrança da população sobre os seus governos nos sistemas representativos, muitos são os políticos que utilizam aquilo que é de interesse público para se beneficiar, atendendo os seus próprios interesses, o que provoca um notório déficit de *accountability*, falta de controle horizontal e falta de transparência no funcionamento das instituições formais⁶.

De um lado, enquanto as organizações político-partidárias mais conservadoras e seus líderes permanecem arraigados ao pressuposto antigo de que a democracia refere-se a negociações entre elites, nas quais o papel do cidadão fica em segundo plano, a sociedade civil tem buscado alternativas iniciando um processo de canalização de suas reivindicações através de atores não-políticos, ou corporativos, ou simplesmente se afasta da política. De outro lado,

cabe lembrar que, a participação em si mesma não pode ser idolatrada, ela pode se perverter e ser cooptada através da burocratização, pelas novas formas de clientelismo, pela instrumentalização dos partidos e pela própria manipulação das instituições participativas, não acarretando, necessariamente, em uma democracia com mais intensidade (SANTOS & AVRITZER, 2003, p.74).

Nesse contexto, cabe o seguinte questionamento: pluralizar as funções que integram o governo, através da adoção de uma política baseada na “*negociação*” e na “*representação corporativa*”, consistiria numa possível saída para a preservação de uma essência de democracia?

⁶ Para uma definição mais apropriada de *accountability* horizontal, refere-se a existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde supervisão de rotina a sanções legais, ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências de Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

2.1 Democracia e desenvolvimento

Durante um determinado período, permaneceu a discussão a respeito das condições estruturais e redistributivas que pressupõem a democracia, muitas vezes incompatíveis com o capitalismo. Entre desejos, e aspirações o debate em torno da democracia levou ao consenso sobre os processos eleitorais dos nossos governantes. Nos últimos anos, a modernização, sob os efeitos da globalização, trouxe novos desdobramentos para este tema, sendo que o debate parece gravitar em torno da forma da democracia e da sua variação.

A democracia, entendida como o resultado de uma construção sócio-histórica, não é determinada. “A democracia só se tornou dominante a partir do momento em que o desenvolvimento econômico e social tornou esse tipo de regime mais estável do que os regimes autoritários de caráter monárquico ou aristocrático” (PEREIRA, 1998).

Os fundamentos da concepção hegemônica da democracia, ou seja, de uma democracia liberal representativa podem ser encontrados na teoria democrática de Schumpeter (1943 apud PATEMAN, 1992, p. 12). Diante da indagação se “é possível que o povo governe”, o autor desenvolve um argumento procedimental, entendendo o processo democrático como um método político, um certo tipo de arranjo institucional para a promoção de decisões políticas e administrativas⁷. Este modelo hegemônico de democracia, embora globalmente triunfante, não é único. Na opinião de Santos e Avritzer (2003), esta concepção sempre esteve acompanhada de concepções alternativas, identificadas como “contra-hegemônicas”, o que os faz pensar a democracia como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e sociedade. Neste sentido, a democracia implica ruptura com tradições estabelecidas, na tentativa de se superar, de estabelecer novas determinações, novas normas e novas leis (SANTOS & AVRITZER, 2003). Quer dizer que ela precisa ser continuamente renovada, reinventada, frente aos desafios da modernidade.

No interior das teorias contra-hegemônicas, foi Habermas (1995 apud SANTOS & AVRITZER, 2003) quem abriu espaço para que o

⁷ SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Allen & Unwin, 1943.

procedimento passasse a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governos. Para ele, a “esfera pública” constitui-se como um espaço onde os indivíduos podem problematizar a sua situação, reclamar a sua exclusão dos arranjos políticos, através do princípio de deliberação societária, o qual recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo⁸.

Para Santos e Avritzer (2003), ambas as formas de democracia, representativa e participativa, devem ser vistas como modelos complementares, pois é nessa complementaridade que se vai tecer um caminho que permita a ampliação da democracia na prática, cujo processo oriente também para uma nova emancipação social. Segundo os autores,

a variação na prática democrática é vista com maior interesse no debate atual, porque o processo de globalização suscita uma nova ênfase na democracia local e nas variações de formas democráticas no interior dos Estados nacionais, permitindo a recuperação de tradições participativas em diversos países (SANTOS & AVRITZER, 2003, p. 42).

Isso demandará uma maior reflexão sobre os arranjos participativos emergentes deste contexto, diante do pluralismo e das diversas experiências vivenciadas por diferentes países, principalmente aqueles onde os processos de democratização são recentes, como é o caso do Brasil. Para eles, em tempos recentes, a democracia participativa vem emergindo sob uma nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos subalternos, em luta contra a exclusão social, em prol de sua cidadania, mobilizados pela inspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia com mais intensidade.

Pateman (1992) lembra que a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente, de que a existência de instituições representativas não basta para a democracia. Portanto, as

⁸ HABERMAS, J. *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press, 1995.

pessoas precisam participar, passar por processos de socialização, nas mais variadas esferas, que permitam a aprendizagem e a construção de valores cívicos, quando a participação cumpre com um papel importante no processo educativo do cidadão.

Ao considerar o caso brasileiro, percebe-se que ocorreram fases de concentração e desconcentração do poder, períodos estes intercalados com golpes de Estado e intervenção militar, o que demonstra a descontinuidade na construção de uma cultura política democrática. Segundo Schwartzman (1988), no que se refere à democracia representativa, com exclusão das experiências eleitorais frustradas de 1930 e 1934, o período de 1945-1964 foi a primeira experiência brasileira de um sistema de participação política de massas, devido à onda de liberalismo democrático que imperou na América Latina por duas décadas. Foi uma experiência que buscou inserir novos atores no cenário político e que levou a questão da participação política ao centro do debate.

A emergência da participação também foi decorrente do processo de modernização, que teve início com o novo modelo de desenvolvimento implantado no Brasil na Era Vargas, por meio de uma política econômica que se orientou no sentido do nacionalismo e da industrialização. À medida que a sociedade começa a conviver com um sistema de produção capitalista, desestruturam-se os antigos sistemas agrários e crescem as cidades. Conseqüentemente, surgem nos espaços urbanos novas necessidades, que provocam reclamações, por parte da classe subalterna da pirâmide social, sobre os frutos dessa transformação.

A incorporação dos atores urbanos ou das massas populares, por via do populismo e do corporativismo de Estado, constituiu-se em uma “política de cooptação” (Schwartzman, 1988), servindo de base para legitimar as ações do Estado, controlado pelas elites. Mas as camadas populares, visando sua incorporação econômica e social, utilizam a política populista para manifestar todo um conjunto de insatisfações geradas pela “privação relativa” própria à modernização (RODRIGUES, 2002).

Ao analisar o segundo Governo Vargas (1951-1954), D’Araújo (1999), referindo-se às instituições políticas democráticas, aponta que um dos principais problemas deste período relaciona-se à fragilidade das instituições políticas brasileiras, particularmente no que diz respeito às

atitudes democráticas, havendo uma nítida dificuldade do sistema político em absorver a participação política de massa, sobretudo a dos trabalhadores e a do movimento sindical. Este sistema de liberdades públicas e de regras democráticas emergente no Brasil, portanto ainda não consolidado, agravava as condições de instabilidade com a insurgência destes novos atores, alterando completamente o equilíbrio político do país, visto que o sufrágio universal e as liberdades públicas tornavam a máquina do Estado permeável às pressões das massas.

Souza (1983) analisa a fragilidade das instituições político-partidárias, durante o período de 1945 a 1964, em contraste com o modelo implícito na maior parte da literatura, que vê os partidos políticos em termos de sociedade atuando sobre o Estado. Ela diz que é a estrutura estatal que condiciona a formação, evolução e atuação dos partidos políticos. A existência de uma estrutura estatal centralizada antes do surgimento dos partidos constitui, por si mesma, uma dificuldade à institucionalização destes e um estímulo à política clientelista e populista. Souza (1983) enfatiza que, neste período, existiam tendências de fortalecimento e de desagregação entre governo sem partido e governo partidário. Na incompatibilidade destas tendências, pode-se situar o caráter crítico dos anos 60 que, com a crise de representatividade política, resultou no golpe militar de 64. A interferência dos militares, através do Golpe de Estado, ressurgiu no sentido de promover o fechamento político, com a implementação de um novo regime autoritário, repelindo os atores políticos emergentes através da repressão, contendo as mobilizações.⁹

O regime autoritário, dirigido pelos militares durante 21 anos, conservou alguns mecanismos da democracia representativa. A revolução não aboliu o Legislativo e o Judiciário, embora seus poderes tenham sido posteriormente restringidos. Como afirma Arturi (2001, p. 16)

⁹ "A ausência de democracia no plano político se refletiu numa perda de controle do Estado por parte da sociedade civil, inclusive por parte das classes dominantes enquanto conjunto concreto de grupos de interesse. Mudanças fundamentais da política econômica, como a referida 'internacionalização da economia' foram decididas sem consultas explícitas sequer aos interesses estabelecidos. O mesmo tornou-se válido para a política salarial, fiscal, agrícola, educacional, sanitária, etc. O processo decisório que se desenrola no seio do governo, o mais das vezes é sigiloso e o 'público' muitas vezes se quer chega a conhecer as alternativas contempladas" (SINGER, 1984, p. 242).

seus dirigentes sempre consideraram o autoritarismo como formato político transitório e mantiveram, praticamente durante todo o período, a existência de partidos políticos, um calendário eleitoral e o Congresso em funcionamento, embora com restrições políticas importantes.

O intento era criar um regime que tivesse, de um lado, um grande partido de apoio ao governo (ARENA), e de outro lado, um pequeno partido de oposição formal (MDB), que viesse apenas garantir a fachada da democracia, uma vez que era preciso preservar a imagem do Brasil no exterior, pois soaria mal lá fora, um país da periferia do capitalismo liberal implantar uma ditadura, depois de desconstituir um governo constitucional em nome da democracia. Outra das explicações estaria na própria natureza do golpe, que seria a de por fim às ameaças do comunismo e da corrupção prevaletentes no país. Assim, surgiu um regime de natureza híbrida, que tendeu a se fechar, cada vez mais, por meio da arbitrariedade do executivo e da repressão policial.

Embora a oposição tenha se aproveitado do pequeno espaço de atuação deixado pelo governo para denunciar as arbitrariedades do regime, a exclusão dos setores populares teve seu preço, devido à inexistência de canais de reivindicação e negociação. Conforme Rodrigues (2002), o regime autoritário só pagou esse preço político a partir do momento em que as pressões de ordem econômica, desencadeadas pela crise do 'milagre' deram sua contribuição à ativação política dos setores operários de ponta – o que nos remete, por sua vez, à crise do Estado e do modelo de desenvolvimento, e suas relações com esse ciclo de mobilizações.

Isto, de certa forma, tem contribuído para aquilo que o autor denomina como sendo o "*ciclo de saída*", ou seja, o renascimento da sociedade civil, através da eclosão dos novos movimentos sociais no bojo desta transição.

A partir dos anos 70 e 80, a conjuntura socioeconômica favoreceu o movimento da sociedade para a transição, por meio da reorganização da sociedade civil através de vários acontecimentos sociais. A campanha pelas "diretas-já", visando à sucessão presidencial de 1985, é a expressão mais concreta pela redemocratização do país, após 1964. Neste período, pode-

se destacar o surgimento do Movimento Sem Terra (MST), na luta pela reforma agrária; a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), na área sindical, que, inicialmente, ao negar a via institucional, objetivou uma maior autonomia sobre os mecanismos de um Estado controlador; no plano político-institucional, faça-se menção ao notável surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT), provocando uma ruptura com os moldes, até então, conhecidos de organização partidária do Brasil; posteriormente, é possível mencionar ainda, o florescimento das organizações não-governamentais (ONGS).

Este processo de democratização da sociedade brasileira contou também com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em que, através da sociedade civil organizada, buscou-se imprimir na Carta Constitucional de 1988, um conjunto de direitos, os quais deveriam ser garantidos pelo Estado, através das políticas públicas. Nesse sentido, (PEREIRA,1998) esclarece que os direitos de cidadania são sempre conquistados, são sempre o resultado de um processo histórico por meio do qual, indivíduos, grupos e nações lutam por adquiri-los e fazê-los valer.

Como salienta Correa (2003)¹⁰, os pactos sociais pressupõem interlocutores sociais e econômicos predispostos à negociação, na busca de um consenso mínimo para a realização de acordos que permitam um projeto de sociedade comum, preparando a mesma para enfrentar os desafios que lhe são apresentados em diversas frentes: emprego, proteção social, educação, etc. Assim, o diálogo social requer

a garantia e o respeito absoluto pelos direitos fundamentais; o reconhecimento e o fortalecimento dos agentes sociais e econômicos, assegurando que sejam verdadeiramente representativos de toda a sociedade em seu conjunto, fortes e independentes e a promoção do diálogo social, acima das resistências políticas, com independência do governo que ocupe nesses momentos o poder, de sua vontade ou não de estar aberto ao diálogo, com firmeza e segurança, garantindo a participação de

¹⁰ Jaime Montalvo Correa é Presidente do Conselho Econômico e Social da Espanha.

todos os representantes da sociedade civil. De nada servirá o diálogo social e sua institucionalização democrática se ele estiver desprovido de conteúdo. (CORREA, 2003, p. 42).

Questiona-se por que se insiste tanto nessa idéia de concertação social no Brasil, visto que não temos uma tradição de negociação e de diálogo, mas de cooptação e de exclusão, no campo da política? Quando se carece de uma cultura política, da uma noção de infra-estrutura cívica (capital social) para estabelecer a confiança, cooperação e solidariedade? Quando essas condições são necessárias para o estabelecimento de compromissos entre as partes envolvidas no processo de negociação e para que o decorrente aprendizado tenha uma trajetória bem sucedida, com vistas a superar as arraigadas diferenças de uma sociedade pouco habituada para a interlocução social?¹¹. Essas idéias nos remetem ao pensamento de Furtado (2001, p. 27), quando diz

que países com grande potencial de recursos naturais e acentuadas disparidades sociais – caso do Brasil – são os que mais sofrem com o processo de globalização. Isto porque poderão desagregar-se ou deslizar para regimes autoritários de tipo fascista como resposta às tensões sociais crescentes.

Furtado (2001), para escapar a esta disjuntiva, volta-se também para a idéia de um projeto nacional, recuperando para o mercado interno o centro dinâmico da economia. A maior dificuldade está em reverter o processo de concentração de renda, que, segundo o autor, somente se efetivará por meio de uma grande mobilização social.

¹¹ Segundo Putnam, Leonard e Nanetti (1993) aquilo que ele denomina de “*normas e redes de engajamento social*” tem facilitado o trabalho das democracias. O capital social de confiança e reciprocidade que é investido nas normas e nas redes da vida cívica é visto como um fator crucial não apenas para a eficiência do governo, mas também para o desenvolvimento econômico dos países.

Somente a criatividade política impulsionada pela vontade coletiva poderá produzir a superação desse impasse. Ora, essa vontade coletiva requer um reencontro das lideranças políticas com os valores permanentes de nossa cultura. Portanto, o ponto de partida do processo de reconstrução que temos que enfrentar deverá ser uma maior participação do povo nos sistemas de decisão. Sem isso, o desenvolvimento futuro não se alimentará de autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação. (FURTADO, 2001, p. 23).

Ricupero (2001),¹² nesta mesma direção, argumenta que é preciso buscar um sentido para a economia e o desenvolvimento de uma sociedade, ou seja, é preciso saber para onde se quer ir, a partir de onde se está. Sobre perspectivas de desenvolvimento, ele considera três questões fundamentais: a primeira delas é que as nações latino-americanas possuem um alto grau de dependência em relação aos recursos financeiros do exterior, estratégia temerária, que coloca em risco sua autonomia decisória; a segunda questão se refere à necessidade de distribuição de riqueza e de renda, sem as quais o sistema não é social ou politicamente sustentável, a longo prazo; e a terceira questão, está relacionada à excessiva absorção dos governos, na tarefa de assegurar melhor qualidade às políticas macro-econômicas, estando o erro em considerá-las suficientes para o desenvolvimento, sem levar em conta outras políticas indispensáveis no âmbito micro-econômico e social. Segundo o autor, apenas através da resolução destas questões, é possível projetar o Brasil e a América Latina para uma integração virtuosa.

Conforme Arbix e Zilbovicius (2001), a redução do desenvolvimento a alguns componentes econômicos e a sua transformação em coadjuvante dos processos de crescimento da produtividade esvaziaram completamente seu conteúdo, na busca de um ordenamento civilizado da vida em sociedade. Portanto, faz-se necessário resgatar a noção original de desenvolvimento como processo de busca do bem estar humano. Ambos

¹² Rubens Ricupero foi ministro da Fazenda do governo Itamar Franco e é especialista em relações internacionais.

mencionam, de modo positivo, os indicadores de desenvolvimento humano, adotados pela ONU, e os programas sociais como imprescindíveis, vistos como meio e fim para qualquer estratégia de desenvolvimento.

Segundo Sachs (2001), para se chegar a uma solução de compromissos assumidos, diante das necessidades sentidas e das exigências do mercado, três questões devem ser consideradas: a organização dos objetivos sociais, ambientais e econômicos; a promoção de parcerias entre todos os interessados no processo de desenvolvimento – os cidadãos e organizações da sociedade civil, o mundo empresarial e o Estado, através da negociação; e a articulação dos espaços de desenvolvimento partindo dos locais até chegar aos globais. Tais questões exigem regulamentação interna e externa, uma vez que a globalização apenas tem sido usada como pretexto para a liberalização de regras que privilegiam os mais fortes em detrimento dos mais fracos. Isto, portanto, precisa ser reformulado.

Para domesticar o desenvolvimento, para evitar que ele seja usado como uma ferramenta em nosso desfavor, continua sendo de importância crítica submetê-lo a longa reflexão e praticá-lo em relação ao que sabemos, aos recursos que possuímos e a uma perspectiva que seja nossa, ou, pelo menos, na qual possamos nos reconhecer. Cada faceta de nossa existência permite esse trabalho de redefinição e reorientação: educação, saúde, alimentos, habitação, vestuário, o Estado, a governança, a descentralização, e é claro, a luta contra a pobreza (TRAORÉ, 1999 apud Sachs, 2001, p. 161).

Neste processo, a democracia adquire um valor fundamental, entendida enquanto apropriação do poder, como um imenso esforço de distribuir, de forma mais igualitária, os processos decisórios na política, mas falta se chegar a um consenso sobre qual democracia e qual desenvolvimento que se deseja.

2.2 Cenário atual: reflexões

Segundo Syret¹³ (apud MOURA, 1998), há pelo menos duas formas de realização do que se denomina desenvolvimento auto-sustentável: uma liberal, voltada para a administração pragmática, e outra que enfatiza a justiça social.

A primeira realização, que corresponde à perspectiva do “empreendedorismo urbano” ou “vertente competitiva”,

defende que os governos locais voltados para a provisão de serviços com ênfase no desenvolvimento de vantagens competitivas e na idéia de que as cidades empreendedoras beneficiariam positivamente o desenvolvimento econômico. Constitui uma redefinição do papel e da atuação dos governos locais, visando a integração competitiva no mercado global. O governo assume o papel de catalisador/articulador de forças, privilegia-se a construção de espaços e mecanismos de cooperação público/privado, assim como a formação de gerenciamento empresarial na gestão local e do marketing urbano (MOURA, 1997 apud FIGUEIREDO, 2001, p. 94).

A segunda realização pode ser tida como a abordagem do “ativismo democrático” ou “vertente social”, na qual,

O objetivo do desenvolvimento se desloca da promoção da cidade, enquanto um negócio rentável, para o atendimento das necessidades sociais. Forma como que um conjunto de idéias e práticas de gestão local, difundidas por governos progressistas, que enfatizam o aspecto do alargamento da democracia e da cidadania em termos políticos e econômicos. (LIMA, 2000, p. 161).

¹³ SYRET, S. Local Economic Initiatives in Portugal: reality and Retic. International Journal of Urban and Regional Research. Oxford/ Cambridge, Blackwell Publishers, 1993, p. 526 – 546.

Nessa perspectiva, podemos destacar elementos que mesclam as duas concepções, empregadas principalmente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso. Essa mescla pode ser entendida na perspectiva apontada por Pereira, (1998), em sua análise da reforma do Estado. As elites internacionais teriam percebido, ainda no começo dos anos 90, que a proposta de uma reforma que conduziria o Estado, de promotor direto do desenvolvimento econômico e social, para um Estado que atuasse como regulador e facilitador, ou financiador a fundo perdido, principalmente do desenvolvimento social, seria a linha de ação mais correta.

O desenvolvimento sustentável pode ser ilustrado com o plano de ação do governo que – através de programas e projetos de estruturação, com a mobilização e captação de recursos nacionais e estrangeiros – coloca em prática o papel de indutor do processo de desenvolvimento.

As transformações das condições objetivas da existência impuseram a constituição de perspectivas diferentes sobre a cidade, as organizações, o trabalho e os trabalhadores, o espaço social e político, denotando uma outra forma de leitura e compreensão do social que se transforma. Dessa forma,

os traços referenciais nos remetem às rupturas produzidas pela vida moderna, num contexto de transformações mundiais, em especial numa sociedade como a brasileira, que vivencia um processo de modernização conservadora e de grandes restrições históricas ao exercício de certos direitos sociais, políticos e civis. (PIMENTA; CORRÊA, 2001, p. 15).

O Estado, munido de uma estrutura tecnocrática, implementa o discurso da eficiência empresarial na sua administração. Dessa maneira, as políticas adotadas aparecem pautadas no princípio da racionalidade. Na prática cotidiana, o cidadão-cliente depara-se com o tecnocrata para fornecer, informar e comunicar os novos procedimentos do Estado. Assim sendo, a política se firma como origem e causa de todos os males da sociedade brasileira, pois a anarquia aparente da discussão ou debate

democrático é deslocada para o âmbito parlamentar. É na formulação da lei que o processo emperra, pois na Execução a técnica garante uma nova racionalidade eficiente para o cidadão-cliente, como se o processo de execução de políticas fosse racional em si, e não representasse também uma prática ou ação antes de tudo política. Dessa forma, a política parece cada vez mais inacessível ao cidadão que tem contato com as instituições públicas executoras, escola, hospitais, polícia e as identifica com o Estado. De acordo com esse ponto de vista:

Aceitar o caráter contingente da democracia exige toda uma estratégia de (re)construção de novas regras do jogo imanente ao sistema de governo, as quais servem não somente para a criação de espaços renovados de representação e de legitimidade destas representações, mas também de controle do arbítrio e de comportamento abusivos de grupos particulares, que podem impor suas ações e atividades, em função da estrutura de privilégios que eles detêm no interior de nossa sociedade.(PIMENTA, 2001; p. 25).

A nova ordem empregada constitui, assim, uma outra forma de dominação: a descaracterização da política através da tentativa de sua transformação em pura racionalidade técnica. Esse elemento da estratégia empresarial foi agora incorporado ao Estado. O que permite e justifica a sua retirada de diversas áreas de atuação como saneamento, energia, educação... A eficiência, pautada em uma racionalidade técnica, abre as portas para o processo de privatização das empresas públicas e descentralização dos serviços sociais, propaga as vantagens de um Estado mínimo, mas operacional. O que propicia por sua vez o quadro:

no qual a empresa pretende, em unificação, ser a sociedade civil, uma comunidade integrada, o próprio Estado, a sociedade organizada e sagrada que impõe a ordem e a unidade dentro da diversidade. Ela se torna um exemplo a se impor ao Estado como símbolo, como obra e

como êxito: fornece valor ao indivíduo e à sua participação, mas também organiza a disciplina, a ordem e a obediência. (ENRIQUEZ, 1992, apud PIMENTA, 2001, p. 29).

A sociedade brasileira perpetua, dessa maneira, a tradição autoritária sobre a prática discursiva do desenvolvimento e do moderno. Ela tem se utilizado ora da força militar tradicional, ora do poder racional-legal para o estabelecimento e manutenção da autoridade, criando assim uma cultura de concentração do poder baseada na hierarquia – subordinação.

Esse modelo de desenvolvimento adotado deverá, no mínimo, recuperar um viés cultural apontado por Gilberto Freyre ao analisar a República, quando foram introduzidas as técnicas em grande escala no país: “Bem-sucedidos, na valorização do seu café, os primeiros líderes republicanos do Brasil não cuidaram dos problemas humanos, não desenvolveram nenhum plano para a valorização do homem brasileiro”; eles se contentaram com a “mística do progresso material”. (Freyre, 2001).

Outro aspecto relevante estaria no fato de que no mundo em expansão, a possibilidade de se promover e fortalecer integrações sub-regionais e regionais estaria gerando uma forte corrente de demandas por funções catalisadoras e facilitadoras, as quais só um Estado social avançado poderia desempenhar.

Nesse contexto, exsurge a dimensão local de desenvolvimento, na medida em que propicia algumas facilidades. Conforme acentua Lima (2000, p. 163)

Propicia uma melhor identificação dos problemas existentes, assim como a proposição de soluções mais adequadas, graças à proximidade com a comunidade; ela também faz com que aumente o aproveitamento das potencialidades e das habilidades ali disponíveis. Além disso, o maior controle exercido pela sociedade favorece a continuidade das ações. Todos esses fatores acabam por convergir para um melhor entendimento das necessidades da população.

É nessa perspectiva que se delinea o conceito de desenvolvimento local adotado neste trabalho, o qual se refere a

Práticas que têm como palco a localidade – vista enquanto região, cidade ou outras unidades menores – e como atores/empreendedores organizações e grupos do lugar estejam eles situados nas esferas públicas, privadas e /ou quase públicas. (MOURA, 1998, p. 38).

Para a análise das políticas públicas conduzidas pelo Estado e com caráter de reforma social, a política pública atuará como uma estratégia de ação, visando ampliar qualificações políticas, econômicas e sociais, sob um plano de desenvolvimento. Mas, não se pode deixar de considerar a existência de um jogo de interesses entre o público e o privado, e ainda no interior de suas instituições, cujo principal objetivo seria a ampliação ou a reprodução de sua influência nos processos políticos os quais lhe interessam.

Finalmente, concebe-se que as políticas públicas devem ser criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior e embora reguladas e, em geral, providas pelo Estado, englobam preferências, escolhas e decisões privadas que ensejam um efetivo controle por parte dos cidadãos, podendo-se assim entendê-las como:

Linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual (PEREIRA, 1996 apud DEGENNSZAJH, 2000, p. 59).

Nesse diapasão, é oportuno questionar qual a exata medida de participação da população diretamente envolvida na ação coletiva que concretiza as demandas referidas?

Azevedo e Prates (1991) expõem duas formas de participação que podem se explicitar sob a mesma denominação. A primeira, denominada de “participação restrita ou instrumental”, caracteriza-se pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico, ou em um programa de âmbito local, através do fornecimento de mão-de-obra voluntária ou sub-remunerada e em definições de microprioridades e alocações de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo, diretamente concernentes àquela iniciativa governamental específica. A segunda é denominada “participação ampliada ou neocorporativa”, por “referir-se à capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes, e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas” (AZEVEDO & PRATES, 1991, p 136).

Ainda que as diferenças no âmbito dessas perspectivas apontem para duas formas de realização, uma voltada para a administração pragmática e outra que enfatiza a justiça social e a participação popular como ingredientes fundamentais do seu desenvolvimento, ambas surgem como tentativas de renovação da gestão local no sentido de projetar o desenvolvimento num horizonte no qual a definição/formulação de políticas não é concentrada apenas nos interesses imediatistas e de curto prazo¹⁴.

Percebe-se que a articulação da sociedade é necessária em ambas as propostas, o que converge com a construção de Franco (1998, p. 13), no sentido de que “o quinto consenso é sobre a participação da sociedade – o desenvolvimento local integrado requer para a sua viabilização a parceria entre o Estado, mercado e sociedade civil [...]. Sem essa participação o próprio conceito se desconstitui“. É exatamente esse consenso que o presente estudo focaliza.

¹⁴ Nesse sentido, Syret (apud MOURA, 1998, p. 41) “observa-se que na prática o elemento radical é sufocado, sendo apropriado pelos aspectos do empreendedorismo, parceria social e mobilização de recursos”.

3. Imprescindível parceria

O turismo rural traz consigo qualificadores próprios e insofismáveis, como, por exemplo, o bucolismo, a autenticidade regional, o folclore, além de um ambiente árcaico inspirador. Entretanto, ressalva Zuanazzi (2003) que não se pode deixar de considerar que o turismo rural ocorre também fora das propriedades, relacionando a amplitude desse fenômeno à qualidade das paisagens com fator agregador de atratividade e identidade. E, assim, seria justamente nesse ponto que a comunidade local se beneficiaria, na forma de passeios a atrativos nas redondezas e na utilização de equipamentos e serviços, tanto na sede dos municípios, como nos corredores turísticos (hotéis, restaurantes, feiras, postos de informações, quiosques e “barracas” etc.). O autor arremata afirmando que o turismo rural pode ser entendido como uma atividade com forte aptidão para o estímulo ao desenvolvimento regional.

A parceria a que se refere aqui consiste em unir esforços entre os setores público e privado em torno do ideário de desenvolvimento do turismo rural, gestando um processo unívoco de elaboração de conceitos e de formatação de produtos a seus principais destinatários – os consumidores¹⁵. A gestão de políticas dessa forma evita a autorregulamentação predatória dos mercados e afasta, de forma determinante, uma possível ingerência autoritária do poder público nas decisões a serem tomadas.

A gestão compartilhada ultrapassa vários entraves e vicissitudes que possam surgir durante o transcorrer do processo, incita a comunidade local a buscar soluções democráticas e leva ao exercício amplo de suas liberdades. Assim, as iniciativas de construção de redes de equipamentos, de serviços turísticos, capacitação e profissionalização, formação de um produto e aproveitamento ideal das potencialidades, regulação do processo de desenvolvimento turístico relacionada à concepção de normas urbanísticas, sanitárias, proteção aos consumidores, incentivos fiscais etc.,

¹⁵ O governo atual, em suas Diretrizes para o desenvolvimento do Turismo Rural (2004), lançou a proposta de um arranjo institucional que envolve nesse processo a sociedade civil organizada, o poder público e a iniciativa privada, com ênfase na participação das associações, das cooperativas, dos conselhos de turismo, das instituições de ensino, pesquisa e extensão.

devem ser definidas em consenso, em um processo democrático que priorize a população local.

Não é sem razão que Albuquerque (2001) aduz que o desenvolvimento local é o resultado da ação articulada do conjunto de diversos agentes sociais, culturais, políticos e econômicos, públicos ou privados, existentes no município e região, na construção de um projeto estratégico que orienta as suas ações em longo prazo. Portanto, não se trata apenas de políticas públicas, mas de uma política pública promotora de uma nova cultura e de ações voltadas para a construção de um objetivo comum.

No contexto da evolução política do Brasil, não há margem para qualquer controvérsia, no sentido de que a discussão sobre a gestão democrática de condução das políticas públicas é um advento. Circunscreveu-se este trabalho ao contexto nacional, logicamente porque o objeto de estudo é o turismo rural no Brasil. Contudo, não se pode deixar de mencionar que, no plano internacional, a experiência comunitária europeia, por exemplo, há muito em construção, criou condições para um amadurecimento democrático que tem reflexos no desenvolvimento de um modelo rural cujos componentes são:

valorização do potencial endógeno local, enraizamento territorial estratégico, abordagem ascendente, gestão descentralizada e global dos financiamentos, abordagem integrada ou multisetorial, parceria horizontal e privada-pública, assim como organização em rede (JOUEN¹⁶ apud ALBUQUERQUE, 2001, p. 132).

Se vai ser alcançado tal nível de amadurecimento democrático é uma questão complexa de ser discutida, diante das assimetrias entre o modelo de desenvolvimento daquele continente e a nossa realidade.

O governo atual, sensível a complexidade e aos desafios que a discussão do desenvolvimento do turismo rural comporta, ressaltou em suas diretrizes para o seguimento que as iniciativas públicas e privadas têm

¹⁶ JOUEN, Marjorie. Europa na virada do terceiro milênio – o modelo rural europeu. LEADER Magazine, n. 25, inverno 200-2001.

se mostrado insuficientes, no sentido de promover e fomentar o desenvolvimento dessa atividade. A ausência de consenso sobre a conceituação de Turismo Rural, a falta de critérios, regulamentações, incentivos e outras informações que orientem os produtores rurais, os investidores e o próprio Governo são as causas de um segmento impulsionado quase por completo pela oportunidade de mercado, o que pode comprometer a imagem do produto¹⁷.

As diretrizes referidas encontram-se em uma fase inicial de implementação, na medida em que foram apresentadas no recente ano de 2004, mas se pode desde já apontar inúmeras virtudes em sua elaboração, suficientes para que se tenham perspectivas otimistas de sua futura consolidação. Isso porque foram promovidos vários encontros, debates e estudos acerca do tema Turismo Rural que envolveram os setores organizados, os organismos e entidades públicas e privadas. Desse modo, pode-se perceber, desde já, uma possível convergência de políticas e de ações no processo de conhecimento e ordenamento do Turismo Rural no País.

Contudo, um primeiro e definitivo passo já foi tomado, a menos em nível de pesquisa acadêmica¹⁸: o desenvolvimento do turismo rural pressupõe a união dos setores públicos representados, em última análise, pelo Estado, e dos empreendedores, que representam o setor privado, envolvidos num consenso que priorize o desenvolvimento local, com a participação efetiva e democrática da população envolvida em pleno exercício, de suas liberdades.

Por derradeiro, considere-se que o Grupo de Pesquisa Turismo e Desenvolvimento comprovou que o turismo rural, mais do que um mero instrumento de geração de emprego e agregação de renda, oferece à sociedade muitos outros predicados, em alguns casos ímpares. Nesse sentido, o estudo de Silva (2002) ressalta as qualidades de preservação do patrimônio cultural, a possibilidade de permanência da esposa no lar, ensejando uma mudança qualitativa dos seus papéis tradicionais, mas

¹⁷ Diretrizes para o Desenvolvimento do Turismo Rural (2004).

¹⁸ Nesse sentido, é oportuna a referência às recomendações da Carta de Santa Maria de que: “as instituições governamentais estabeleçam, em parceria com a iniciativa privada, políticas e diretrizes voltadas para o segmento do turismo rural”.

facilmente compatível com as responsabilidades domésticas; perspectiva de trabalho para os filhos e a valorização pessoal, na medida em que oportuniza aos jovens uma ocupação capaz de assegurar um tempo maior ao lado da família; e contato com diferentes pessoas com reflexo direto e positivo em termos de redução do êxodo rural.

Também no âmbito do Grupo de Pesquisa Turismo e Desenvolvimento, Fucks (2003) destacou a importância do turismo na preservação de um patrimônio edificado de grande valor histórico. O reconhecimento do turismo rural não se restringe unicamente ao fato dele se constituir em um vetor de diversificação de atividades, mas também porque ele se torna um elemento capaz de melhorar a condição de vida da família, bem como sua auto-estima.

Acresça-se aos aspectos mencionados, a relevância do turismo rural para a preservação ambiental. Assim, diante do exposto, resulta evidente que a compreensão da importância de cada um dos aspectos e de todos em conjunto transcende as limitações economicistas, consubstancia uma visão multidimensional imprescindível para a eficácia das políticas públicas e privadas a serem implementadas ou em fase de consecução.

Conclui-se o estudo fazendo ressonância às palavras de Anjos (2002), no sentido de que a gestão dos espaços naturais, a preservação do patrimônio ecológico e paisagístico e dos valores culturais não pode ser atribuição exclusiva do Estado ou apropriada por grupos de interesses. O turismo rural, a gastronomia, o estímulo aos produtos regionais e à indústria doméstica rural situam-se exatamente nesta perspectiva, qual seja, a de transformar os residentes rurais, agricultores e não agricultores, em protagonistas ou sujeitos de seus próprios destinos.

4. Conclusão

Esse estudo pretendeu contribuir com as reflexões sobre políticas públicas, sob o ângulo das discussões que giram em torno da possibilidade de se encontrar o caminho para a reconciliação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, tendo como referencial a sociedade brasileira, reconhecida por seus desequilíbrios históricos, suas

desigualdades sociais e regionais. Desse modo, procurou-se aportar uma contribuição à discussão, amparada na idéia de que o desenvolvimento é assunto de todos e sua afirmação depende, em primeiro lugar, da capacidade cultural de pensá-lo de forma endógena.

É justamente nesse contexto que exsurge a dimensão local de desenvolvimento, na medida em que é percebida como capaz de propiciar, dentre outra vantagens, uma melhor identificação dos problemas existentes, assim como a proposição de soluções mais adequadas, graças à proximidade com a comunidade. É nessa perspectiva que o desenvolvimento local se delineia como o conjunto de práticas tendo como palco a localidade e como atores organizações e grupos do lugar, estejam eles situados nas esferas públicas ou privadas. Assim, as políticas públicas, diante desse quadro, devem ser criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior. Embora reguladas e, em geral, providas pelo Estado, englobam preferências, escolhas e decisões privadas que ensejam um efetivo controle por parte dos cidadãos. Em seguida, procurou-se responder ao questionamento sobre a exata medida de participação da população diretamente envolvida na ação coletiva que concretiza as demandas referidas. Espera-se ter contribuído com essa discussão, apontando as diferenças existentes no âmbito das perspectivas, as quais apontam para duas formas distintas de participação do cidadão: uma é voltada para a administração pragmática, e a outra enfatiza a justiça social e a participação popular como ingredientes fundamentais do seu desenvolvimento, mas ambas surgem como tentativas de renovação da gestão local, no sentido de projetar o desenvolvimento para um futuro desejável. Para tanto, perfilou-se com o entendimento de que, na prática, o elemento radical é sufocado, sendo apropriado pelos aspectos do empreendedorismo, parceria social e mobilização de recursos.

Deparou-se com o fato de que, há algum tempo, o turismo deslocou-se também para as áreas rurais, funcionando como uma importante atividade econômica para o desenvolvimento dos municípios, e que não são poucos os municípios que buscam potencializar seus atrativos turísticos visando a promover essa dinâmica local. Percebeu-se que esse segmento denominado turismo rural não apresenta a solução para todos os problemas do campo; no entanto, trata-se de uma opção empreendedora

que pode trazer efeitos econômicos positivos, de maneira a contrabalançar uma eventual desintegração das atividades tradicionais. Aprofundando-se a percepção dos fatos, constatou-se que, para tornar-se um fator de desenvolvimento, o turismo rural deverá ser contemplado com um plano estratégico local e/ou regional, o que exige incentivos e investimentos por parte dos poderes público e privado. Estes poderes devem unir esforços em torno do ideário de desenvolvimento do turismo rural, na direção de um processo unívoco de elaboração de conceitos e de formatação de produtos a seus principais destinatários – os consumidores.

Assim, concluiu-se que a gestão de políticas, conduzida dessa forma, evita a auto-regulamentação predatória dos mercados e afasta, de forma determinante, uma possível ingerência autoritária do poder público nas decisões a serem tomadas. De tal sorte, que essa gestão compartilhada ultrapassa vários entraves e vicissitudes que possam surgir durante o transcorrer do processo, incita a comunidade local a buscar soluções democráticas e leva ao exercício amplo de suas liberdades e responsabilidades.

5. Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Claudia Regina Santana de. Turismo no espaço rural: uma estratégia para o desenvolvimento. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE TURISMO RURAL, 3., 2001, Piracicaba. **Anais...** Piracicaba: FEALQ, 2001. p. 129-134.

ANJOS, Flávio Sacco dos. A multifuncionalidade da agricultura: um novo paradigma? **Revista Extensão Rural**, Santa Maria, ano IX, jan./dez. 2002.

ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro. Por uma estratégia de civilização. In: **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Ed. UNESP, 2001. p. 55-69.

ARBIX, Glauco. Democratizar (sem precarizar) as relações de trabalho. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 10/11, p. 127-137, 1998. (Dossiê Sindicalismo e Corporativismo).

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 17, p.11-31, nov. 2001.

AZEVEDO, A. P. ; PRATES, A. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais hoje**, São Paulo, 1991.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara. Matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política. **Caderno de Ciência Política**: Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFRGS, Porto Alegre, n. 3, 1995.

BAQUERO, Marcello. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. (Org.). **Democracia Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

BAQUERO, Marcello. et al. **Cultura política e democracia: os desafios da sociedade contemporânea**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da República do Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

CORREA, Montalvo Jaime. A experiência do Conselho Econômico e Social Espanhol: funções e estrutura. In: D'ARAUJO, Maria Celina et al. **Novos espaços democráticos: diálogo social no Brasil e a experiência na Espanha**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 19-43. (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).

DEBRUN, Michel. **A conciliação e outras estratégias**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

DEGENNSZAJH, Rachel. R. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação em serviço social e política social**, módulo 3. Brasília: UnB/CEAD, 2000.

Diretrizes para o Desenvolvimento do Turismo Rural, em <<http://turismo.gov.br>>, 2004. Acessado em 10 de jan. 2004.

DRAIBE, Sônia Maria. Qualidade de vida e reforma de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 31, p. 5-46, 1993.
Diretrizes para o desenvolvimento do Turismo Rural. Ministério do Turismo, Brasil, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Myrna Pimenta de. In: PIMENTA, Solange Maria; CORRÊA, Maria Laetitia. (Org.). **Gestão, Trabalho e Cidadania: novas articulações**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

FRANCO, A. Desenvolvimento local e sustentável: dez consensos. **Proposta**, Rio de Janeiro, ano 27, n. 78, set./nov. 1998.

FREYRE, Gilberto. **Interpretação do Brasil**: aspecto da formação social brasileira como processo de amalgamento de raças e culturas/ São Paulo: Companhia das Letras. 2001. p; 209

FUCKS, P. M. **O patrimônio arquitetônico como atrativo turístico**: fazenda do Sobrado, São Lourenço do Sul (RS). Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Santa Maria, 2003.

FURTADO, Celso. Reflexões sobre a crise brasileira. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Org.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Ed. UNESP, 2001. p. 21-27.

GENRO, Tarso. Democratizar as relações entre governo e sociedade. In: **Novos Espaços Democráticos: Diálogo Social no Brasil e a experiência na Espanha**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 97-106. (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).

HIRST, Paul. A democracia representativa e seus limites. In: **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999. p. 30-46.

LIMA, A. L. C. Abordagens teóricas sobre o desenvolvimento econômico local: idéias inovadoras no debate sobre essa antiga questão? **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 7, n. 18, maio/ago. 2000.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MOURA, S. A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes. In: XXI ENANPAD, set. 1997, Angra dos Reis. **Anais...** Angra dos Reis, 1997.

_____. A gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento. **Organização e Sociedade**, Salvador, v. 5, n. 12, p. 37-57, maio/ ago. 1998.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Org.). **A democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, L.C. BRESSER. **Reforma de Estado e Cidadania**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1998.

PEREIRA, Potyara A. P. **Assistência social nas perspectivas dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.
PIMENTA, Solange Maria; CORRÊA, Maria Laetitia (Org.). **Gestão, Trabalho e Cidadania**: novas articulações. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

PIMENTA, Solange Maria. Trabalho e cidadania: as possibilidades de uma (re)construção política. In: PIMENTA, Solange Maria; CORRÊA, Maria Laetitia (Org.). **Gestão, Trabalho e Cidadania**: novas articulações. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

PUTNAM, R.; LEONARD, R.; NANETTI, R. Y. **Making Democracy Work**. Princeton: New Jersey, 1993.

REIS, F. W. Governabilidade, instituições e partidos. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 41, p. 40-59, mar. 1995.

RICUPERO, Rubens. A busca de sentido para a economia e o desenvolvimento. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Org.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Ed. UNESP, 2001. p. 41-54.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: EDUSP, 2002.

SACHS, Ignacy. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Org.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Ed. UNESP, 2001, p. 155-163.

SANTOS, Boaventura de Souza, AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1978.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro, Campus, 1988.

SILVA, Maurem Fronza da. **Caminhos de Pedra**: família, comunidade e turismo rural – Distrito de São Pedro, Bento Gonçalves (RS). Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Santa Maria, 2002.

SINGER, Paul. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. In: **História geral da civilização brasileira**. São Paulo, Difel, 1984. p. 211-245.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1983.

TOURAINÉ, Alain. Declínio da democracia? In: **Podemos viver juntos: iguais e diferentes**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1998, p.276-316.

ZUANAZZI, Milton. Turismo Rural e Políticas Públicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE TURISMO RURAL, 4., 2003, Piracicaba. **Anais...**Piracicaba: FEALQ, 2003. p. 13-19.

